



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 17 marca 2016 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Artykuł 290 TFUE — Pojęcia „zmieniać” i „uzupełniać” — Rozporządzenie (UE) nr 1316/2013 — Artykuł 21 ust. 3 — Zakres uprawnień przyznanych Komisji Europejskiej — Konieczność przyjęcia odrębnego aktu normatywnego — Rozporządzenie delegowane (UE) nr 275/2014

W sprawie C-286/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 11 czerwca 2014 r.,

Parlament Europejski, reprezentowany przez L.G. Knudsen, A. Troupiotis oraz M. Menegattiego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierany przez:

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez K. Michoel oraz Z. Kupčová, działające w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez B. Martenczuka, M. Konstantinidisa oraz J. Hottiaux, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 lipca 2015 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 października 2015 r.,

* Język postępowania: francuski.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Parlament Europejski wnosi w swej skardze o stwierdzenie nieważności rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 275/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. zmieniającego załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (Dz.U. L 80, s. 1, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

Ramy prawne

Rozporządzenie (UE) nr 1316/2013

- 2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.U. L 348, s. 129) ustanawia w art. 1 instrument „Łącząc Europę”, który określa warunki, metody i procedury udzielania unijnej pomocy finansowej na rzecz sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w sektorach transportu, telekomunikacji i energii oraz w celu wykorzystania potencjalnych synergii między tymi sektorami. Ustanawia ono także podział zasobów, które mają zostać udostępnione w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

- 3 Motyw 59 rozporządzenia nr 1316/2013 stanowi:

„[...] W odniesieniu do transportu, w celu uwzględnienia ewentualnych zmian w zakresie priorytetów politycznych i możliwości technologicznych, a także przepływów ruchu, Komisji należy przekazać, zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), uprawnienie do przyjmowania aktów dotyczących wprowadzania zmian do części I załącznika I oraz do szczegółowego określania priorytetów w zakresie finansowania działań kwalifikujących się na podstawie art. 7 ust. 2, które należy uwzględnić w programach prac”.

- 4 Artykuł 17 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Komisja przyjmuje, w drodze aktów wykonawczych, wieloletnie i roczne programy prac dla każdego z sektorów: transportu, telekomunikacji i energii. Komisja może także przyjąć wieloletnie i roczne programy prac obejmujące więcej niż jeden sektor [...]”.

- 5 Artykuł 21 ust. 1–3, 5 i 6 wskazanego rozporządzenia przewiduje przyjmowanie przez Komisję aktów delegowanych i ma następujące brzmienie:

„1. Z zastrzeżeniem zgody [zainteresowanego państwa członkowskiego] przewidzianej w art. 172 akapit drugi TFUE Komisja jest upoważniona do przyjmowania zgodnie z art. 26 niniejszego rozporządzenia aktów delegowanych dotyczących zmiany części I załącznika I do niniejszego rozporządzenia w celu uwzględnienia zmieniających się priorytetów dotyczących finansowania w sieciach transeuropejskich oraz zmian odnoszących się do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania określonych w rozporządzeniu (UE) nr 1315/2013 [...]”.

2. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 26 niniejszego rozporządzenia w celu zmiany głównych warunków, zasad i procedur określonych w części III załącznika I do niniejszego rozporządzenia regulujących wkład Unii w poszczególne instrumenty finansowe ustanowione w ramach dotyczących długu lub ramach dotyczących kapitału określonych w części III załącznika I do niniejszego rozporządzenia zgodnie z wynikami sprawozdania okresowego

i pełnej niezależnej oceny fazy pilotażowej inicjatywy na rzecz obligacji projektowych w ramach strategii »Europa 2020« ustanowionej na mocy decyzji nr 1639/2006/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 680/2007, oraz w celu uwzględnienia zmieniających się warunków rynkowych, z myślą o zoptymalizowaniu ich projektowania i wdrożeniu instrumentów finansowych w ramach niniejszego rozporządzenia.

[...]

3. W sektorze transportu oraz w ramach ogólnych wytycznych określonych w art. 3 i szczegółowych celów sektorowych, o których mowa w art. 4 ust. 2 [lit. a)], Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 26, określających szczegółowo priorytety w zakresie finansowania, które mają być odzwierciedlone w programach prac, o których mowa w art. 17, na okres obowiązywania instrumentu »Łącząc Europę« w odniesieniu do działań kwalifikujących się na mocy art. 7 ust. 2. Komisja przyjmie akt delegowany do dnia 22 grudnia 2014 r.

[...]

