KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
JÄÄSKINEN
ippreżentati fl-1 ta' Ottubru 2015[1]

Kawża C-286/14

Il-Parlament Ewropew
vs

Il-Kummissjoni Ewropea

"Rikors għal annullament — Artikolu 290 TFUE — Kunċetti ta' "suppliment" u ta' "emenda" tal-att bażiku — Regolament (UE) Nru 1316/2013 — Artikolu 21(3) — Regolament ta' Delega (UE) Nru 275/2014 — Preċiżjoni tal-prijoritajiet ta' finanzjament fis-settur tat-trasport — Żieda ta' parti ġdida fl-anness tar-Regolament bażiku — Portata tas-setgħa ddelegata lill-Kummissjoni"

I – **Introduzzjoni**

1. Mill-perspettiva tad-dritt kostituzzjonali, il-kunċett ta' "liġi" jista' jirreferi għal liġi fis-sens formali jew dak materjali. Irrispettivament mill-kontenut tagħha, liġi fis-sens formali hija att adottat mil-leġiżlatur fil-kuntest ta' proċedura leġiżlattiva. Min-naħa l-oħra, fis-sens materjali, liġi tirreferi għad-dispożizzjonijiet ġenerali u astratti tad-dritt pożittiv, irrispettivament mill-istatus li l-att, li fih ikunu inklużi, jingħata fil-ġerarkija tan-normi. Fid-dritt tal-Unjoni, l-Artikolu 290 TFUE jipprevedi l-possibbiltà li l-Kummissjoni Ewropea, bħala l-korp eżekuttiv tal-Unjoni Ewropea, temenda, taħt prekundizzjonijiet partikolari, att leġiżlattiv li fid-dritt tal-Unjoni jikkorrispondi għal liġi fis-sens formali. Fil-fatt, skont l-Artikolu 290 TFUE, il-leġiżlatur jista' jiddelega lill-Kummissjoni s-setgħa li tadotta atti mhux leġiżlattivi ta' applikazzjoni ġenerali li *jissupplimentaw* jew *jemendaw* ċerti elementi mhux essenzjali tal-att leġiżlattiv[2].

2. In-nuqqas ta' qbil bejn l-istituzzjonijiet fil-kawża preżenti jikkonċerna essenzjalment il-kwistjoni dwar jekk id-delega ta' setgħa lill-Kummissjoni, li tirrappreżenta l-eżekuttiv, li *temenda* atti leġiżlattivi għandhiex tkun espliċitament idderivata mill-kliem tad-dispożizzjoni ta' delega li tkun tinsab fl-att bażiku adottat mil-leġiżlatur. Evidentement, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill tal-Unjoni Ewropea, bħala l-leġiżlaturi tal-Unjoni, jixtiequ jiksbu tali interpretazzjoni restrittiva tad-delega ta' setgħa.

1 — Lingwa oriġinali: il-Finlandiż.

2 — Barra minn hekk, l-Artikolu 291 TFUE jippermetti li l-Kummissjoni tkun iddelegata setgħat għall-eżekuzzjoni ta' atti tal-Unjoni li normalment jappartjenu lill-Istati Membri. Fuq il-kompetenza ta' implementazzjoni li, fil-prinċipju, taqa' taħt l-Istati Membri u fuq l-atti ta' implementazzjoni ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Cruz Villalón fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-427/12, EU:C:2013:871, punti 57 u 58).

MT

3. Il-Kummissjoni adottat ir-Regolament ta' Delega Nru 275/2014 (iktar 'il quddiem "ir-Regolament ikkontestat")[3] fuq il-bażi tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament Nru 1316/2013 (iktar 'il quddiem "ir-Regolament bażiku")[4], li jikkostitwixxi d-dispożizzjoni ta' delega. Għaldaqstant, fil-qafas tal-Artikolu 290 TFUE, ir-Regolament bażiku huwa *l-att bażiku* filwaqt li r-Regolament ikkontestat jikkostitwixxi *l-att iddelegat*. Fid-dispożizzjoni ta' delega, il-Kummissjoni hija ddelegata s-setgħa sabiex tadotta atti ddelegati li "*jiddettaljaw* il-prijoritajiet ta' finanzjament". Ir-rikors għal annullament ippreżentat mill-Parlament huwa bbażat fuq l-argument li l-Kummissjoni ddettaljat il-prijoritajiet ta' finanzjament billi introduċiet parti VI ġdida fl-Anness I tar-Regolament bażiku, minflok ma adottat regolament separat b'kontenut identiku sabiex tissupplimenta r-Regolament bażiku.

4. Il-Parlament isostni li s-setgħa sabiex ikun emendat l-att bażiku – inkluż biż-żieda ta' parti ġdida fl-anness ta' dan l-att bażiku – kienet teħtieġ li l-Kummissjoni tingħata tali setgħa, b'mod ċar u espliċitu, fid-dispożizzjoni ta' delega. Għall-kuntrarju, jekk il-Kummissjoni kellha biss is-setgħa tissupplimenta l-att bażiku, li dejjem ikun il-każ jekk is-setgħa sabiex ikun emendat l-att bażiku ma tkunx iddelegata espliċitament, il-Kummissjoni ma setgħetx temenda l-att bażiku iżda, għall-kuntrarju, sabiex teżerċita s-setgħa kkonferita sabiex tissupplimenta l-att bażiku kienet meħtieġa tadotta *att leġiżlattiv separat*.

5. L-opinjonijiet differenti bejn il-Parlament u l-Kummissjoni hawnhekk ma jikkonċernawx wisq l-interpretazzjoni tal-espressjonijiet "jissu[p]plimentaw" u "jemendaw" użati fl-Artikolu 290 TFUE iżda, għall-kuntrarju, il-problema hija li fid-dispożizzjoni ta' delega li tinsab fir-Regolament bażiku l-ebda minn dawn l-espressjonijiet ma huma użati. Għalhekk, hawnhekk għandu jiġi eżaminat qabelxejn liema hija l-interpretazzjoni korretta ta' dispożizzjoni ta' delega inkluża fir-Regolament bażiku fejn il-Kummissjoni qiegħda tingħata s-setgħa "[tiddettalja] il-prijoritajiet ta' finanzjament".

6. Għandu jkun innotat ukoll li l-Parlament ma kkontestax il-kontenut tar-Regolament ikkontestat. Għaldaqstant, il-Parlament iqis li l-Kummissjoni setgħet tadotta regolament iddelegat bl-istess kontenut permezz ta' att separat, mingħajr ma temenda r-Regolament bażiku. Skont il-fehma tal-Parlament, kieku f'dan il-każ ġara hekk, ma kinitx titqajjem il-problema tal-kompetenza.

7. Minħabba r-raġunijiet esposti f'dawn il-konklużjonijiet, nemmen li l-Kummissjoni ma eċċedietx is-setgħat iddelegati tagħha bl-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat. Il-fatt li f'dispożizzjoni ta' delega juża espressjoni differenti minn "suppliment" jew "emenda" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE, il-leġiżlatur iħalli lill-Kummissjoni l-għażla sabiex tiddetermina n-natura legali tal-att iddelegat li għandu jiġi adottat abbażi ta' din id-delega ta' setgħa. Il-Kummissjoni b'hekk tista' tagħżel b'liema mod ser tadotta l-att iddelegat, jiġifieri jekk tissupplimentax jew temendax l-att bażiku.

II – **Il-kuntest ġuridiku**

A – *Ir-Regolament bażiku*

8. Il-premessa 59 tar-Regolament bażiku tipprevedi:

"Sa fejn huma kkonċernati t-trasport u l-enerġija, fuq il-bażi tal-linji gwida speċifiċi għal kull settur stabbiliti fir-Regolament (UE) Nru 1315/2013 u fir-Regolament (UE) Nru 347/2013, tfasslu listi ta' proġetti, kurituri u oqsma ta' prijorità li għalihom għandu japplika dan ir-Regolament u din għandha tkun inkluża f'anness [dawn il-listi għandhom ikunu inklużi fl-Anness] għal dan ir-Regolament. Fir-rigward tat-trasport, sabiex jittieħed kont ta' xi bidliet li jista' jkun hemm fil-prijoritajiet politiki u

3 — Regolament ta' Delega tal-Kummissjoni (UE) Nru 275/2014, tas-7 ta' Jannar 2014, li jemenda l-Anness I tar-Regolament (UE) Nru 1316/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill li jistabbilixxi l-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa (ĠU L 80, p. 1).

4 — Regolament (UE) Nru 1316/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-11 ta' Diċembru 2013, li jistabbilixxi l-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa, li jemenda r-Regolament (UE) Nru 913/2010 u jħassar ir-Regolamenti (KE) Nru 680/2007 u (KE) Nru 67/2010 (ĠU L 348, p. 129).

l-kapaċitajiet teknoloġiċi, kif ukoll il-flussi tat-traffiku, għandha tiġi ddelegata lill-Kummissjoni s-setgħa li taddotta atti skont l-Artikolu 290 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea (TFUE) sabiex jiġu adottati emendi fil-Parti I tal-Anness I u jiġu ddettaljati l-prijoritajiet tal-finanzjament għall-azzjonijiet eliġibbli skont l-Artikolu 7(2) li għandu jiġi rifless fil-programmi ta' ħidma."

9. Fil-paragrafu 3 tiegħu, l-Artikolu 21 (intitolat "Atti delegati") ta' dan ir-regolament jipprovdi kif ġej:

"Fis-settur tat-trasport, u fi ħdan l-objettivi ġenerali stipulati fl-Artikolu 3 u l-objettivi settorjali speċifiċi msemmija fl-Artikolu 4(2), il-Kummissjoni għandu jkollha s-setgħa li tadotta atti delegati f'konformità mal-Artikolu 26 li jiddettaljaw il-prijoritajiet ta' finanzjament li għandhom jiġu riflessi fil-programmi ta' ħidma msemmija fl-Artikolu 17 għat-tul tal-[Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa] għal azzjonijiet eliġibbli taħt l-Artikolu 7(2). Il-Kummissjoni għandha tadotta att delegat sa 22 ta' Diċembru 2014."

10. L-Artikolu 26 (intitolat "Eżerċitar ta' delega") tar-Regolament bażiku jipprevedi:

"1. Hija mogħtija lill-Kummissjoni s-setgħa li jiġu addottati atti ddelegati skont il-kundizzjonijiet stabbiliti f'dan l-Artikolu.

2. Is-setgħa li jiġu adottati atti ddelegati msemmija fl-Artikolu 21 għandha tingħata lill-Kummissjoni mill-1 ta' Jannar 2014 sal-31 ta' Diċembru 2020.

