



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NIILLO JÄÄSKINEN
prezentate la 1 octombrie 2015¹

Cauza C-286/14

**Parlamentul European
împotriva**

Comisiei Europene

„Acțiune în anulare — Articolul 290 TFUE — Noțiunile «completează» și «modifică» actul de bază — Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 — Articolul 21 alineatul (3) — Regulamentul delegat (UE) nr. 275/2014 — Stabilirea priorităților de finanțare a transporturilor — Adăugarea unei părți noi la anexa la regulamentul de bază — Întinderea competenței delegate Comisiei”

I – Introducere

1. Din perspectiva dreptului constituțional, noțiunea „lege” poate desemna o lege în sens formal sau în sens material. Indiferent de conținutul său, legea în sens formal este un act adoptat de legiuitor în cadrul procedurii de legiferare. În sens material, legea desemnează norme de drept pozitiv generale și abstracte, indiferent de poziția actului din care fac ele parte în ierarhia normelor juridice. În dreptul Uniunii, potrivit articolului 290 TFUE, modificarea unui act legislativ, care corespunde unei legi în sens formal în dreptul Uniunii, poate fi delegată, în anumite condiții, organismului executiv al Uniunii Europene, respectiv Comisia Europeană. Astfel, potrivit articolului 290 TFUE, legiuitorul poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care *completează* sau *modifică* anumite elemente neesențiale ale actului legislativ².

2. În prezenta cauză, divergența de opinii dintre instituțiile Uniunii se referă în esență la problema dacă delegarea în favoarea Comisiei, care reprezintă puterea executivă, a competenței de a *modifica* acte legislative trebuie să rezulte în mod explicit din dispoziția de delegare conținută în actul de bază adoptat de legiuitor. În calitate de autori ai actelor juridice ale Uniunii, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene par a tinde să susțină o interpretare restrictivă a unei astfel de delegări.

¹ — Limba originală: finlandeza.

² — În plus, articolul 291 TFUE permite delegarea în favoarea Comisiei a unor competențe de executare, care aparțin în mod normal statelor membre. Cu privire la competențele de executare, care sunt în principiu acordate statelor membre, precum și cu privire la actele de punere în aplicare, a se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2013:871, punctele 57 și 58).

3. Comisia a adoptat Regulamentul delegat nr. 275/2014 (denumit în continuare „regulamentul în litigiu”)³ pe baza articolului 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 (denumit în continuare „regulamentul de bază”)⁴, care constituie dispoziția de delegare. Astfel, în economia articolului 290 TFUE, regulamentul de bază este *actul legislativ*, iar regulamentul în litigiu este *actul delegat*. Dispoziția de delegare conferea Comisiei competența de a adopta acte delegate „care să detalieze prioritățile de finanțare”. Acțiunea în anulare formulată de Parlament se întemeiază pe faptul că Comisia a detaliat prioritățile de finanțare prin adăugarea unei noi părți VI în anexa I la regulamentul de bază, în loc să adopte un regulament distinct cu conținut identic, prin care să fie completat regulamentul de bază.

4. În opinia Parlamentului, competența de a modifica un act de bază, inclusiv prin adăugarea unei părți noi la anexa la acest act, ar fi trebuit să fie conferită Comisiei în mod clar și explicit prin dispoziția de delegare. În situația în care Comisia este împuternicită numai să completeze actul de bază, aspect aplicabil în toate cazurile în care competența de modificare a actului de bază nu a fost delegată în mod explicit, Comisia nu poate modifica actul de bază, iar exercitarea competenței delegate de a completa actul bază impune adoptarea unui *act normativ distinct*.

5. Divergența de opinii dintre Parlament și Comisie nu se referă neapărat la noțiunile „completează” și „modifică” în sensul articolului 290 TFUE, ci mai degrabă la faptul că dispoziția de delegare din regulamentul de bază nu conține niciuna dintre aceste două noțiuni. Prin urmare, în prezenta cauză, trebuie să se examineze în primul rând care este interpretarea corectă a unei dispoziții de delegare din regulamentul de bază prin care Comisia este împuternicită „să detalieze prioritățile de finanțare”.