5. W przypadku gdy konieczne okaże się zmodyfikowanie przydziału na dany szczegółowy cel transportowy o więcej niż 5 punktów procentowych, Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 26 aktów delegowanych w celu zmiany orientacyjnych wartości procentowych określonych w części IV załącznika I.

6. Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 26 aktów delegowanych w celu zmiany wykazu ogólnych wytycznych w części V załącznika I, które mają być uwzględniane przy ustalaniu kryteriów udzielania zamówień, aby odzwierciedlić ocenę śródkresową niniejszego rozporządzenia lub wnioski wyciągnięte z jego wykonania. Dokonuje się tego w sposób zgodny z odpowiednimi wytycznymi sektorowymi”.

6 Artykuł 26 rozporządzenia nr 1316/2013 stanowi:

„1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.

2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 21, powierza się Komisji na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

3. Przekazanie uprawnień, o który[ch] mowa w art. 21, może zostać odwołane w dowolnym momencie przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność już obowiązujących aktów delegowanych.

4. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

5. Akt delegowany przyjęty na podstawie art. 21 wchodzi w życie, tylko jeśli Parlament Europejski albo Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie lub jeśli przed upływem tego terminu zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady”.

7 Część pierwsza załącznika I do rozporządzenia nr 1316/2013 jest zatytułowana „Wykaz wstępnie zidentyfikowanych projektów związanych z siecią bazową w sektorze transportu”. Część III tego załącznika odnosi się do zasad, warunków i procedur dotyczących instrumentów finansowych

w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Część IV wskazanego załącznika określa orientacyjne wartości procentowe dotyczące każdego ze szczegółowych celów w zakresie transportu, zaś części V zawiera wykaz ogólnych wytycznych, które należy uwzględnić przy ustalaniu kryteriów udzielania zamówień.

Zaskarżone rozporządzenie

8 Motyw 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Zgodnie z art. 21 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 w ciągu pierwszego roku od wejścia w życie tegoż rozporządzenia Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych, w których określa się priorytety w zakresie finansowania transportu mające znaleźć odzwierciedlenie w programach prac na okres obowiązywania instrumentu »Łącząc Europę« w odniesieniu do działań kwalifikujących się na mocy art. 7 ust. 2. Dlatego konieczne jest przyjęcie aktu delegowanego określającego szczegółowo priorytety w zakresie finansowania transportu przed przyjęciem programów prac”.

9 Zgodnie z art. 1 zaskarżonego rozporządzenia:

„Tekst załącznika do niniejszego rozporządzenia dodaje się jako część VI załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1316/2013”.

10 Wskazana część VI jest zatytułowana „Priorytety w zakresie finansowania transportu na potrzeby wieloletnich i rocznych programów prac”.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

11 Parlament wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia; oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

12 Komisja wnosi do Trybunału o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
- ewentualnie oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- stwierdzenie, że skutki zaskarżonego rozporządzenia uważa się za definitywne; oraz
- obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

13 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 22 października 2014 r. Rada została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Parlamentu.

W przedmiocie skargi

14 Parlament podnosi jeden zarzut, w ramach którego twierdzi zasadniczo, że Komisja przekroczyła zakres uprawnień powierzonych jej na podstawie art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013, dodając mocą art. 1 zaskarżonego rozporządzenia część VI do załącznika I do rozporządzenia nr 1316/2013, zamiast przyjąć odrębny akt delegowany.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

- 15 Komisja stoi na stanowisku, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na to, że dotyczy ona techniki legislacyjnej i wybranej przez Komisję formy wykonywania przyznanych jej uprawnień delegowanych, a zatem nieistotnego uchybienia proceduralnego, które nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia.
- 16 Parlament twierdzi natomiast, że skarga jest dopuszczalna.

Ocena Trybunału

- 17 Należy przypomnieć, że w ramach kontroli legalności, o której mowa w art. 263 TFUE, Trybunał i Sąd Unii Europejskiej są właściwe w zakresie skarg podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu FUE bądź jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy (wyroki: Frucona Košice/Komisja, C-73/11 P, EU:C:2013:32, pkt 89; Portugalia/Komisja, C-246/11 P, EU:C:2013:118, pkt 85).
- 18 Wbrew stanowisku Komisji podnoszona przez Parlament kwestia naruszenia art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 dotyczy zakresu przyznanych Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych na podstawie tego przepisu, a zatem stanowi kwestię odnoszącą się do istoty sprawy. Tym samym skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty

Argumentacja stron

- 19 Parlament podnosi, że art. 290 ust. 1 TFUE wprowadza jasne rozróżnienie między uprawnieniem do zmiany aktu prawodawczego a uprawnieniem do uzupełnienia takiego aktu. Posłużenie się czasownikiem „zmieniać” oznacza, że autorzy traktatu FUE zamierzali objąć jego zakresem sytuacje, w których Komisja jest uprawniona do dokonania w sposób formalny zmiany aktu prawodawczego. Uprawnienie delegowane do „zmiany” dotyczy zatem skreśleń elementów takiego aktu, ich zastępowania lub modyfikacji, dokonywanych w przepisach aktu lub w załączniku do niego. Natomiast czasownik „uzupełniać” odnosi się do dodawania nowych norm. Tak więc akt delegowany uzupełniający dany akt prawodawczy pozostaje aktem odrębnym, który formalnie nie zmienia owego aktu prawodawczego. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w komunikacie Komisji z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie stosowania art. 290 TFUE skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady [COM(2009) 673 wersja ostateczna], a także w wytycznych Komisji z dnia 24 czerwca 2011 r. w sprawie aktów delegowanych sporządzanych dla jej służb [SEC(2011) 855] (zwanym dalej „wytycznymi w sprawie aktów delegowanych”).
- 20 Artykuł 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 przyznaje Komisji uprawnienie do uzupełnienia tego rozporządzenia. Prawodawca uznał bowiem za celowe pozostawienie Komisji troski o uzupełnienie ram normatywnych określonych na szczeblu legislacyjnym środkami precyzującymi priorytety w zakresie finansowania. W kilku innych przepisach wskazanego rozporządzenia wyraźnie przyznano Komisji uprawnienie do jego zmiany. W preambule zaskarżonego rozporządzenia, a także w komunikacie Komisji z dnia 7 stycznia 2014 r., zatytułowanym „Budowa sieci bazowej w sektorze transportu: korytarze sieci bazowej i instrument »Łącząc Europę«” [SWD(2013) 542 final] również wskazano, że zaskarżone rozporządzenie uzupełnia rozporządzenie nr 1316/2013.

- 21 Parlament utrzymuje ponadto, że zaskarżone rozporządzenie narusza ramy normatywne określone rozporządzeniem nr 1316/2013, gdyż nie dostarcza ono w odrębnym akcie wskazówek odnośnie do priorytetów finansowania, czego wymaga to ostatnie rozporządzenie. W rozporządzeniu nr 1316/2013 dokonano rozróżnienia między przepisami ustanawianymi przez samego prawodawcę, aktami delegowanymi i środkami wykonawczymi, do których przyjmowania uprawniona jest Komisja. W art. 21 ust. 3 tego rozporządzenia powierzono Komisji uprawnienie do określenia priorytetów w zakresie finansowania, w granicach, jakie wyznaczają cele ogólne i szczegółowe cele sektorowe wskazane w rzeczonym rozporządzeniu. Ponadto artykuł ten przewiduje, że określone w ten sposób priorytety powinny być odzwierciedlone w programach prac przyjmowanych przez Komisję w postaci aktów wykonawczych. Wynika stąd, że prawodawca postanowił wprowadzić „etap pośredni” pomiędzy ustaleniem zasadniczych elementów programu finansowania instrumentu „Łącząc Europę” na poziomie samego rozporządzenia a konkretnym wdrożeniem tego programu za pomocą środków wykonawczych.
- 22 Parlament podnosi wreszcie, że zaskarżone rozporządzenie ogranicza elastyczność, jakiej wymaga rozporządzenie nr 1316/2013. Ponieważ treść zaskarżonego rozporządzenia została włączona do rozporządzenia nr 1316/2013, Komisja utraciła możliwość jego zmiany w przyszłości w celu uwzględnienia przeobrażeń związanych z czynnikami wspomnianymi w motywie 59 rzeczonego rozporządzenia.
- 23 Komisja podnosi, że różnica między „uzupełnieniem” a „zmianą” aktu prawodawczego w rozumieniu art. 290 ust. 1 TFUE jest w tym wypadku bez znaczenia, gdyż niniejsza sprawa nie dotyczy wykładni art. 290 ust. 1 TFUE, ale wyłącznie wykładni art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013. Ten ostatni przepis nie zawiera ani terminu „uzupełniać”, ani terminu „zmieniać”, którymi posłużono się w art. 290 ust. 1 TFUE, ale po prostu upoważnia Komisję do „szczegółowego określenia” priorytetów w zakresie finansowania. Z uwagi na tę decyzję prawodawcy termin „szczegółowo określić” należy interpretować w kontekście tego rozporządzenia, bez możliwości odwoływania się do przyjętych wcześniej pojęć, takich jak te przytoczone przez Parlament.
- 24 Artykuł 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 nie precyzuje, w jaki sposób Komisja powinna szczegółowo określić priorytety w zakresie finansowania. Artykuł ten nie stoi zatem na przeszkodzie dodaniu nowej części do załącznika I do tego rozporządzenia bez wprowadzania jakiegokolwiek zmiany zasadniczej treści wskazanego rozporządzenia.
- 25 Na uwzględnienie nie zasługuje podniesiony przez Parlament argument a contrario, w myśl którego szereg innych przepisów rozporządzenia nr 1316/2013 wyraźnie przyznaje Komisji uprawnienie do zmiany tego rozporządzenia. W odróżnieniu od tych innych przepisów art. 21 ust. 3 owego rozporządzenia nie upoważnia Komisji do zmiany przepisów samego rozporządzenia. Przyjmując zaskarżone rozporządzenie, Komisja uwzględniła to ograniczenie, gdyż zaskarżone rozporządzenie nie zmienia przepisów rozporządzenia nr 1316/2013, a jedynie szczegółowo określa priorytety w zakresie finansowania poprzez dodanie ich do załącznika I do tego ostatniego rozporządzenia.
- 26 Przyjmując zaskarżone rozporządzenie, Komisja zachowała wskazywany przez Parlament „etap pośredni”, jaki prawodawca wprowadził pomiędzy aktem prawodawczym a wykonaniem programu. Obawa Parlamentu o to, że owo rozporządzenie ograniczy elastyczność wymaganą przez rozporządzenie nr 1316/2013, jest nieuzasadniona, gdyż art. 21 ust. 3 tego ostatniego rozporządzenia pozwala Komisji nie tylko na szczegółowe określenie w akcie delegowanym priorytetów w zakresie finansowania, ale także na zmianę przyjętego przez tę instytucję aktu delegowanego, jeśli zaistnieje taka potrzeba.
- 27 W odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał na rozprawie Komisja wskazała zasadniczo, że przewidziane w art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 uprawnienie delegowane do szczegółowego określenia priorytetów w zakresie finansowania nie może być rozumiane jako trzecia kategoria uprawnień delegowanych, niezależna od kategorii uprawnień delegowanych przewidzianych w art. 290