3. Id-delega ta' setgħa msemmija fl-Artikolu 21 tista' tiġi revokata fi kwalunkwe mument mill-Parlament Ewropew jew mill-Kunsill. Deċiżjoni ta' revoka għandha ttemm id-delega ta' setgħa speċifikata f'dik id-deċiżjoni. Din għandha tibda sseħħ fil-jum wara l-pubblikazzjoni tad-deċiżjoni f'Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea jew f'data iktar tard speċifikata fiha. Din ma għandhiex tolqot il-validità ta' xi atti ddelegati diġà fis-seħħ.

4. Malli tadotta att delegat, il-Kummissjoni għandha tinnotifika simultanjament lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill.

5. Att iddelegat addottat skont l-Artikolu 21 għandu jidħol fis-seħħ biss jekk ma tiġi espressa l-ebda oġġezzjoni la mill-Parlament Ewropew u lanqas mill-Kunsill fi żmien xahrejn minn mindu tkun saret in-notifika ta' dak l-att lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill jew jekk, qabel l-iskadenza ta' dak il-perijodu, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill it-tnejn ikunu informaw lill-Kummissjoni li mhumiex sejrin joġġezzjonaw. Dak il-perijodu għandu jkun estiż b'xahrejn fuq inizjattiva tal-Parlament Ewropew jew tal-Kunsill."

B – *Ir-Regolament ikkontestat*

11. Il-Kummissjoni adottat ir-Regolament ikkontestat fuq il-bażi tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku. Il-premessa 1 tar-Regolament ikkontestat tispeċifika:

"Skont l-Artikolu 21(3) tar-Regolament (UE) Nru 1316/2013, fi żmien l-ewwel sena wara d-dħul fis-seħħ ta' dan ir-Regolament, il-Kummissjoni għandha s-setgħa tadotta atti delegati li jagħtu d-dettalji dwar il-prijoritajiet tal-finanzjament tat-trasport biex ikunu riflessi fil-programmi ta' ħidma għat-tul kollu tas-CEF għal azzjonijiet eliġibbli skont l-Artikolu 7(2). Għalhekk hemm bżonn li l-att delegat li jiddettalja l-prijoritajiet tal-finanzjament tat-trasport jiġi adottat qabel l-adozzjoni tal-programmi ta' ħidma."

12. Skont l-Artikolu 1 tar-Regolament ikkontestat "[i]t-test stipulat fl-Anness ta' dan ir-Regolament jiżdied bħala Parti VI fl-Anness I tar-Regolament (UE) Nru 1316/2013."

13. F'din il-parti VI ġdida tal-Anness I tar-Regolament bażiku huma stabbiliti l-prijoritajiet tal-finanzjament tat-trasport għal programmi ta' ħidma multiannwali u annwali, filwaqt li jittieħdu inkunsiderazzjoni l-għanijiet partikolari tal-Artikolu 4(2) tar-Regolament bażiku li, għas-settur tat-trasport huma maqsumin fi tliet gruppi[5], kif ukoll l-azzjonijiet eliġibbli elenkati fl-Artikolu 7(2) tar-Regolament bażiku. Fil-parti VI, il-Kummissjoni telenka l-prijoritajiet tal-finanzjament għal kull għan[6], mingħajr ma telenka fid-dettall l-assistenza finanzjarja li għandha tingħata.

14. Fl-istess ġurnata li fiha ġie adottat ir-Regolament ikkontestat, jiġifieri fis-7 ta' Jannar 2014, il-Kummissjoni ppubblikat il-Komunikazzjoni intitolata "Il-bini tan-Netwerk Ewlieni tat-Trasport: Il-Kurituri tan-Netwerk Ewlieni u l-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa"[7], li fiha l-Kummissjoni, *inter alia*, tistma l-ammont tal-finanzjament skont il-prijoritajiet[8].

III – **Il-fatt li wasslu għall-kawża**

15. Il-Kummissjoni u l-Parlament, kemm qabel kif ukoll wara l-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat, kellhom diskussjonijiet partikolarment dwar il-fatt li r-Regolament ikkontestat ma fih ebda indikazzjoni li torbot tal-ammonti finanzjarji allokati għal kull prijorità, li huma sempliċement imsemmijin fil-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni ppubblikata fis-7 ta' Jannar 2014. Fil-fehma tal-Parlament, l-ammonti allokati fir-regolament ta' delega kellhom jiġu rregolati b'mod vinkolanti. Għaldaqstant, ir-Regolament ikkontestat ma ġab l-ebda valur sinjifikattiv għar-Regolament bażiku, billi fir-Regolament ikkontestat sempliċement huma rranġati mill-ġdid il-prijoritajiet tal-finanzjament stabbiliti fl-Artikolu 4(2) u fl-Anness I tar-Regolament bażiku. Id-diskussjonijiet ikkonċernaw ukoll il-konsultazzjoni tal-Parlament fil-fażi preparatorja għall-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat.

16. Fi Frar tal-2014, il-Parlament u l-Kummissjoni laħqu ftehim dwar il-fatt li l-Kummissjoni kellha tippubblika, f'*Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*, dikjarazzjoni li fiha hija kienet ser tafferma l-intenzjoni tagħha li timplementa l-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa b'osservanza tal-allokazzjoni finanzjarja prevista fil-Komunikazzjoni ppubblikata fis-7 ta' Jannar 2014. Barra minn hekk, il-Kummissjoni ddikjarat li kienet ser tikkoreġi d-dikjarazzjoni tal-motivi tar-Regolament ikkontestat fir-rigward tal-konsultazzjoni tal-Parlament. Il-Parlament ippropona lill-Kummissjoni sabiex, fl-istess ħin, tirrettifika r-Regolament ikkontestat ukoll b'tali mod li dan jikkonstata li l-Kummissjoni qiegħda tissupplimenta u mhux temenda r-Regolament bażiku[9].

5 — Dawn huma l-ewwel nett l-indirizzar tan-nuqqasijiet, it-tneħħija tal-punti ta' konġestjoni, li tittejjeb l-interoperabbiltà ferrovjarja, u, b'mod partikolari, li jittejbu t-taqsimiet transkonfinali; it-tieni nett li jiġu żgurati sistemi ta' trasport sostenibbli u effiċjenti fuq medda twila ta' żmien, bil-ħsieb li jkun hemm tħejjija għall-flussi futuri tat-trasport mistennija, kif ukoll li jippermettu li l-modi kollha tat-trasport jiġu dekarbonizzati permezz ta' tranżizzjoni lejn teknoloġiji innovattivi tat-trasport b'livell baxx ta' karbonju u effiċjenti fl-użu tal-enerġija, filwaqt li tiġi ottimizzata s-sikurezza; u t-tielet nett li jittejbu kemm jista' jkun l-integrazzjoni u l-interkonnessjonijiet bejn il-mezzi ta' trasport, u tittejjeb l-interoperabbiltà tas-servizzi ta' trasport, filwaqt li tiġi żgurata l-aċċessibbiltà tal-infrastrutturi tat-trasport [Artikolu 4(2) tar-Regolament bażiku].

6 — Għall-ewwel għan il-prijoritajiet, fost l-oħrajn, huma dawn li ġejjin: (i) proġetti identifikati bil-quddiem fuq il-Kurituri tan-Netwerk Ewlieni (il-ferroviji, il-passaġġi fuq l-ilma interni, it-toroq, u l-portijiet marittimi u interni), (ii) proġetti identifikati bil-quddiem dwar sezzjonijiet oħra tan-Netwerk Ewlieni (il-ferroviji, il-passaġġi fuq l-ilma interni, it-toroq, il-portijiet marittimi u interni), (iii) l-interoperabbiltà ferrovjarja u (iv) tnedija tal-ERTMS.

7 — COM/2013/0940 final.

8 — Fis-sezzjoni 1 ta' din il-komunikazzjoni ppubblikata fis-7 ta' Jannar 2014, il-baġit għall-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa huwa stmat għal EUR 26.250 biljun, inklużi EUR 11.305 biljun allokati għall-Istati Membri eliġibbli għall-Fond ta' Koeżjoni. Fil-komunikazzjoni l-Kummissjoni tistma li l-parti l-kbira tal-fondi ser ikunu allokati lill-prijoritajiet tal-ewwel għan (dwar il-kontenut tal-għanijiet ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 5 ta' dawn il-konklużjonijiet). Fil-punt 3.1.1(a) tal-komunikazzjoni, il-Kummissjoni tistma, pereżempju, li sabiex iseħħu xi wħud mill-proġetti transkonfinali ewlenin li għadhom ma sarux, dawn jistgħu jassorbu sa EUR 5 biljun bejn l-2014 u l-2020 u l-ispejjeż tal-proġett Ferrovjarju Baltiku se jlaħħqu EUR 3.6 biljun. Barra minn hekk, fit-punt 3.1.1(b) sa (e) il-Kummissjoni telenka sezzjonijiet transkonfinali addizzjonali, punti ta' konġestjoni u proġetti multimodali u li jirrigwardaw proġetti fil-Kurituri tan-Netwerk Ewlieni li jistgħu b'kollox jassorbu bejn EUR 3.5 u 4.5 biljuni. Barra minn hekk, il-biċċa l-kbira tal-EUR 11.3 biljun tal-pakkett ta' koeżjoni se tintuża għall-proġetti ta' sezzjonijiet transkonfinali jew ta' punti ta' konġestjoni fil-Kurituri tan-Netwerk Ewlieni. L-istima fir-rigward tal-għotjiet li għandhom jingħataw lill-prijoritajiet l-oħra hija inkluża fil-punt 3.1.2 tal-komunikazzjoni.

9 — Madankollu, bejn il-Parlament u l-Kummissjoni hemm nuqqas ta' qbil dwar f'liema fażi tad-diskussjonijiet tqajmet il-kwistjoni dwar in-natura tar-Regolament kontenzjuż, jekk kienx att li jemenda jew li jissupplimenta r-Regolament bażiku.

17. Billi kemm il-Parlament kif ukoll il-Kunsill ma esprimew l-ebda oġġezzjoni fi żmien xahrejn minn meta saret in-notifika tar-Regolament ikkontestat kif previst fl-Artikolu 26(5) tar-Regolament bażiku, ir-Regolament ikkontestat ġie ppubblikat fid-19 ta' Marzu 2014 f'*Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* u daħal fis-seħħ fil-ġurnata segwenti. Barra minn hekk, fid-19 ta' Marzu 2014, il-Kummissjoni ppubblikat dikjarazzjoni [10], li fiha ddikjarat l-intenzjoni tagħha "li timplimenta l-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa – is-settur tat-trasport f'konformità mal-ammonti indikattivi skont il-prijoritajiet ta' fondi li jinsabu fil-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni (COM(2013) 940), mingħajr ħsara għall-flessibbiltà neċessarja meħtieġa għall-implimentazzjoni baġitarja."