6. Trebuie precizat de asemenea că Parlamentul nu contestă conținutul regulamentului în litigiu. Astfel, acesta consideră că Comisia ar fi putut să adopte un regulament delegat cu conținut identic prin intermediul unui act juridic distinct, fără să modifice regulamentul de bază, fapt prin care, în opinia sa, ar fi fost evitată orice problemă de competență.

7. Pentru motivele pe care le vom dezvolta mai jos, considerăm că Comisia nu și-a depășit competențele delegate atunci când a adoptat regulamentul în litigiu. În situația în care în dispoziția de delegare legiuitorul folosește altă expresie decât termenii „completează” sau „modifică” prevăzuți la articolul 290 TFUE, acesta lasă la aprecierea Comisiei alegerea naturii juridice a actului delegat adoptat pe baza acestei delegări de competențe. În acest caz, Comisia poate alege modalitatea de adoptare a actului delegat, altfel spus poate alege dacă să completeze sau să modifice actul de bază.

II – Cadrul juridic

A – Regulamentul de bază

8. Considerentul (59) al regulamentului de bază are următorul conținut:

„În ceea ce privește sectorul transporturilor și al energiei, pe baza orientărilor sectoriale specifice prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 1315/2013 și de Regulamentul (UE) nr. 347/2013, au fost întocmite și ar trebui incluse în anexa la prezentul regulament liste ale proiectelor, coridoarelor și domeniilor prioritare cărora ar trebui să li se aplice prezentul regulament. În sectorul transporturilor, pentru a ține cont de posibilele modificări ale priorităților politice și ale capacităților tehnologice, precum și ale fluxurilor de trafic, ar trebui să fie delegată Comisiei competența de a adopta acte în

3 — Regulamentul delegat (UE) nr. 275/2014 al Comisiei din 7 ianuarie 2014 de modificare a anexei I la Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei (JO L 80, p. 1).

4 — Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 913/2010 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 680/2007 și a Regulamentului (CE) nr. 67/2010 (JO L 348, p. 129).

conformitate cu articolul 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în ceea ce privește adoptarea de modificări la partea I din anexă și pentru a detalia prioritățile de finanțare pentru acțiunile eligibile în temeiul articolului 7 alineatul (2) care urmează a se reflecta în programele de activitate.”

9. Potrivit alineatului (3) al articolului 21 din acest regulament, intitulat „Acte delegate”:

„În sectorul transporturilor și în limitele obiectivelor generale stabilite la articolul 3 și ale obiectivelor sectoriale specifice menționate la articolul 4 alineatul (2), Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 26, care să detalieze prioritățile de finanțare care urmează a fi reflectate în programele de activitate menționate la articolul 17 pe durata MIC pentru acțiunile eligibile în temeiul articolului 7 alineatul (2). Comisia adoptă acte delegate până la 22 decembrie 2014.”

10. Articolul 26 din regulamentul de bază, intitulat „Exercitarea delegării de competențe”, prevede:

„(1) Comisiei i se conferă competența de a adopta acte delegate, sub rezerva respectării condițiilor stabilite la prezentul articol.

(2) Competența de a adopta acte delegate menționată la articolul 21 se conferă Comisiei pe perioada 1 ianuarie 2014-31 decembrie 2020.

(3) Delegarea de competențe menționată la articolul 21 poate fi revocată în orice moment de Parlamentul European sau de Consiliu. O decizie de revocare pune capăt delegării competenței specificate în respectiva decizie. Aceasta produce efecte începând cu ziua următoare publicării deciziei în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene sau la o dată ulterioară specificată în decizie. Aceasta nu aduce atingere validității actelor delegate deja în vigoare.

(4) De îndată ce adoptă un act delegat, Comisia îl notifică simultan Parlamentului European și Consiliului.

(5) Un act delegat adoptat în temeiul articolului 21 intră în vigoare numai în cazul în care nici Parlamentul European, nici Consiliul nu au formulat obiecții în termen de două luni de la notificarea acestuia către Parlamentul European și Consiliu sau în cazul în care, înaintea expirării termenului respectiv, atât Parlamentul European, cât și Consiliul au informat Comisia că nu vor formula obiecții. Perioada menționată se prelungește cu două luni la inițiativa Parlamentului European sau a Consiliului.”