ust. 1 TFUE, czyli uprawnień do „zmiany” lub „uzupełnienia” aktu prawodawczego. Istnieją jedynie dwie kategorie uprawnień delegowanych przewidzianych we wskazanym artykule traktatu. Jednakże Komisja prezentuje pogląd, że powierzając jej uprawnienia do szczegółowego określenia priorytetów w zakresie finansowania, w art. 21 ust. 3 tego rozporządzenia pozostawiono jej wybór w kwestii techniki legislacyjnej.

Ocena Trybunału

- 28 Artykuł 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 uprawnia Komisję do przyjmowania aktów delegowanych „szczegółowo określających” priorytety w zakresie finansowania, które powinny być odzwierciedlone w programach prac, o których mowa w art. 17 tego rozporządzenia.
- 29 Parlament utrzymuje zasadniczo, że Komisja przekroczyła zakres tego uprawnienia, gdyż w art. 1 zaskarżonego rozporządzenia dodała część VI do załącznika I do rozporządzenia nr 1316/2013 zamiast przyjąć odrębny akt delegowany.
- 30 W tym względzie należy w pierwszym rzędzie przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału z art. 290 ust. 1 TFUE wynika, że akt prawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, uzupełniających lub zmieniających niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego. Zgodnie z akapitem drugim tego przepisu akt prawodawczy dokonujący takiego delegowania winien wyraźnie określać cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Ów wymóg oznacza, że celem powierzenia Komisji uprawnienia delegowanego jest przyjęcie przepisów, które wpisują się w ramy prawne określone w podstawowym akcie prawodawczym (wyroki: Komisja/Parlament i Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 38; Komisja/Parlament i Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, pkt 29).
- 31 Ponadto należy przypomnieć, że art. 290 ust. 2 akapit pierwszy TFUE stanowi, że warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach prawodawczych. Ten sam przepis stanowi dalej, że warunki te mogą przewidywać możliwość odwołania przekazanych uprawnień przez Parlament lub Radę bądź stanowić, że akt delegowany może wejść w życie tylko w sytuacji, gdy Parlament lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt prawodawczy.
- 32 Artykuł 290 ust. 1 TFUE przewiduje dwie kategorie uprawnień delegowanych, a mianowicie kategorię uprawnień do „uzupełnienia” i kategorię uprawnień do „zmiany” aktu prawodawczego. Natomiast w artykule tym nie została przewidziana możliwość szczegółowego określenia niektórych pozbawionych zasadniczego znaczenia elementów takiego aktu.
- 33 Wbrew temu, co można wywnioskować z przedstawionych na piśmie uwag Komisji, art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013, uprawniający tę instytucję do „szczegółowego określenia” priorytetów w zakresie finansowania, nie dotyczy odrębnej kategorii uprawnień delegowanych, nieobjętej zakresem zastosowania art. 290 ust. 1 TFUE, ale uprawnienia delegowanego w rozumieniu wskazanego postanowienia traktatowego.
- 34 Jak wynika bowiem w szczególności z kontekstu, w jaki wpisuje się art. 21 ust. 3 rzeczonoego rozporządzenia, przewidziane w tym przepisie upoważnienie dotyczy jednej z kategorii uprawnień delegowanych, o których mowa w art. 290 TFUE.
- 35 W tym względzie należy stwierdzić z jednej strony, że art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 odsyła do art. 26 tego rozporządzenia, który z kolei ma na celu zagwarantowanie spełnienia wymogów przewidzianych w art. 290 ust. 1 i 2 TFUE poprzez ustalenie w ust. 2 okresu, na jaki uprawnienie zostaje przekazane, oraz poprzez wskazanie, w ust. 3 i 5, że przekazanie uprawnień, o których mowa