18. Barra minn hekk, fl-14 ta' Mejju 2014 il-Kummissjoni adottat rettifika tar-Regolament ikkontestat [11]. B'din ir-rettifika, il-punt 2 tad-dikjarazzjoni tal-motivi (intitolat "Konsultazzjonijiet qabel l-adozzjoni tal-att") tar-Regolament ikkontestat ġie emendat kif ġej:

"*Minflok*: 'Il-Kummissjoni kkonsultat esperti mill-awtoritajiet tal-Istati Membri u r-rappreżentanti tal-Parlament Ewropew f'laqgħat *ad hoc* fis-26 ta' Settembru 2013, fis-7 ta' Novembru 2013 u fid-9 ta' Diċembru 2013.'

għandek taqra: 'Il-Kummissjoni kkonsultat esperti mill-awtoritajiet tal-Istati Membri, fil-preżenza ta' esperti tal-Parlament Ewropew f'laqgħat *ad hoc* fis-26 ta' Settembru 2013, fis-7 ta' Novembru 2013 u fid-9 ta' Diċembru 2013.'"

19. Apparti minn dan, ma kien hemm ebda rettifika oħra għar-Regolament ikkontestat.

IV – **Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja**

20. Ir-rikors għal annullament tal-Parlament kien ippreżentat fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-11 ta' Ġunju 2014. Il-Kummissjoni rrispondiet għar-rikors bir-risposta ppreżentata fil-21 ta' Awwissu 2014. Fl-1 ta' Ottubru 2014 il-Parlament issottometta replika u l-Kummissjoni ssottomettiet kontroreplika fil-11 ta' Novembru 2014.

21. Permezz ta' att ippreżentat fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-25 ta' Settembru 2014, il-Kunsill talab li jintervjeni f'din il-kawża insostenn tat-talbiet tal-Parlament. Din it-talba ntlaqgħet fit-22 ta' Ottubru 2014.

22. Il-Parlament, sostnut mill-Kunsill, fir-rikors tiegħu jitlob li jkun annullat ir-Regolament ikkontestat filwaqt li l-Kummissjoni tkun ikkundannata għall-ispejjeż. Insostenn tar-rikors tiegħu, huwa jinvoka motiv wieħed, ibbażat fuq il-fatt li l-Kummissjoni, meta emendat ir-Regolament bażiku minflok ma ssupplimentatu, ma osservatx il-prerekwiżiti stabbiliti fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku għad-delegazzjoni tas-setgħat iżda eċċediet is-setgħat li ġew mogħtija lilha mil-leġiżlatur tal-Unjoni.

23. Il-Kummissjoni titlob li l-Qorti tal-Ġustizzja jogħġobha tiċħad ir-rikors bħala inammissibbli jew, sussidjarjament, bħala infondat. Fl-ewwel lok, ir-rikors huwa inammissibbli għaliex l-uniku motiv invokat mill-Parlament huwa bbażat esklużivament fuq il-fatt li l-Kummissjoni stabbilixxiet il-prijoritajiet tal-finanzjament speċifikament billi fl-Anness I tar-Regolament bażiku introduċiet parti VI minflok ma adottat att separat li jissupplimenta r-Regolament bażiku. Madankollu, il-Parlament ma huwiex qiegħed isostni li l-kontenut tar-Regolament ikkontestat huwa illegali, jiġifieri r-rikors huwa bbażat biss fuq l-allegat difett proċedurali tar-Regolament ikkontestat. It-tieni nett, fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja xorta waħda tqis ir-rikors bħala ammissibbli, il-Kummissjoni titlob sussidjarjament li r-rikors jiġi miċħud bħala infondat. Fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku ma huwiex speċifikat fid-dettall kif il-Kummissjoni għandha tistabbilixxi l-prijoritajiet tal-finanzjament

10 — ĠU C 80, p. 6.
11 — C(2014) 3055 final.

speċifikament, u għalhekk din id-dispożizzjoni ma topponix l-istabbiliment tal-prijoritajiet permezz ta' żieda ta' parti ġdida fl-Anness I tar-Regolament bażiku. Tali żieda ma temendax id-dispożizzjonijiet tar-Regolament bażiku mil-lat sostantiv. Għall-kuntrarju ta' dak li sostna l-Parlament, fil-każ preżenti, l-interpretazzjoni tal-kunċetti ta' "suppliment" u ta' "emenda", użati fl-Artikolu 290(1) TFUE, ma hijiex rilevanti.

24. Il-Parlament, il-Kummissjoni u l-Kunsill ipparteċipaw fis-seduta tad-9 ta' Lulju 2015.

V – **Analiżi**

A – *Fuq l-ammissibbiltà tar-rikors*

25. Permezz tal-motiv ta' difiża msemmi fuq fil-punt 23 ta' dawn il-konklużjonijiet, il-Kummissjoni qiegħda ssostni li r-rikors għandu jiġi miċħud bħala inammissibbli għaliex huwa bbażat unikament fuq difett proċedurali. Hija tinnota li, skont l-Artikolu 263 TFUE, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha ġurisdizzjoni sabiex taqta' rikorsi bbażati fuq ksur tal-forom proċedurali sostanzjali. Madankollu, id-difett allegat ma jistax ikun sinjifikattiv għaliex, anki skont il-fehma tal-Parlament, il-Kummissjoni setgħet tadotta att separat bl-istess kontenut jew tikkoreġi r-Regolament ikkontestat permezz ta' rettifika.

26. Skont il-fehma tal-Parlament, it-talba tal-Kummissjoni, li r-rikors ikun miċħud bħala inammissibbli, hija bbażata fuq interpretazzjoni żbaljata tal-forom proċedurali fis-sens tal-Artikolu 263 TFUE u tal-forma ta' att. Bil-forom proċedurali fis-sens tal-Artikolu 263 TFUE hija mfissra l-proċedura li għandha tkun osservata qabel jew waqt l-adozzjoni ta' att [12]. Il-Parlament jiċħad ukoll li argumenta li sar ksur tal-forom proċedurali msemmijin matul l-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat. Skont il-Parlament, il-Kummissjoni, madankollu, eċċediet is-setgħat iddelegati lilha billi adottat att li hija ma kellhiex id-dritt tadotta fil-kuntest tad-delega ta' setgħa [13].

27. Ninnota li fil-verżjoni Franċiża hawnhekk hija kkonċernata konfużjoni bejn it-termini "forme" u "formes". Filwaqt li tal-ewwel tista' tfisser perfettament il-forma tal-att, bit-tieni waħda l-Artikolu 263 TFUE jirreferi preċiżament għall-forom proċedurali li għandhom jiġu osservati qabel l-adozzjoni ta' att jew fl-istadju tal-adozzjoni tiegħu. Dan ir-riskju ta' konfużjoni ma jeżistix, pereżempju, fil-verżjonijiet bil-Finlandiż u bl-Ingliż tal-Artikolu 263 TFUE [14]. Huwa wkoll ċar mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li n-nuqqas ta' konformità mad-*dispożizzjonijiet proċedurali* dwar, pereżempju, l-adozzjoni ta' att li jikkawża preġudizzju, bħall-fatt li l-Kummissjoni ma tkunx ħadet deċiżjoni fit-terminu stabbilit mil-leġiżlatur tal-Unjoni, jikkostitwixxi ksur ta' forom proċedurali sostanzjali [15].

28. Għalhekk, peress li l-Artikolu 263 TFUE, invokat mill-Kummissjoni, jirreferi għal dispożizzjonijiet proċedurali, li lanqas ma qiegħed jiġi allegat li ġew miksura mill-Kummissjoni, jiena naqbel mal-Parlament fuq il-fatt li r-rikors jikkonċerna biss eventwali eċċess ta' setgħa mill-Kummissjoni u mhux ksur ta' forom proċedurali. Għaldaqstant, ir-rikors huwa ammissibbli.

12 — Bħala eżempji għal forom proċedurali fis-sens tal-Artikolu 263 TFUE, il-Parlament, *inter alia*, isemmi l-konsultazzjoni tal-istituzzjonijiet jew tal-korpi tal-Unjoni, il-modalitajiet tal-votazzjoni u l-formalitajiet li jipproteġu l-interessi tal-partijiet ikkonċernati, bħal pereżempju l-konsultazzjoni u l-obbligu ta' motivazzjoni.

13 — F'dan ir-rigward, il-Parlament jirreferi għall-Artikolu 53(1) TFUE, fejn il-Parlament u l-Kunsill jingħataw is-setgħa li jadottaw direttivi f'oqsma speċifiċi. Madankollu, jekk il-Parlament u l-Kunsill jadottaw regolament, jiġifieri jekk jużaw tip ta' att differenti minn dak li għall-adozzjoni tiegħu kellhom is-setgħa, dan ma jikkostitwixxix ksur tal-forom proċedurali, iżda eċċess tas-setgħa kkonferita lilhom fl-Artikolu 53 TFUE.

14 — Il-verżjoni lingwistika Ingliża tal-Artikolu 263 TFUE tipprevedi: "infringement of an essential procedural requirement".

15 — Sentenzi Spanja vs Il-Kummissjoni (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, punt 34) u Il-Ġermanja vs Il-Kummissjoni (C-549/12 P u C-54/13 P, EU:C:2015:412, punt 92).

B – *Fuq il-klassifikazzjoni legali tal-kawża*

29. Billi l-bażi legali tad-delega tas-setgħa ma hijiex imsemmija b'mod espliċitu fl-Artikolu 21(3) jew b'mod ġenerali fl-Artikolu 21 tar-Regolament bażiku, l-ewwel nett għandu jiġi eżaminat jekk l-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat hijiex effettivament ibbażata fuq l-Artikolu 290 TFUE. Fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku inkwistjoni, il-Kummissjoni hija ddelegata s-setgħa tiddettalja l-prijoritajiet tal-finanzjament, mingħajr ma huwa ppreċiżat b'mod espliċitu fuq xiex hija bbażata din is-setgħa.

30. Fis-sottomissjonijiet bil-miktub tagħha, il-Kummissjoni sostniet li hawnhekk ma hijiex ikkonċernata l-interpretazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE, iżda esklużivament dik tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku. Fil-fehma tagħha, l-interpretazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE u d-differenza bejn it-termini "jissu[p]plimentaw" u "jemendaw" użati fl-Artikolu 290 TFUE jidhru irrilevanti hawnhekk, billi fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku l-leġiżlatur tal-Unjoni għażel li ma jużax waħda minn dawn it-termini. It-terminu "jiddettaljaw" użat fir-regolament ta' delega, għaldaqstant, għandu jiġi interpretat skont is-sens ġenerali tar-Regolament bażiku, mingħajr l-użu ta' kunċetti ddefiniti minn qabel.

31. Madankollu, fis-seduta l-Kummissjoni tenniet li fil-każ tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku hija fil-fatt involuta delega ta' setgħa fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE, anki jekk l-interpretazzjoni tat-termini użati fih, "jissu[p]plimentaw" u "jemendaw", ma għandha l-ebda rwol fl-interpretazzjoni tal-imsemmi Artikolu 21(3). Għalhekk, l-istituzzjonijiet jaqblu li hawnhekk hija kkonċernata delega ta' setgħa skont l-Artikolu 290 TFUE.