B – Regulamentul în litigiu

11. Comisia a adoptat regulamentul în litigiu în temeiul articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază. Considerentul (1) al regulamentului în litigiu prevede:

„În temeiul articolului 21 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1316/2013, în primul an de la intrarea în vigoare a regulamentului menționat, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate pentru a detalia prioritățile de finanțare a transporturilor care urmează să se reflecte în programele de lucru pe durata MIE pentru acțiuni eligibile în temeiul articolului 7 alineatul (2). Prin urmare, este necesar ca actul delegat care detaliază prioritățile de finanțare a transporturilor să fie adoptat înainte de adoptarea programelor de lucru.”

12. Potrivit articolului 1 din regulamentul în litigiu, „[t]extul din anexa la prezentul regulament se adaugă în anexa I a Regulamentului (UE) nr. 1316/2013, ca partea VI.”

13. În această parte nouă, partea VI din anexa I la regulamentul de bază, se detaliază prioritățile de finanțare în domeniul transporturilor pentru programele de lucru anuale și multianuale, ținându-se cont de obiectivele sectoriale specifice prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul de bază, care în sectorul transporturilor se împart în trei grupe⁵, precum și de acțiunile eligibile potrivit articolului 7 alineatul (2) din regulamentul de bază. În partea VI, Comisia enumeră prioritățile de finanțare pentru fiecare obiectiv⁶, fără să indice ajutorul financiar care ar corespunde acestor priorități.

14. La data adoptării regulamentulului în litigiu, respectiv la 7 ianuarie 2014, Comisia a publicat comunicarea intitulată „Construirea rețelei centrale de transport: coridoarele rețelei centrale și Mecanismul pentru interconectarea Europei”⁷, în care estimează printre altele valoarea finanțărilor în funcție de priorități⁸.

III – Istoricul cauzei

15. Atât anterior, cât și ulterior adoptării regulamentulului în litigiu, Comisia și Parlamentul au purtat discuții legate de faptul că regulamentul în litigiu nu cuprinde date cu caracter obligatoriu referitoare la alocările de fonduri pentru fiecare prioritate, care sunt menționate numai în comunicarea Comisiei din 7 ianuarie 2014. În opinia Parlamentului, alocările de fonduri ar fi trebuit reglementate cu caracter definitiv în regulamentul delegat. De altfel, acest regulament nu a adăugat o plusvaloare semnificativă regulamentulului de bază, întrucât prin intermediul lui se reface numai ordinea priorităților de finanțare stabilite la articolul 4 alineatul (2) și în anexa I la regulamentul de bază. Discuțiile s-au purtat de asemenea cu privire la consultarea Parlamentului în etapa pregătitoare adoptării regulamentulului în litigiu.

16. În luna februarie 2014, Parlamentul și Comisia au convenit ca Comisia să publice în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* o declarație prin care să garanteze că va pune în aplicare Mecanismul pentru Interconectarea Europei în conformitate cu sumele orientative indicate în Comunicarea din 7 ianuarie 2014. În plus, Comisia a declarat că va corecta expunerea de motive a regulamentulului în litigiu în ceea ce privește consultarea Parlamentului. Parlamentul a propus Comisiei să revizuiască în acest context regulamentul în litigiu în sensul că aceasta urmărește să completeze regulamentul de bază, iar nu să îl modifice⁹.

5 — Aceste obiective sunt: în primul rând, eliminarea blocajelor, sporirea gradului de interoperabilitate feroviară, eliminarea conexiunilor lipsă și în special îmbunătățirea tronsoanelor transfrontaliere, în al doilea rând, asigurarea, pe termen lung, a sistemelor de transport durabile și eficiente, în vederea pregătirii pentru viitoarele fluxuri de transport preconizate, precum și facilitarea decarbonizării tuturor modurilor de transport prin trecerea la tehnologii de transport inovatoare, cu emisii scăzute de dioxid de carbon și eficiente din punct de vedere energetic, pe fondul optimizării siguranței și, în al treilea rând, optimizarea integrării și a interconectării modurilor de transport și sporirea gradului de interoperabilitate a serviciilor de transport, cu asigurarea totodată a accesibilității infrastructurilor de transport [articolul 4 alineatul (2) din regulamentul de bază].