w art. 21 rzeczonego rozporządzenia, może zostać odwołane w dowolnym momencie przez Parlament lub przez Radę i że akt delegowany przyjęty na podstawie tego ostatniego artykułu wchodzi w życie, tylko jeśli instytucje te nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu.

- 36 Z drugiej strony art. 21 ust. 2, 5 i 6 rozporządzenia nr 1316/2013, który przyznaje Komisji uprawnienia delegowane do „zmiany” określonych elementów tego rozporządzenia w rozumieniu art. 290 TFUE, również odsyła do art. 26 wskazanego rozporządzenia.
- 37 Tymczasem charakter wewnętrznie sprzeczny miałyby wnioski, że choć zarówno art. 21 ust. 2, 5 i 6, jak i art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013, odsyłają do art. 26 tego rozporządzenia, to ów art. 26 został przyjęty na podstawie art. 290 TFUE wyłącznie w odniesieniu do uprawnień delegowanych, o których mowa w art. 21 ust. 2, 5 i 6 rzeczonego rozporządzenia.
- 38 Ponadto w trakcie rozprawy Komisja przyznała, że upoważnienie przewidziane w art. 21 ust. 3 tego rozporządzenia należy uznać za przekazujące uprawnienie delegowane w rozumieniu art. 290 ust. 1 TFUE.
- 39 W drugim rzędzie należy zbadać, czy upoważnienie do szczegółowego określenia priorytetów w zakresie finansowania przewidziane w art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 należy postrzegać jako kreujące uprawnienie delegowane do „zmiany” tego rozporządzenia, czy jako kreujące uprawnienie delegowane do jego „uzupełnienia”, w rozumieniu art. 290 ust. 1 TFUE, czy też jako pozostawiające Komisji wybór co do powołania się na pierwsze bądź drugie z tych uprawnień, według jej uznania.
- 40 W tym względzie posłużenie się terminami „uzupełniać lub zmieniać” świadczy o tym, że te dwie kategorie uprawnień delegowanych przewidziane w art. 290 ust. 1 TFUE są wyraźnie rozróżniane.
- 41 Powierzenie Komisji uprawnienia do uzupełnienia aktu prawodawczego oznacza bowiem, że instytucja ta jest upoważniona jedynie do skonkretyzowania tego aktu. Kiedy Komisja korzysta z tego uprawnienia, jej umocowanie jest ograniczone do skonkretyzowania – z zachowaniem integralności aktu prawodawczego uchwalonego przez prawodawcę – niemających zasadniczego znaczenia elementów danej regulacji, których prawodawca nie doprecyzował.
- 42 Natomiast powierzenie Komisji uprawnienia do „zmiany” aktu prawodawczego skutkuje tym, że instytucja ta może poprawić lub uchylić niemające zasadniczego znaczenia elementy umieszczone w tym akcie przez prawodawcę. Kiedy Komisja korzysta z tego uprawnienia, nie jest zobowiązana do poszanowania elementów aktu, które – zgodnie z przyznanym jej umocowaniem – ma ona właśnie „zmienić”.
- 43 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie z jednej strony w genezie art. 290 TFUE, która może dostarczyć elementów istotnych dla wykładni postanowienia traktatu FUE (zob. podobnie wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50), a z drugiej strony, jak wskazał Parlament, w wyjaśnieniach przedstawionych przez Komisję w wytycznych w sprawie aktów delegowanych, które, choć nie są wiążące dla Trybunału, to jednak mogą stanowić użyteczne źródło inspiracji (zob. analogicznie wyroki: Włochy/Komisja, C-310/99, EU:C:2002:143, pkt 52; a także T-Mobile Czech Republic i Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, pkt 42).
- 44 Co się tyczy genezy art. 290 TFUE, należy zaznaczyć, że postanowienie to jest zasadniczo odzwierciedleniem treści art. I-36 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz.U. 2004, C 310, s. 1). Z prac przygotowawczych nad tym ostatnim postanowieniem, a ściślej z tekstu na s. 9 sprawozdania końcowego IX grupy roboczej „Uproszczenie” Konwentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2002 r. (CONV 424/02) wynika, że akty delegowane zdefiniowano tam jako akty, „które szczegółowo uzupełniają lub zmieniają niektóre elementy aktu ustawodawczego”.