32. Minkejja li, wara din il-kjarifika, ma hemm l-ebda dubju fuq dan il-punt, għal iktar ċarezza jiena nikkonstata li s-setgħa ddelegata lill-Kummissjoni fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku hija tabilħaqq setgħa ddelegata fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE u mhux, pereżempju, setgħa ta' implementazzjoni fis-sens tal-Artikolu 291 TFUE. Infakkar li att leġiżlattiv la jista' jiġi ssupplimentat u lanqas emendat b'att ta' implimentazzjoni, lanqas fil-partijiet mhux essenzjali tiegħu[16]. Il-kliem tal-premessa 59 tar-Regolament bażiku[17] u t-titolu tal-Artikolu 21 tiegħu ("Atti delegati") ukoll jixhdu li l-leġiżlatur kellu l-intenzjoni, b'mod inekwivoku, li jiddelega setgħat lill-Kummissjoni skont l-Artikolu 290 TFUE.

C – *Fuq is-setgħa ddelegata lill-Kummissjoni skont l-Artikolu 290 TFUE*

1. Rimarki preliminari fuq l-interpretazzjoni tad-dispożizzjonijiet ta' delega

33. Il-Kummissjoni tikkunsidra li l-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku għandu jiġi interpretat esklużivament abbażi tas-sens ġenerali ta' dan ir-regolament. Madankollu, peress li din hija setgħa ddelegata skont l-Artikolu 290 TFUE, it-terminu "jiddettaljaw" użat fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, jista', fil-fehma tiegħi, jikseb tliet interpretazzjonijiet differenti.

16 — Ara s-sentenzi Il-Parlament vs Il-Kummissjoni (C-65/13, EU:C:2014:2289, punt 45) u Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-88/14, EU:C:2015:499, punt 31).

17 — Ara l-punt 8 ta' dawn il-konklużjonijiet.

34. L-ewwel nett, din id-dispożizzjoni tista’ tiġi interpretata b’mod li tawtorizza lill-Kummissjoni tissupplimenta jew temenda r-Regolament bażiku, fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE, iżda mhux it-tnejn li huma [18]. It-tieni interpretazzjoni possibbli hija li, bl-użu ta’ termini differenti minn “suppliment” jew “emenda” fid-dispożizzjoni ta’ delega, il-leġiżlatur ħalla fid-diskrezzjoni tal-Kummissjoni li tiddeċiedi jekk tissupplimentax jew temendax l-att bażiku jew jekk tadottax att wieħed jew iktar li jistgħu kemm jissupplimentaw kif ukoll jemendaw il-att bażiku. It-tielet possibbiltà hija li l-kelma “jiddettaljaw” għandha tifsira differenti minn “jissu[p]plimentaw” jew “jemendaw” fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE, minkejja li d-delega ta’ setgħa hija bbażata fuq l-Artikolu 290 TFUE. Għalhekk, din it-tielet għażla tfisser li, minbarra l-atti ddelegati li jissupplimentaw u/jew jemendaw l-att bażiku, teżisti t-tielet kategorija ta’ atti ddelegati.

35. Għall-kuntrarju ta’ dak li sostniet il-Kummissjoni, sabiex ikun iċċarat liema minn dawn it-tliet possibbiltajiet hija l-interpretazzjoni korretta tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, għandu jiġi eżaminat l-Artikolu 290 TFUE. Tabilħaqq, id-dispożizzjoni ta’ delega inkwistjoni ma tistax tikkontradixxi d-dispożizzjoni tad-dritt primarju li fuqha hija bbażata, iżda għandha tiġi interpretata konformement mal-għanijiet ta’ din id-dispożizzjoni [19].

36. Minkejja li d-diverġenza fl-opinjonijiet tal-istituzzjonijiet involuti f’dan il-każ preżenti ma tikkonċernax, fiha nnfisha, l-interpretazzjoni tal-espressjonijiet użati fl-Artikolu 290 TFUE, “jissu[p]plimentaw” u “jemendaw”, id-distinzjoni bejn iż-żewġ termini hawnhekk għandha rwol ċentrali. Għaldaqstant, issa ser neżamina l-kunċetti ta’ “suppliment” u ta’ “emenda” fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. Għalkemm il-Qorti tal-Ġustizzja għadha ma stabbilixxietx pożizzjoni ċara fuq id-distinzjoni bejn dawn iż-żewġ kunċetti fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE, sussegwentement ser nindirizza fil-qosor il-ġurisprudenza rilevanti eżistenti.

2. Fuq il-kunċetti ta’ “suppliment” u ta’ “emenda” fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE

37. Permezz tat-Trattat ta’ Lisbona, is-sistema li tippermetti lil-leġiżlatur jiddelega setgħat lill-Kummissjoni ġiet emendata b’mod sostanzjali. Is-sistema l-ġdida ħadet post l-hekk imsejħa proċedura ta’ komitoloġija, u s-setgħat li jistgħu jiġu ddelegati lill-Kummissjoni ġew isseparati f’setgħa ddelegata, simili għas-setgħa leġiżlattiva, u f’setgħa ta’ implementazzjoni.

38. Dan il-mudell diġà kien adottat fit-Trattat li jistabbilixxi Kostituzzjoni għall-Ewropa [20]. Id-distinzjoni bejn setgħat iddelegati u setgħat ta’ implementazzjoni kienet magħżula bħala soluzzjoni għad-diffikultà li sa dak iż-żmien kien hemm fid-dritt tal-Unjoni sabiex issir distinzjoni ċara bejn il-kwistjonijiet li jaqgħu taħt il-qasam leġiżlattiv u dawk li jaqgħu taħt dak eżekuttiv [21]. Għaldaqstant, l-iktar distinzjoni importanti li saret fix-xogħol preparatorju għat-Trattat Kostituzzjonali fir-rigward tal-atti tal-eżekuttiv kienet tikkonsisti fid-distinzjoni bejn l-atti li jiżviluppaw l-atti leġiżlattivi, jiġifieri l-atti ddelegati, u l-atti li jkunu ta’ natura purament eżekuttiva, jiġifieri l-atti ta’ implementazzjoni [22].

18 — Din il-konklużjoni tintlaħaq permezz tal-mod propost mill-Parlament, jiġifieri, interpretazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE fis-sens li s-setgħa li temenda għandha tkun iddelegata b’mod espliċitu, b’tali mod li, jekk jintużaw termini għajr “emenda”, dawn bħala prinċipju dejjem ifissru “suppliment” (fuq il-pożizzjoni tal-Parlament, ara, għal iktar dettalji, il-punti 54 u 55 ta’ dawn il-konklużjonijiet). Iżda, jekk ma jkunx meħtieġ li s-setgħa ta’ emenda tiġi espressa, din il-possibbiltà ta’ interpretazzjoni tittieħed inkunsiderazzjoni jekk id-dispożizzjoni ta’ delega jkollha, skont l-Artikolu 290 TFUE, tiġi interpretata fil-kuntest tal-att bażiku fis-sens li, fi kwalunkwe każ, din tfisser jew “suppliment” biss jew “emenda” biss (ara l-punti 65 sa 67 ta’ dawn il-konklużjonijiet).

19 — Skont ġurisprudenza stabbilita, dispożizzjoni tad-dritt sekondarju tal-Unjoni għandha tiġi interpretata, sa fejn huwa possibbli, fis-sens tal-konformità tagħha mad-dispożizzjonijiet tat-Trattat [ara, *inter alia*, is-sentenzi Torrekens (28/68, EU:C:1969:17, punt 10), Klensch *et* (201/85 u 202/85, EU:C:1986:439, punt 21), Rauh (C-314/89, EU:C:1991:143, punt 17), Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, punt 30), u Bertelsmann u Sony Corporation of America vs Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 174)].

20 — ĠU 2004, C 310, p. 1, iktar ’il quddiem “it-Trattat Kostituzzjonali”. L-Artikolu I-36 tat-Trattat Kostituzzjonali jipprevedi li “[il-]Kummissjoni [tista’ tkun iddelegata] s-setgħa li tadotta regolamenti Ewropej delegati sabiex iżidu ma’ jew jemendaw ċerti elementi mhux essenzjali tal-liġi jew tal-liġi kwadru”. Anki fil-kumplament tiegħu, l-Artikolu I-36 jikkorrispondi mal-kliem tal-Artikolu 290 TFUE f’elementi essenzjali.

21 — Rapport finali tal-Grupp ta’ Ħidma IX “Semplifikazzjoni” tal-Konvenzjoni Ewropea (CONV 424/02, p. 8).

22 — Ara, *inter alia*, is-sommarju tal-laqgħa tal-Grupp ta’ Ħidma IX “Semplifikazzjoni” tal-Konvenzjoni Ewropea, tal-24 ta’ Ottubru 2002 (CONV 372/02, p. 3).

Fir-rigward tad-distinzjoni li tista' ssir fi ħdan il-grupp il-ġdid ta' atti ddelegati bejn l-atti li jissupplimentaw u dawk li jemendaw l-att bażiku, din id-distinzjoni ma kinitx ittrattata, ħlief għall-konstatazzjoni li l-atti ddelegati jistgħu jew jirregolaw aspetti tekniċi jew iddettaljati li jiżviluppaw att leġiżlattiv, jew jemendaw ulterjorment ċerti elementi tal-att leġiżlattiv stess [23].

39. Fil-livell tad-dritt kostituzzjonali, mill-mudell tas-setgħa ddelegata magħżul fit-Trattat ta' Lisbona jirriżultaw żewġ soluzzjonijiet importanti għal dan il-każ. L-ewwel nett, id-delega ta' setgħat leġiżlattivi hija possibbli taħt kundizzjonijiet *materjali* partikolari, li huma diġà limitati b'mod ġenerali fl-Artikolu 290 TFUE fil-livell kostituzzjonali u li l-leġiżlatur għad irid jippreċiża b'iktar reqqa b'mod speċifiku f'kull dispożizzjoni ta' delega adottata minnu [24]. It-tieni nett, bl-Artikolu 290 TFUE hija maħluqa l-possibbiltà li l-Kummissjoni tkun iddelegata s-setgħa sabiex *temenda l-att bażiku*. Fi kliem ieħor, min jeżerċita setgħa ddelegata jista', fis-sens *formali*, jemenda "liġi", u mhux sempliċement jadotta dispożizzjonijiet permezz ta' att separat li, mil-lat sostantiv (materjali), jikkorrispondu għal liġi [25].