- 45 Jeśli chodzi o wytyczne w sprawie aktów delegowanych, w pkt 40 tych wytycznych Komisja wyjaśnia, że w sytuacji gdy prawodawca przyznaje Komisji uprawnienie do „uzupełnienia” aktu prawodawczego, rezygnuje on z dokonania wyczerpującej regulacji i ogranicza się do ustanowienia zasadniczych elementów, pozostawiając Komisji zadanie ich skonkretyzowania. Natomiast w myśl pkt 34 tych wytycznych w ramach wykonywania uprawnienia do „zmiany” aktu prawodawczego Komisja dokonuje formalnych zmian w tekście, dodając do niego nowe elementy niemające zasadniczego znaczenia bądź zastępując czy usuwając takie elementy.
- 46 Stwierdzone w poprzednich punktach różnice między dwiema kategoriami uprawnień delegowanych, o których mowa w art. 290 ust. 1 TFUE, stoją na przeszkodzie temu, aby uznać, że Komisja sama może określić, jaki jest charakter przyznanego jej uprawnienia delegowanego. Wobec powyższego w celu zagwarantowania przejrzystości procesu legislacyjnego przepis ten zobowiązuje prawodawcę do określenia charakteru uprawnienia, jakie zamierza on przyznać Komisji.
- 47 W odniesieniu do uprawnienia przyznanego Komisji w art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 należy stwierdzić, że upoważniając Komisję do przyjmowania aktów delegowanych „szczegółowo określających” priorytety w zakresie finansowania, przepis ten zezwala Komisji na „uzupełnienie” tego rozporządzenia w rozumieniu art. 290 TFUE.
- 48 W częściach I i III–V załącznika I do wskazanego rozporządzenia prawodawca sam ustalił bowiem wykaz wstępnie zidentyfikowanych projektów związanych z siecią bazową w sektorze transportu, warunki, zasady i procedury dotyczące instrumentów finansowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, orientacyjne wartości procentowe dotyczące szczegółowych celów w zakresie transportu oraz wykaz ogólnych wytycznych, które należy uwzględnić przy ustalaniu kryteriów udzielania zamówień, jednocześnie wyraźnie upoważniając Komisję, w art. 21 ust. 1, 2, 5 i 6 tego rozporządzenia, do zmiany wymienionych elementów.
- 49 Natomiast, w odróżnieniu od wskazanych elementów, priorytety w zakresie finansowania, które mają zostać uwzględnione w programach prac, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1316/2013, nie zostały określone w rozporządzeniu przez samego prawodawcę. Pozostawiając tę kwestię otwartą na gruncie rozporządzenia, prawodawca powierzył Komisji zadanie „szczegółowego określenia” tych priorytetów w akcie delegowanym, który – stosownie do art. 21 ust. 3 tego rozporządzenia – powinien zostać przyjęty najpóźniej do dnia 22 grudnia 2014 r.
- 50 Tak więc upoważniając Komisję do szczegółowego określenia priorytetów w zakresie finansowania, które powinny znajdować się w programach prac, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1316/2013, art. 21 ust. 3 tego rozporządzenia zezwala tej instytucji nie na zmianę elementów określonych już w tym rozporządzeniu, ale na skonkretyzowanie owego rozporządzenia poprzez uzupełnienie go o szczegółowe elementy, których prawodawca nie określił, z zastrzeżeniem obowiązku poszanowania całości przepisów zawartych w omawianym rozporządzeniu.
- 51 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w motywie 59 rozporządzenia nr 1316/2013, który wprowadza wyraźne rozróżnienie między uprawnieniem do „zmiany” a uprawnieniem do „szczegółowego określenia” niektórych elementów tego rozporządzenia, stanowiąc, że Komisja jest zgodnie z art. 290 TFUE uprawniona do przyjmowania aktów dotyczących wprowadzania zmian do części I załącznika I do wskazanego rozporządzenia oraz do szczegółowego określania priorytetów w zakresie finansowania działań kwalifikujących się na podstawie art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, które należy uwzględnić w programach prac.
- 52 W trzecim rzędzie należy zbadać, czy wykonanie uprawnienia przewidzianego w art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 wymaga przyjęcia aktu odrębnego od tego rozporządzenia.