40. Fil-Komunikazzjoni li hija fasslet dwar l-implementazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE, il-Kummissjoni, l-ewwel nett, tispjega li hija "tqis li bl-użu tal-verb 'emenda', l-awturi tat-Trattat il-Ġdid riedu jkopru l-possibbiltajiet kollha li fihom il-Kummissjoni tingħata s-setgħa li temenda formalment att ta' bażi. Din *l-emenda formali* tista' *taffettwa t-test ta' wieħed jew iktar artikoli tal-istrument, jew it-test ta' anness*, li legalment huwa parti mill-istrument leġiżlattiv. Ftit jimporta li l-anness ikun fih dispożizzjonijiet purament tekniċi; hekk kif il-Kummissjoni tingħata s-setgħa li temenda anness li jkun fih miżuri ta' ambitu ġenerali, is-sistema tal-atti delegati għandha tirċievi l-applikazzjoni" [26].

41. It-tieni nett, il-Kummissjoni tqis "li sabiex jiġi determinat jekk miżura 'tikkompletax' l-att ta' bażi, il-leġiżlatur ikollu jevalwa jekk il-miżura futura *żżidx konkretament standards ġodda mhux essenzjali* li *jbiddlu l-qafas tal-att leġiżlattiv*, billi jħallu marġini ta' interpretazzjoni għall-Kummissjoni. Jekk dan ikun il-każ, jista' jiġi kkunsidrat li l-miżura 'tikkompleta' l-att ta' bażi" [27].

42. Il-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni hija ssupplimentata permezz tal-Linji gwida għas-servizzi tal-Kummissjoni, tal-24 ta' Ġunju 2011 [28]. Skont dawn il-linji gwida, it-terminu "emenda" ifisser li t-test tal-att bażiku jiġi emendat b'mod formali permezz tat-tħassir, taċ-ċaqliq jew taż-żieda ta' elementi mhux essenzjali. Min-naħa l-oħra, att iddelegat li "jissupplimenta" l-att bażiku huwa att separat li bih l-att bażiku ma jiġix emendat formalment [29].

23 — Rapport finali tal-Grupp ta' Ħidma IX "Semplifikazzjoni" tal-Konvenzjoni Ewropea (CONV 424/02, p. 9 u 10). Anki waqt it-taħdidiet l-iktar importanti li saru bejn l-istituzzjonijiet dwar l-implementazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE, evidentement kienu kkonċernati, b'mod partikolari, il-possibbiltajiet tal-leġiżlatur li jikkontrolla l-adozzjoni ta' atti ddelegati, il-konsultazzjoni ta' esperti nazzjonali u l-perijodu tad-delega ta' setgħa (ara, pereżempju fuq il-pariri dwar il-kontroll, G. J. Brandsma u J. Blom-Hansen: "Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making", *Journal of Common Market Studies* 2012, Vol. 50, Nru 6, p. 939-957, p. 943-948).

24 — L-applikazzjoni tal-kriterji tal-Artikolu 290 TFUE, fejn huma kkonċernati kriterji kumulattivi, hija materja għal-leġiżlatur biss, billi l-att ma jridx ikollu biss portata ġenerali, iżda jrid jissupplimenta jew jemenda wkoll ċerti elementi mhux essenzjali tal-att leġiżlattiv. Skont il-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni dwar l-implementazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE, jekk wieħed minn dawn ir-rekwiżiti ma jkunx issodisfatt, tkun eskluża l-applikazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE [Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill, KUMM(2009)673 finali, punt 2.3].

25 — Att iddelegat li jemenda att bażiku, għaldaqstant, skont il-prinċipji ta' *lex posterior* u ta' *lex specialis* jieħu post id-dispożizzjonijiet rilevanti tal-att bażiku, minkejja li huwa kkonċernat att adottat mill-Kummissjoni.

26 — KUMM(2009) 673 finali, punt 2.3 (korsiv miżjud minni).

27 — Min-naħa l-oħra, miżuri li jkunux sempliċement intiżi sabiex jagħtu effett lil dispożizzjonijiet tad-dritt eżistenti tal-att bażiku, ma għandhomx jitqiesu bħala miżuri supplimentari [KUMM(2009) 673 finali, punt 2.3, korsiv miżjud minni]. Madankollu, nirrileva li hawnhekk hija kkonċernata qabelxejn id-distinzjoni bejn atti ta' delega, li jissupplimentaw l-att bażiku, u atti ta' implementazzjoni li, kif diġà kkonstatajt qabel, hija diffiċli li ssir [ara l-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill u Il-Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, punt 78)].

28 — "Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission" (iktar 'il quddiem "il-Linji gwida għas-servizzi tal-Kummissjoni tal-2011"), SEC(2011) 855.

29 — Il-Linji gwida għas-servizzi tal-Kummissjoni tal-2011, punt 34.

3. Fuq il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li hija rilevanti f'dan il-każ

43. Fir-rigward tat-traspożizzjoni tal-ġurisprudenza mill-perijodu qabel id-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Lisbona għall-interpretazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE, għandu jiġi kkonstatat li fil-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni dwar l-implementazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE huwa miżjud li d-definizzjoni tal-atti ddelegati fl-Artikolu 290(1) TFUE fil-biċċa l-kbira tikkonforma mad-definizzjoni tal-atti li, skont id-Deċiżjoni 1999/468/KE[30], jaqgħu taħt il-proċedura regolatorja bi skrutinju introdotta permezz tad-Deċiżjoni 2006/512/KE[31]. Fiż-żewġ każijiet huma kkonċernati atti b'kamp ta' applikazzjoni ġenerali li jissupplimentaw jew jemendaw ċerti elementi mhux essenzjali tal-att leġiżlattiv. Madankollu, minkejja s-similaritajiet tagħhom, l-atti mhux bilfors jiġu applikati bl-istess mod. F'kuntest istituzzjonali ġdid, il-kamp ta' applikazzjoni ta' atti ddelegati ma huwiex ser ikun bilfors identiku għal dak tal-proċedura regolatorja bi skrutinju. Għaldaqstant, għandha tkun evitata kull traspożizzjoni awtomatika tal-ġurisprudenza preċedenti[32].

44. Kif ikkonstatajt iktar 'il fuq fil-punt 36, il-Qorti tal-Ġustizzja għadha ma indirizzatx b'mod ċar id-differenza bejn "suppliment" u "emenda" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. L-Avukat Ġenerali Mengozzi, madankollu, fil-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill[33], ikkonstata li minħabba l-ħsieb ta' sistematizzazzjoni mfittxija mill-awturi tat-Trattat ta' Lisbona fir-riforma tal-mekkaniżmu tad-delegazzjoni regolatorja fi ħdan l-Unjoni, huwa loġiku li wieħed jassumi li d-distinzjoni bejn l-atti li "jissupplimentaw" u dawk li "jemendaw" l-att bażiku tissodisfa x-xewqa li jiġu ddefiniti żewġ kategoriji ta' atti ddelegati funzjonalment differenti[34].

45. Fil-fehma tal-Avukat Ġenerali Mengozzi, din l-ewwel kategorija tinkludi miżuri maħsuba sabiex isiru *emendi formali għat-test* tal-att leġiżlattiv, filwaqt li t-tieni waħda tinkludi dawk li jissupplimentaw il-kontenut regolatorju tiegħu *mingħajr intervent fuq it-test*. F'din il-perspettiva, skont it-teknika magħżula, *iż-żieda* fl-att bażiku ta' elementi ġodda mhux essenzjali tikkostitwixxi, għall-finijiet tal-Artikolu 290 TFUE, "emenda" meta tali elementi jiddaħħlu *fit-test* ta' tali att (fl-artikoli jew f'anness), u, jekk ma jkunux maħsuba sabiex jiżdiedu materjalment fl-att bażiku, iżda jekk jibqgħu jiġu rregolati *f'att regolatorju separat*, dawn jikkostitwixxu "suppliment"[35]. Din l-interpretazzjoni tikkorrispondi mal-interpretazzjoni ppreżentata fil-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni dwar l-implementazzjoni tal-Artikolu 290 TFUE u fil-Linji gwida għas-servizzi tal-Kummissjoni tal-2011, it-tnejn li huma ċċitati iktar 'il fuq[36].

46. Fis-sentenza Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill[37], il-Qorti tal-Ġustizzja kkonstatat li l-inseriment ta' nota ta' qiegħ il-paġna fl-anness ta' att bażiku, jiġifieri l-inseriment tal-att iddelegat direttament fit-test ta' dan l-att, kien jikkostitwixxi emenda tal-kontenut regolatorju ta' att leġiżlattiv fis-sens tal-Artikolu 290(1) TFUE. F'dik il-kawża, mid-dispożizzjoni ta' delega li kienet tinsab fl-att bażiku kien jirriżulta li l-leġiżlatur tal-Unjoni kellu l-intenzjoni li l-att adottat fuq il-bażi ta' din id-dispożizzjoni jiġi introdott direttament fit-test tal-att bażiku[38].

30 — Id-Deċiżjoni tal-Kunsill 1999/468/KE, tat-28 ta' Ġunju 1999, li tipprovdi l-proċeduri għall-eżerċizzju tas-setgħat ta' l-implimentazzjoni konferiti fuq il-Kummissjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol. 3, p. 124).

31 — Deċiżjoni tal-Kunsill 2006/512/KE, tas-17 ta' Lulju 2006, li temenda d-Deċiżjoni 1999/468/KE li tipprovdi l-proċeduri għall-eżerċizzju tas-setgħat ta' implimentazzjoni konferiti lill-Kummissjoni (ĠU L 76 M, 16.3.2007, p. 100).

32 — KUMM(2009) 673 finali, punt 2.1. Ara wkoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-88/14, EU:C:2015:304). Skont il-punt 42 ta' dawk il-konklużjonijiet, fil-kuntest tas-sistema tal-komitoloġija stabbilita fuq il-bażi tal-Artikolu 202 KE, il-kunċett ta' "emenda" ta' att bażiku kien jinkludi b'mod ċar il-funzjoni ta' suppliment regolatorju ("iż-żieda ta' elementi ġodda"), inkluża fl-unika kategorija tal-"kompetenza ta' implementazzjoni". Fis-sens tal-Artikolu 2(2) tad-Deċiżjoni 1999/468, l-użu tal-proċedura regolatorja bi skrutinju, li ddaħħlet bid-Deċiżjoni 2006/512, kien impost f'każ li l-Kummissjoni tingħata s-setgħa li tadotta miżuri ġenerali maħsuba sabiex jemendaw elementi mhux essenzjali tal-att bażiku, anki billi tneħħi xi wħud minn dawn l-elementi jew *billi żżid elementi ġodda mhux essenzjali*.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-88/14, EU:C:2015:304, punt 43).

35 — *Idem.*

36 — Ara l-punti 40 u 42 ta' dawn il-konklużjonijiet.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — *Idem*, punti 43 u 44.

47. Minħabba r-raġunijiet esposti iktar 'il fuq, naqbel mal-interpretazzjoni tal-Avukat Ġenerali Mengozzi dwar id-distinzjoni bejn suppliment u emenda tal-att bażiku fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. Għaldaqstant, jiena nemmen li b'dawn it-termini għandhom ikunu separati minn xulxin żewġ kategoriji ta' atti ddelegati *funzjonalment* distinti. Madankollu, tali definizzjoni tqiegħed din id-dikotomija fil-livell tat-teknika leġiżlattiva, li tikkonċerna biss in-natura tal-att iddelegat.