- 53 W tym względy należy stwierdzić z jednej strony, że mając na względy zapewnienie jasności norm prawnych i przejrzystości procesu legislacyjnego Komisja nie może, w ramach wykonywania uprawnienia do „uzupełnienia” aktu prawodawczego, dodać nowego elementu do samego tekstu tego aktu. Taka ingerencja w treść aktu mogłaby skutkować niepewnością co do podstawy prawnej owego elementu, zważywszy że sam tekst aktu prawodawczego zawierałby wówczas element dodany w efekcie wykonania przez Komisję uprawnienia delegowanego, które nie pozwala jej na zmianę ani uchycenie tego aktu.
- 54 Z drugiej strony należy przypomnieć, że możliwość delegowania uprawnień przewidziana w art. 290 TFUE służy temu, aby prawodawca mógł skoncentrować się na zasadniczych elementach aktu prawnego, a także na elementach niemających znaczenia zasadniczego, których uregulowanie uważa za celowe, i aby mógł przy tym powierzyć Komisji zadanie „uzupełnienia” określonych, niemających zasadniczego znaczenia elementów przyjętego aktu prawodawczego czy też „zmiany” takich elementów w ramach przyznanego tej instytucji uprawnienia delegowanego.
- 55 Jednakże element dodany przez Komisję w wykonaniu uprawnienia do „uzupełnienia” aktu prawodawczego, lecz stanowiący integralną część tego aktu, nie może później zostać zastąpiony ani usunięty w wykonaniu tego samego uprawnienia, które doprowadziło do jego dodania, gdyż ingerencje tego rodzaju wymagają uprawnienia do „zmiany” owego aktu. A zatem w wypadku gdy powstanie konieczność zastąpienia lub usunięcia dodanego elementu, zainterweniować powinien prawodawca, albo samodzielnie uchwalając akt prawodawczy, albo przyznając Komisji uprawnienie delegowane do „zmiany” danego aktu. Dlatego dodanie – w ramach wykonywania uprawnienia do uzupełnienia aktu prawodawczego – nowego elementu w samym tekście tego aktu stoi w sprzeczności ze skutecznym posługiwaniem się takim uprawnieniem.
- 56 Natomiast gdy Komisja „uzupełnia” akt prawodawczy poprzez przyjęcie odrębnego aktu, może ona, o ile jest to konieczne, zmienić ten drugi akt bez potrzeby zmiany samego aktu prawodawczego.
- 57 Oznacza to, że wykonanie uprawnienia delegowanego do uzupełnienia aktu prawodawczego w rozumieniu art. 290 TFUE wymaga przyjęcia przez Komisję odrębnego aktu.
- 58 Wniosek ten znajduje zresztą potwierdzenie w treści pkt 34 i 40 wytycznych w sprawie aktów delegowanych, w myśl których akt, który „uzupełnia” dany akt prawodawczy, powinien mieć postać aktu odrębnego od aktu prawodawczego i nie powinien go formalnie zmieniać.
- 59 Jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku, upoważniając Komisję do przyjmowania aktów delegowanych „szczegółowo określających” priorytety w zakresie finansowania, które należy uwzględnić w programach prac, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1316/2013, art. 21 ust. 3 rozporządzenia zezwala Komisji na „uzupełnienie” tego aktu w rozumieniu art. 290 TFUE. W konsekwencji w ramach wykonywania uprawnienia przewidzianego w art. 21 ust. 3 Komisja była zobowiązana do przyjęcia aktu odrębnego od samego rozporządzenia. Dodając, mocą art. 1 zaskarżonego rozporządzenia, część VI do załącznika I do rozporządzenia nr 1316/2013, Komisja naruszyła ten obowiązek, ignorując tym samym różnicę między dwiema kategoriami uprawnień delegowanych przewidzianymi w art. 290 ust. 1 TFUE.
- 60 Naruszenie to polega również na tym, że w tytule zaskarżonego rozporządzenia Komisja opisała je jako zmieniające załącznik I do rozporządzenia nr 1316/2013, podczas gdy upoważnienie do „szczegółowego określenia” priorytetów w zakresie finansowania, przewidziane w art. 21 ust. 3 tego rozporządzenia, należy uznać za kreujące uprawnienie delegowane do „uzupełnienia” aktu prawodawczego w rozumieniu art. 290 ust. 1 TFUE.
- 61 Wobec powyższego Komisja naruszyła art. 21 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia. Tego rodzaju naruszenie reguł kompetencyjnych przewidzianych w art. 290 TFUE musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