4. Fuq in-natura eżawrjenti tad-distinzjoni magħmula fl-Artikolu 290 TFUE

48. Ninnota li, fir-Regolament bażiku, il-leġiżlatur intenzjonalment uża l-kelma "jiddettaljaw" minflok "jissupplimentaw" jew "jemendaw" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. Il-Kummissjoni sostniet li l-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, li kieku fih l-leġiżlatur uża wieħed miż-żewġ termini użati fl-Artikolu 290 TFUE, kien ikollu jiġi interpretat abbażi ta' dawn it-termini. Madankollu, billi l-leġiżlatur ma għamel użu minn l-ebda minnhom, il-kelma "jiddettaljaw" għandha tkun interpretata esklużivament fil-kuntest tar-Regolament bażiku.

49. Inizjalment, it-trattazzjoni tal-Kummissjoni setgħet tiġi interpretata b'tali mod li din hija tal-fehma li, minbarra l-atti ddelegati li jissupplimentaw jew jemendaw l-att bażiku, teżisti wkoll it-tielet kategorija ta' atti ddelegati [39]. Madankollu, fis-seduta l-Kummissjoni nnegat l-eżistenza ta' tali tielet kategorija. Għaldaqstant, hija tqis li jeżistu biss żewġ kategoriji ta' atti ddelegati, jiġifieri dawk li jissupplimentaw l-att bażiku u dawk li jemendawh. Waqt id-determinazzjoni tas-setgħat tal-Kummissjoni huwa kruċjali li b'att iddelegat ma jistgħu jiġu affettwati partijiet sostanzjali tal-att bażiku.

50. Skont l-interpretazzjoni tiegħi tal-Artikolu 290 TFUE li tinsab fil-punti 45 sa 47 iktar 'il fuq, il-kunċett ta' "emenda" ta' att għall-għanijiet ta' din id-dispożizzjoni jkopri kwalunkwe bidla formali li ssir fit-test tal-att jew tal-anness tiegħu, irrispettivament minn jekk jinvolvix it-tħassir, iż-żieda jew is-sostituzzjoni ta' kwalunkwe element tiegħu [40]. Barra minn hekk, għandu jkun innotat f'dan il-kuntest li l-kunċett ta' "suppliment" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE huwa ta' natura teknika. Għaldaqstant, minkejja li skont il-lingwa ordinarja pjuttost jista' jiġi interpretat bħala suppliment tal-att bażiku meta fl-imsemmi att bażiku *tiddaħħal* nota ta' qiegħ il-paġna jew parti ġdida fl-anness tiegħu, skont l-Artikolu 290 TFUE dan jikkostitwixxi emenda tal-att bażiku [41]. Għaldaqstant, skont l-Artikolu 290 TFUE għandha titqies bħala emenda tar-Regolament bażiku l-introduzzjoni fl-Anness I ta' dan ir-regolament ta' parti kompletament ġdida, mingħajr ma ssir emenda fil-veru sens tal-kelma fit-test tar-Regolament bażiku jew tal-anness tiegħu.

51. Billi "suppliment" u "emenda" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE jindikaw żewġ kategoriji ta' atti ddelegati funzjonalment differenti [42], fil-fehma tiegħi, l-atti ddelegati kollha adottati mill-Kummissjoni skont l-Artikolu 290 TFUE għandhom, bħala prinċipju, jaqgħu taħt waħda minn dawn iż-żewġ kategoriji. Għaldaqstant, tqum il-kwistjoni tan-natura legali tal-att iddelegat, li l-leġiżlatur għandu jiddetermina fl-eżerċizzju tad-diskrezzjoni tiegħu [43].

39 — Ara t-tielet possibbiltà ta' interpretazzjoni ppreżentata fil-punt 34 ta' dawn il-konklużjonijiet.

40 — Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-88/14, EU:C:2015:304, punt 41).

41 — Din id-diffikultà terminoloġika hija spjegata b'mod tajjeb permezz ta' spjegazzjoni tal-Kummissjoni fis-seduta, fis-sens li hija "issuplimentat l-att bażiku permezz ta' emenda".

42 — Ara l-punt 47 ta' dawn il-konklużjonijiet.

43 — B'analoġija mad-diskrezzjoni tal-leġiżlatur fir-rigward tal-għażla bejn l-Artikoli 290 TFUE u 291 TFUE, ara s-sentenza Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-427/12, EU:C:2014:170, punt 40) u l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mengozzi fil-kawża Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-88/14, EU:C:2015:304, punti 36 u 37).

52. Id-distinzjoni formali, prevista fl-Artikolu 290 TFUE, bejn emenda u suppliment tal-att bażiku tippermetti li ssir distinzjoni sussegwenti bejn l-atti ddelegati li ssupplimentaw l-att bażiku u dawk li emendaw l-att bażiku, skont il-kontenut tal-att adottat mill-Kummissjoni. Madankollu, id-distinzjoni stabbilita fl-Artikolu 290 TFUE ma tipprevedi l-ebda kriterji legali li skonthom il-leġiżlatur ikollu jagħżel bejn iż-żewġ alternattivi formali. Abbażi tal-Artikolu 290 TFUE lanqas ma jista' jiġi ddeterminat jekk il-Kummissjoni għandhiex tissupplimenta jew inkella temenda l-att bażiku jekk it-test tad-dispożizzjoni ta' delega, inkluża fl-att bażiku, ma jkunx ċar.

53. Għaldaqstant, issa jmiss li jiġi kkunsidrat x'inhija l-importanza li l-leġiżlatur, sabiex jiddelega setgħa lill-Kummissjoni, jieħu d-deċiżjoni li juża terminu differenti minn "suppliment" jew "emenda" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. L-ewwel nett, tqum il-kwistjoni dwar jekk, meta jintuża, pereżempju fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, terminu li ma jikkorrispondi għall-ebda wieħed li jinsab fl-Artikolu 290 TFUE, il-leġiżlatur ikunx qiegħed iħalli fid-diskrezzjoni tal-Kummissjoni jekk temendax jew tissupplimentax l-att bażiku fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE[44]. It-tieni nett, l-interpretazzjoni tad-dispożizzjoni ta' delega hija marbuta mill-qrib mal-kwistjoni ta' jekk is-setgħa li jiġi emendat l-att bażiku għandhiex tkun dejjem espliċita, kif qiegħed isostni l-Parlament. Skont l-ewwel alternattiva msemmija, fil-fehma tiegħi, il-Kummissjoni tkun tista' tissupplimenta kif ukoll temenda l-att bażiku. Min-naħa l-oħra, jekk is-setgħa ta' emenda trid tkun iddelegata b'mod espliċitu, fil-każ tal-aħħar ma tkunx possibbli emenda tal-att bażiku.

D – *Fuq l-interpretazzjoni ta' dispożizzjoni ta' delega li fiha ma jintuża l-ebda wieħed miż-żewġ termini previsti fl-Artikolu 290 TFUE, u fuq l-interpretazzjoni tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku*

54. Skont il-fehma tal-Parlament, is-setgħa li jiġi emendat att bażiku trid tkun espliċita, għaliex permezz tal-emenda jkun qed jiġi direttament affettwat it-test adottat mil-leġiżlatur. F'każ li waqt id-delega ta' setgħat lill-Kummissjoni, il-leġiżlatur ikun uża terminu differenti minn "suppliment" jew "emenda", hawnhekk tkun ikkonċernata s-setgħa li jiġi ssupplimentat l-att bażiku. Madankollu, fis-seduta, il-Parlament irrikonoxxa li, fil-prattika, f'ċerti każijiet, anki l-użu ta' terminu ieħor differenti minn "emenda" jista' jimplika s-setgħa ta' emenda fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE[45].

55. Irrispettivament minn dan kollu, il-Parlament isostni li l-Kummissjoni ma kinitx iddelegata s-setgħa, permezz tad-dispożizzjoni ta' delega tal-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, sabiex twettaq emenda[46]. Billi f'ħafna dispożizzjonijiet oħrajn tar-Regolament bażiku, pereżempju fl-Artikolu 21(1), (2) u (6), il-Kummissjoni qiegħda, b'mod espliċitu u formali, tiġi ddelegata s-setgħa sabiex temenda r-Regolament bażiku, huwa ċar li fl-Artikolu 21(3) ta' dan ir-regolament ma hijiex iddelegata tali setgħa ta' emenda[47].

44 — Alternattiva oħra tkun li l-Kummissjoni tkun meħtieġa tinterpreta f'kull każ id-dispożizzjoni ta' delega, sabiex tiddetermina għalxiex kienet iddelegata s-setgħa.

45 — Bħala eżempju l-Parlament indika dispożizzjoni li fiha, għat-teħid inkunsiderazzjoni ta' żvilupp partikolari, il-Kummissjoni tkun qiegħda tiġi ddelegata s-setgħa li "taġġusta" artikolu speċifiku jew parti minn anness. Tali delega hija inkluża pereżempju fl-Artikoli 6(3) u 7(3) tar-Regolament (UE) Nru 1307/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-17 ta' Diċembru 2013, li jistabbilixxi regoli għal pagamenti diretti lill-bdiewa taħt skemi ta' appoġġ fil-qafas tal-politika agrikola komuni u li jħassar ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 637/2008 u r-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 73/2009 (ĠU L 347, p. 608).

46 — Huwa interessanti li wieħed jinnota li fil-fażi tal-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat, il-Parlament kien tal-opinjoni li n-nuqqasijiet ta' dan ir-regolament setgħu jiġu rrimedjati permezz ta' rettifika. Għaldaqstant, skont il-Parlament, regolament iddelegat li jemenda r-regolament bażiku seta' jiġi *korrett* b'tali mod li jsir regolament iddelegat li jissupplimenta r-regolament bażiku. Min-naħa l-oħra, għal dan l-għan kien ikollu jiġi emendat ir-Regolament ikkontestat sħiħ, sa fejn il-parti VI inkwistjoni ma kinitx tista' tiġi introdotta direttament fl-Anness I tar-Regolament bażiku, iżda kien ikollha tiġi adottata bħala regolament proprju separat. Jiena għandi dubji dwar jekk tali emenda tistax qabelxejn titwettaq permezz ta' sempliċi rettifika.

47 — Min-naħa l-oħra, wieħed jista' jistaqsi wkoll x'inhuwa mfisser fl-Artikolu 21(4) tar-Regolament bażiku b'"[i]l-Kummissjoni għandu jkollha s-setgħa tadotta atti delegati f'konformità mal-Artikolu 26 li *jgħollu* l-limitu massimu stipulat fl-Artikolu 14(2) sa 20 %" (korsiv miżjud minni). Li kieku wieħed isegwi l-interpretazzjoni tal-Parlament, f'dan il-kuntest, "jgħollu" bħala prinċipju trid ukoll tfisser "suppliment" tal-att bażiku, billi, abbażi tar-raġunijiet ippreżentati mill-Parlament u minħabba n-nuqqas ta' setgħa espliċita, b'dan it-terminu ma tistax tkun imfissra "emenda". Għaldaqstant, f'dan il-każ, din iż-żieda jkollha titwettaq permezz ta' att separat. Ċertament, f'każ individwali bħal ma huwa dan, u kif irrikonoxxut mill-Parlament fis-seduta, tista' tkun ikkonċernata wkoll is-setgħa li jiġi emendat l-artikolu inkwistjoni. Madankollu, billi hawnhekk ma hijiex ikkonċernata l-interpretazzjoni tal-Artikolu 21(4) tar-Regolament bażiku, dan il-paragrafu ma għandux jiġi indirizzat f'iktar dettall.

56. Il-Kummissjoni tenfasizza li ma teżisti l-ebda ġerarkija bejn l-atti li jissupplimentaw l-att bażiku u dawk li jemendawh u, għall-kuntrarju, issostni li dawn l-atti huma pari. Min-naħa l-oħra, il-Kummissjoni ssostni li teżisti ġerarkija bejn atti leġiżlattivi li jemendaw elementi essenzjali ta' att u atti ddelegati li jissupplimentaw jew jemendaw elementi mhux essenzjali ta' att fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. Fi kwalunkwe każ, atti ddelegati jikkonċernaw oqsma mhux essenzjali tal-att bażiku, u dawn l-oqsma jibqgħu mhux essenzjali, irrispettivament minn jekk ikunux stabbiliti permezz ta' emenda tal-att bażiku jew ta' att separat. L-Artikolu 290 TFUE ma jistax jiġi interpretat b'tali mod li d-delega ta' setgħa trid tinkludi indikazzjoni espliċita dwar jekk il-Kummissjoni għandhiex is-setgħa tissupplimenta jew temenda r-Regolament bażiku[48].

57. Madankollu, il-Parlament jemmen li "kontenut tad-delega ta' setgħa" fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE jirrigwarda partikolarment liema tip ta' att il-Kummissjoni tista' tadotta abbażi tad-delega ta' setgħa, u mhux daqstant il-kontenut tal-att iddelegat. Għandha tkun ir-responsabbiltà tal-leġiżlatur li jistabbilixxi l-kontenut tad-delega ta' setgħa, u din id-deċiżjoni ma tistax titħalla fid-diskrezzjoni tal-Kummissjoni[49].

58. Fil-fehma tiegħi, il-Parlament għandu kompletament raġun meta jsostni li hija r-responsabbiltà tal-leġiżlatur li jistabbilixxi l-kontenut tad-delega ta' setgħa, inkluża n-natura legali tal-att iddelegat bħala att li jissupplimenta jew jemenda l-att bażiku. Madankollu, fil-każ preżenti, huwa ovvju li l-leġiżlatur ma stabbilixxiex in-natura legali tal-att iddelegat jew li, għall-inqas, din l-għażla ma tteħditx b'mod ċar. Fil-fatt, fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, il-Kummissjoni lanqas ma qiegħda tingħata s-setgħa b'mod espliċitu sabiex tissupplimenta r-Regolament bażiku.

59. Irrispettivament mill-fehma tal-Parlament, fil-fehma tiegħi, wieħed ma jistax jassumi li ċ-ċirkustanza li l-Kummissjoni ma hijiex mogħtija s-setgħa b'mod espliċitu fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku sabiex temenda dan ir-regolament, ma tfissirx awtomatikament li l-Kummissjoni għandha biss is-setgħa sabiex tissupplimentah. Fil-fatt, jiena naqbel mal-Kummissjoni li l-Artikolu 290 TFUE ma jinkludi l-ebda gwida li permezz ta' emenda jkun qiegħed jiġi affettwat b'mod iktar qawwi l-att bażiku, milli permezz ta' suppliment, minkejja li fil-każ ta' emenda jsiru bidliet li jaffettwaw direttament it-test[50]. Ta' min wieħed ifakkar li l-kriterju essenzjali huwa li permezz tal-att iddelegat ma jiġux affettwati elementi essenzjali tal-att bażiku. Din ir-restrizzjoni fil-livell kostituzzjonali tikkonċerna b'mod ugwali kemm is-suppliment kif ukoll l-emenda tal-att bażiku.

60. Att iddelegat separat, li jissupplimenta l-att bażiku, huwa wkoll parti tal-qafas legali tal-att bażiku wara l-adozzjoni tiegħu għalkemm, formalment, dan ma jsirx parti mill-att bażiku. F'każijiet fejn, bis-saħħa tas-setgħa ddelegata, hija adottata *norma ġuridika kompletament ġdida*, id-differenza bejn is-suppliment u l-emenda tal-att bażiku tinsab, esklużivament, fil-mod u n-natura ta' kif inhuwa mfassal l-att iddelegat, u hija espressa f'termini reali sempliċement fil-mod kif tkun imfassla, fejn applikabbli, verżjoni kkonsolidata legalment mhux vinkolanti tal-att bażiku. Fiż-żewġ każijiet, it-test legalment vinkolanti ta' din in-norma ġuridika ġdida huwa dderivat mill-att iddelegat ippubblikat fis-serje L ta' *Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* li, *ex hypothesi*, ma ħassar jew issostitwixxa l-ebda mid-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-att bażiku[51].

48 — Ninnota li skont l-Artikolu 290 TFUE, fl-atti leġiżlattivi, l-objettivi, il-kontenut, il-kamp ta' applikazzjoni u l-perijodu tad-delega tas-setgħa għandhom jiġu stabbiliti espliċitament. Barra minn hekk, għad-delega ta' setgħa jistgħu jiġu stabbiliti kundizzjonijiet fir-rigward tar-revoka tad-delega u tad-dħul fis-seħħ tal-atti ddelegati.

49 — Barra minn hekk, il-Parlament isostni li r-Regolament kkontestat jipperikola l-flessibbiltà tal-iskema intenzjonata bir-Regolament bażiku, billi l-Kummissjoni ma tistax temenda l-prijoritajiet ta' finanzjament iktar tard ladarba dawn ikunu stabbiliti fl-anness tar-Regolament bażiku. Jiena nemmen li dan l-argument huwa bbażat fuq ipoteżijiet inċerti, u għalhekk dan ma għandux għalxiex ikun indirizzat f'iktar dettall. Fil-fehma tiegħi ma teżisti l-ebda raġuni għas-suppożizzjoni li l-Kummissjoni ma tkunx tista' temenda, b'mod sussegwenti, att iddelegat, adottat minnha, li jemenda l-att bażiku, ladarba d-delega ta' setgħa tkun għadha valida mil-lat temporali. Min-naħa l-oħra, lanqas ma teżisti raġuni għas-suppożizzjoni li l-Kummissjoni tista' temenda att iddelegat separat, jiġifieri li jissupplimenta att bażiku, ladarba d-delega ta' setgħa ma tkunx għadha valida mil-lat temporali.

50 — Pereżempju, fix-xogħol preparatorju għal Kostituzzjoni għall-Ewropa, dawn iż-żewġ kategoriji ta' atti ddelegati ġew ikklassifikati bħala ugwali (ara Rapport finali tal-Grupp ta' Ħidma IX "Semplifikazzjoni" tal-Konvenzjoni Ewropea [CONV 424/02, p. 9 u 10]).

51 — Il-verżjonijiet ikkonsolidati ta' atti legali tal-UE jservu sabiex jissemplifikaw l-aċċess għal-liġijiet, filwaqt li l-istituzzjonijiet tal-UE ma jitqisux responsabbli għall-kontenut tagħhom. It-testijiet validi huma ppubblikati fis-serje L ta' *Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea*.

61. Għaldaqstant, billi ma teżisti l-ebda differenza bejn l-effetti legali tal-atti ddelegati li jissupplimentaw u dawk li jemendaw l-att bażiku, fil-fehma tiegħi, ma teżisti ebda raġuni sabiex wieħed jitlob li d-delega ta' setgħa għall-emenda tal-att bażiku għandha ssir b'mod espliċitu, filwaqt li s-setgħa għas-suppliment mhux bilfors għandha tkun espliċita. Għal dan ma teżisti l-ebda raġuni rilevanti bil-liġi kostituzzjonali jew xi raġuni oħra, marbuta pereżempju mal-prinċipju ta' demokrazija, mal-bilanċ bejn l-istituzzjonijiet, mal-allokazzjoni tas-setgħat bejn l-Unjoni u l-Istati Membri jew mas-sistema tad-drittijiet fundamentali. Għaldaqstant, billi d-differenza bejn is-suppliment u l-emenda hija biss formali fil-każ ta' normi ġodda, fil-każ preżenti, pereżempju, ir-riżultat finali kien ikun materjalment l-istess, anki li kieku l-Kummissjoni stabbilixxiet il-prijoritajiet ta' finanzjament f'regolament iddelegat separat [52].

62. Barra minn hekk, għandu jittieħed inkunsiderazzjoni l-fatt li l-leġiżlatur tal-Unjoni, jekk irid, għandu l-possibbiltà li juża t-termini applikati fl-Artikolu 290 TFUE fid-dispożizzjonijiet ta' delega u li b'hekk jorbot is-setgħa tal-Kummissjoni mal-adozzjoni tal-atti li huma konformi ma' dawn il-kunċetti predefiniti. Għaldaqstant, jekk il-leġiżlatur tal-Unjoni jqis li huwa importanti li l-Kummissjoni ma tingħatax is-setgħa li temenda att leġiżlattiv, huwa jista' jirregola dan espliċitament billi fid-dispożizzjoni ta' delega juża l-espressjoni "tissupplimenta" [53].

63. Il-partijiet indirizzaw l-importanza kbira tat-trasparenza fil-leġiżlazzjoni. B'mod partikolari l-Parlament wera t-tħassib tiegħu li din it-trasparenza tista' tkun imdgħajfa fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi li s-setgħa għall-emenda ta' att bażiku ma għandhiex għal xiex tkun espliċita. Madankollu, fil-fehma tiegħi, l-istess jista' jintqal ukoll b'mod ġenerali dwar dispożizzjonijiet mhux ċari ta' delega.

64. Għaldaqstant, issa jmiss jiġi ċċarat jekk id-dispożizzjonijiet kollha ta' delega għandhomx dejjem ikunu interpretati b'tali mod li fihom dejjem ikunu mfissrin suppliment jew emenda, jew jekk il-Kummissjoni tistax tagħżel jekk tadottax atti ddelegati li jissupplimentaw u/jew jemendaw l-att bażiku, f'każ li l-leġiżlatur ma jkunx stabbilixxa dan b'mod ċar.