- 62 W czwartym rzędzie, w odniesieniu do kwestii zasygnalizowanej w pkt 18 niniejszego wyroku, z uwagi na to, że Komisja kwestionuje wniosek, iż naruszenie tego rodzaju musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego rozporządzenia, należy przypomnieć, że poprzez dodanie wykazu określonych w załączniku do zaskarżonego rozporządzenia priorytetów w zakresie finansowania do rozporządzenia nr 1316/2013 jako części VI załącznika I do tego drugiego rozporządzenia art. 1 zaskarżonego rozporządzenia uniemożliwia dalsze zmiany tego wykazu przez Komisję, gdyż art. 21 ust. 3 rozporządzenia nr 1316/2013 nie zezwala Komisji na „zmianę” tego rozporządzenia.
- 63 W tym stanie rzeczy naruszenie obowiązku przyjęcia odrębnego aktu musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego rozporządzenia, tym bardziej że z motywu 59 do rozporządzenia nr 1316/2013 wynika, iż uprawnienie do szczegółowego określenia priorytetów w zakresie finansowania zostało powierzone Komisji „w celu uwzględnienia ewentualnych zmian w zakresie priorytetów politycznych i możliwości technologicznych, a także przepływów ruchu”.
- 64 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy uwzględnić jedyny zarzut podniesiony przez Parlament, a w konsekwencji – stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia.

W przedmiocie żądania utrzymania skutków zaskarżonego rozporządzenia

- 65 Komisja zwraca się do Trybunału, aby w wypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia utrzymał w mocy jego skutki do czasu, gdy rozporządzenie to zostanie zastąpione nowym aktem. Parlament stoi na stanowisku, że utrzymanie skutków rozporządzenia w tym zakresie byłoby w istocie celowe.
- 66 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może – jeśli uzna to za niezbędne – wskazać, jakie skutki rozporządzenia, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 67 W tym zakresie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skutki zaskarżonego aktu mogą zostać utrzymane w mocy ze względów pewności prawa, a w szczególności wówczas, gdy bezpośrednie skutki stwierdzenia nieważności tego aktu wywołałyby poważne negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób oraz gdy zgodność z prawem tego aktu jest kwestionowana nie ze względu na jego cel lub przedmiot, lecz ze względu na brak właściwości jego autora lub ze względu na naruszenie istotnych wymogów formalnych (wyrok Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 W tym wypadku zaskarżone rozporządzenie stanowi podstawę prawną programów prac, o których mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1316/2013, które z kolei stanowią podstawę do sporządzenia zaproszeń do składania wniosków przy wyborze projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania finansowanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.
- 69 Jak podnosi Komisja, samo stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia podaje w wątpliwość zarówno roczne i wieloletnie programy prac oparte na tym rozporządzeniu, jak i wystosowywane na podstawie owych programów zaproszenia do składania wniosków przy wyborze projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które z kolei automatycznie utracą ważność. Tymczasem taka utrata ważności zagroziłaby wdrażaniu instrumentu „Łącząc Europę” i wyrządziłaby znaczną szkodę wszystkim zainteresowanym podmiotom.
- 70 W tych warunkach występują istotne względy pewności prawa uzasadniające uwzględnienie przez Trybunał żądania utrzymania w mocy skutków zaskarżonego rozporządzenia.

- 71 Wobec powyższego należy utrzymać w mocy skutki tego rozporządzenia do dnia wejścia w życie – w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku – nowego aktu, który ma zastąpić to rozporządzenie.

W przedmiocie kosztów

- 72 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament wniosł o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ta sprawę przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Rada pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 275/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. zmieniającego załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”.**
- 2) **Skutki rozporządzenia delegowanego nr 275/2014 zostają utrzymane do dnia wejścia w życie – w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku – nowego aktu, który ma zastąpić to rozporządzenie.**
- 3) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 4) **Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty.**

Podpisy