65. Kif spjegat fil-punt 61 iktar 'il fuq, jiena nemmen li, għall-kuntrarju tal-fehma tal-Parlament, is-setgħa għal emenda ma għandhiex għal xiex tkun iddelegata b'mod espliċitu. Minħabba din ir-raġuni, fil-fehma tiegħi, lanqas ma jista' jiġi preżunt li kwalunkwe termini użati mil-leġiżlatur għandhom ikunu interpretati b'tali mod li, b'esklużjoni tal-alternattiva l-oħra rispettiva, hija mfissra "emenda" jew "suppliment" [54]. Fid-dawl tad-diskrepanzi [55] li jikkaratterizzaw il-prassi leġiżlattiva f'dan ir-rigward, fil-fatt, l-interpretazzjoni opposta tispiċċa żżid b'mod sinjifikattiv l-inċertezza dwar ir-raġuni li għaliha l-Kummissjoni verament kienet mogħtija setgħa. Fil-fatt, bħala prinċipju, minn l-ebda verbi oħrajn għajr "jissupplimentaw" jew "jemendaw" ma jista' jiġi dderivat direttament jekk huwiex imfisser suppliment jew emenda, iżda t-tifsira tkun dipendenti mill-kuntest.

52 — Ara wkoll il-konklużjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-effetti ta' att iddelegat fis-sentenza Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill (C-88/14, EU:C:2015:499, punt 42).

53 — Dan ma jipprekludix l-applikazzjoni ta' termini oħrajn iktar ċari fit-test tal-att. Fil-każ preżenti, id-delega setgħet, pereżempju, tkun ifformulata kif ġej: "Il-Kummissjoni tingħata s-setgħa tadotta atti ddelegati li fihom ir-regolament bażiku huwa ssupplimentat billi jiġu ddettaljati l-prijoritajiet ta' finanzjament."

54 — Infakkar li, fil-fehma tal-Parlament, dawn it-termini, fil-prinċipju, apparti mill-każijiet eċċezzjonali msemmijin iktar qabel fin-nota ta' qiegħ il-paġna 45, ifissru "suppliment".

55 — Fir-Regolament (UE) Nru 508/2014 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Mejju 2014, dwar il-Fond Ewropew għall-Affarijiet Marittimi u s-Sajd u li jħassar ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 2328/2003, (KE) Nru 861/2006, (KE) Nru 1198/2006 u (KE) Nru 791/2007 u r-Regolament (UE) Nru 1255/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill (ĠU L 149, p. 1) huma użati t-termini "tidentifika", "jispeċifikaw", "jistabbilixxu", "jiddefinixxu" u "jiddeterminaw" sabiex tkun deskritta s-setgħa mogħtija lill-Kummissjoni [ara l-Artikolu 32(4), Artikolu 40(4), Artikolu 72(4), Artikolu 102, Artikolu 105(4) u Artikolu 107(1)]. Dan jixhed id-diversità fit-termini użati f'regolament wieħed biss.

66. Tali interpretazzjoni tispiċċa żżid ir-riskju li, fil-futur, il-Qorti tal-Ġustizzja jkollha tiddeċiedi dwar ammont sinjifikattiv ta' kawżi legalment sempliċi li fihom tkun ikkonċernata l-interpretazzjoni ta' dispożizzjoni ta' delega mhux ċara. Huwa ħsieb inaċċettabbli li l-leġiżlatur, kull meta jrid, ikun jista' jikkontesta l-validità ta' att iddelegat bil-motivazzjoni li l-att bażiku kien issupplimentat jew emendat b'mod żbaljat meta l-allegata natura żbaljata tkun ibbażata fuq l-interpretazzjoni mill-Kummissjoni ta' espressjoni użata mil-leġiżlatur li mill-bidu nett ma tkunx ċara [56].

67. Jiena nqis li huwa wkoll improbabbli li jkun hemm ħafna każijiet li fihom, bl-għajnuna tal-metodi ta' interpretazzjoni tradizzjonali tad-dritt tal-Unjoni, ikun jista' jiġi spjegat b'ċertezza li verb partikolari, użat mil-leġiżlatur f'dispożizzjoni ta' delega – bħal "tidentifika", "tiddefinixxi", "tistabbilixxi" – ifisser b'mod ċar "suppliment" jew "emenda", iżda mhux it-tnejn li huma. B'dan il-mod, il-Kummissjoni tkun sforzata artifiċjalment sabiex tfittex ir-risposta legalment "korretta" għal domanda li, bħala prinċipju, tikkonċerna l-prassi leġiżlattiva spedjenti.

68. Għaldaqstant, jiena nemmen li l-Artikolu 290 TFUE għandu jiġi interpretat b'tali mod li l-leġiżlatur, permezz tal-għażla ta' terminu differenti minn dak inkluż f'din id-dispożizzjoni, jista' jħalli fid-diskrezzjoni tal-Kummissjoni l-għażla ta' jekk tissupplimentax jew temendax l-att bażiku, sakemm, barra minn hekk, l-objettivi, il-kontenut, il-kamp ta' applikazzjoni u l-perijodu tad-delega ta' setgħa jkunu stabbiliti skont l-Artikolu 290 TFUE, u sakemm id-delega ta' setgħa tikkonċerna elementi mhux essenzjali tal-att bażiku. Fi kwalunkwe każ, dawn ir-rekwiżiti jillimitaw id-diskrezzjoni tal-Kummissjoni.

69. Fl-att bażiku inkwistjoni hawnhekk, ma huwiex ippreċiżat jekk bil-kelma "jiddettaljaw" fl-Artikolu 21(3) huwiex imfisser suppliment jew emenda. Madankollu, skont l-interpretazzjoni msemmija iktar 'il fuq fil-punt 61 ta' dawn il-konklużjonijiet, id-differenza bejn dawn iż-żewġ miżuri hija biss formali u mingħajr valur kostituzzjonali. Barra minn hekk, il-Parlament lanqas biss sostna li n-nuqqasijiet sostantivi tar-Regolament ikkontestat huma suffiċjenti sabiex ikun annullat fil-kuntest ta' rikors għal annullament [57]. Lanqas ma qiegħed jiġi allegat li l-Kummissjoni eċċediet is-setgħat tagħha billi, b'xi mod jew ieħor, naqset milli tosserva l-kundizzjonijiet tad-delega ta' setgħa jew affettwat elementi essenzjali tal-att bażiku.

70. Għal dawn ir-raġunijiet, jiena nemmen li, bl-adozzjoni tar-Regolament ikkontestat, il-Kummissjoni ma eċċedietx is-setgħat tagħha fir-rigward tal-portata tad-delega ta' setgħa. Fl-Artikolu 21(3) tar-Regolament bażiku, il-leġiżlatur iddelega lill-Kummissjoni s-setgħa sabiex "tiddettalja l-prijoritajiet ta' finanzjament", mingħajr ma ppreċiża jekk dan għandux iseħħ permezz ta' suppliment jew ta' emenda tal-att bażiku fis-sens tal-Artikolu 290 TFUE. Għaldaqstant, il-Kummissjoni setgħet tiddettalja l-prijoritajiet ta' finanzjament b'mod validu billi tintroduċi parti ġdida fl-Anness I tar-Regolament bażiku. Għalhekk, jiena nissuġġerixxi lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tiċħad ir-rikors tal-Parlament kif ukoll sabiex, skont l-Artikolu 138(1) tar-Regoli tal-Proċedura tal-Qorti tal-Ġustizzja, tikkundanna lill-Parlament għall-ispejjeż tal-Kummissjoni u lill-Kunsill għall-ispejjeż tiegħu stess skont l-Artikolu 140(1) tar-Regoli tal-Proċedura.

56 — Barra minn hekk, sabiex tinftiehem il-portata ta' dan ir-riskju, għandu jittieħed inkunsiderazzjoni l-ammont sinjifikattiv ta' atti ddelegati f'ħafna oqsma tad-dritt tal-Unjoni. Att bażiku wieħed jista' jinkludi referenzi għal għexieren ta' atti ddelegati. Ara F. Berrod u C. Mestre: "L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution", *RTD Eur*, Jannar-Marzu 2015, p. 89.

57 — Kif ġie kkonfermat fis-seduta, in-nuqqas ta' sodisfazzjon espress mill-Parlament mill-bidu nett, li r-Regolament ikkontestat, meta mqabbel mar-Regolament bażiku, ma jġib miegħu l-ebda valur miżjud u li l-allokazzjoni tar-riżorsi fir-Regolament ikkontestat ma hijiex irregolata b'mod vinkolanti (ara punt 15 ta' dawn il-konklużjonijiet), xorta waħda ma jfissirx li qiegħda tiġi ppreżentata raġuni legali għal invalidità.

E – *Fuq it-talba għaż-żamma tal-effetti tar-Regolament ikkontestat*

71. Fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja, għall-kuntrarju tal-proposta tiegħi, tikkonkludi li r-Regolament ikkontestat għandu jiġi annullat minħabba eċċess ta’ setgħa, f’li ġej ser nindirizza fil-qosor it-talba tal-Kummissjoni, ibbażata fuq it-tieni paragrafu tal-Artikolu 264 TFUE, għaż-żamma tal-effetti tar-Regolament ikkontestat. Il-Parlament u l-Kunsill ma oġġezzjonawx għal din it-talba, iżda, għall-kuntrarju, tkellmu favur li l-effetti tar-Regolament ikkontestat jinżammu, sakemm dan ikun issostitwit permezz ta’ att li jinsab f’konformità mar-regoli applikabbli.

72. Jekk wieħed jikkunsidra li r-rikors tal-Parlament iktar jikkonċerna l-forma tar-Regolament ikkontestat milli l-kontenut tiegħu li, fl-aħħar mill-aħħar, l-istituzzjonijiet qablu fuqu, fil-fehma tiegħi t-talba tal-Kummissjoni hija ġġustifikata. L-annullament tar-Regolament ikkontestat mingħajr ma jinżammu l-effetti tiegħu jista’ jkollu konsegwenzi negattivi għar-realizzazzjoni tal-Faċilità Nikkollegaw l-Ewropa, billi r-Regolament ikkontestat huwa prerekwiżit neċessarju għall-eżistenza tal-programmi ta’ ħidma. Għaldaqstant, iċ-ċertezza legali titlob li l-effetti tar-Regolament ikkontestat jinżammu skont l-Artikolu 264 TFUE fil-każ li, għall-kuntrarju tal-proposta tiegħi, il-Qorti tal-Ġustizzja tannulla r-Regolament ikkontestat.

VI – **Konklużjoni**

73. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, jien tal-fehma li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tiddeċiedi kif ġej:

— Ir-rikors tal-Parlament Ewropew huwa miċħud.

— Il-Parlament Ewropew għandu jbati l-ispejjeż tiegħu stess u huwa kkundannat għall-ispejjeż tal-Kummissjoni Ewropea.

— Il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea għandu jbati l-ispejjeż rispettivi tiegħu.