6 — De exemplu, prioritățile privind primul obiectiv sunt următoarele: i) proiecte identificate în prealabil privind coridoarele rețelei centrale (căi ferate, căi navigabile interioare, căi rutiere, porturi maritime și interioare), ii) proiecte identificate în prealabil privind celelalte secțiuni ale rețelei centrale (căi ferate, căi navigabile interioare, căi rutiere, porturi maritime și interioare), iii) interoperabilitate feroviară și iv) implementarea Sistemului european de management al traficului feroviar (ERTMS).

7 — COM(2013) 940 final.

8 — Conform punctului 1 din comunicarea publicată la 7 ianuarie 2014, bugetul alocat facilității „Interconectarea Europei” a fost stabilit la 26,250 miliarde de euro, din care 11,305 miliarde de euro au fost rezervate statelor membre eligibile pentru a beneficia de fondurile de coeziune. În comunicare, Comisia estimează că cea mai mare parte a fondurilor vor fi alocate priorităților reprezentate de primul obiectiv (în ceea ce privește conținutul obiectivelor, a se vedea nota de subsol 5 din prezentele concluzii). La punctul 3.1.1 litera (a) din comunicare, Comisia estimează de exemplu că realizarea unor proiecte transfrontaliere importante ar putea absorbi până la 5 miliarde de euro în perioada 2014-2020, în timp ce costul proiectului Rail Baltic ar putea fi de aproximativ 3,6 miliarde EUR. În plus, la punctul 3.1.1 literele (b)-(e), Comisia enumeră alte segmente transfrontaliere, blocaje și proiecte care asigură integrarea multimodală în coridoarele din rețeaua centrală, pentru care ar putea fi necesare investiții de 3,5-4,5 miliarde de euro. Chiar și cea mai mare parte a fondurilor de coeziune în valoare de 11,3 miliarde de euro va fi utilizată pentru tronsoane transfrontaliere sau proiecte de îndepărtare a blocajelor din coridoarele din rețeaua centrală. Estimarea ajutoarelor financiare care vor trebui alocate celorlalte priorități se regăsește la punctul 3.1.2 din comunicare.

9 — Este adevărat că Parlamentul și Comisia nu au o opinie unitară în ceea ce privește etapa discuțiilor în care s-a ridicat problema calificării regulamentulului în litigiu ca act de modificare sau act de completare a regulamentulului de bază.

17. Având în vedere că în termen de două luni de la notificarea regulamentului în litigiu nici Parlamentul, nici Consiliul nu au formulat obiecții împotriva acestuia, potrivit articolului 26 alineatul (5) din regulamentul de bază, regulamentul în litigiu a fost publicat la 19 martie 2014 în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și a intrat în vigoare în ziua următoare publicării sale. În plus, la 19 martie 2014, Comisia a publicat o declarație¹⁰, în care a afirmat că „intenționează să implementeze Mecanismul pentru Interconectarea Europei – sectorul transporturi cu respectarea sumelor orientative alocate priorităților de finanțare prevăzute în Comunicarea Comisiei [COM(2013) 940], fără a aduce atingere flexibilității necesare execuției bugetare”.

18. În sfârșit, la 14 mai 2014, Comisia a adoptat o rectificare a regulamentului în litigiu¹¹. Rectificarea privea punctul 2 din expunerea de motive a acestui regulament, intitulat „Consultări anterioare adoptării actului juridic”. Aceasta avea următorul cuprins:

„Textul «Comisia a consultat experți ai autorităților din statele membre și reprezentanți ai Parlamentului European în cadrul reuniunilor ad-hoc din 26 septembrie, 7 noiembrie și 9 decembrie 2013»

Se va înlocui cu: «Comisia a consultat experți ai autorităților competente din statele membre în prezența unor experți ai Parlamentului European în cadrul reuniunilor ad-hoc din 26 septembrie, 7 noiembrie și 9 decembrie 2013»”.

19. Aceasta a fost singura rectificare a regulamentului în litigiu.

IV – Procedura în fața Curții

20. Acțiunea în anulare formulată de Parlament a fost introdusă la grefa Curții la 11 iunie 2014. La 21 august 2014, Comisia a depus memoriul în apărare. La 1 octombrie 2014, Parlamentul a depus un memoriu în replică, iar la 11 noiembrie 2014 Comisia a depus un memoriu în duplică.

21. Prin actul depus la grefa Curții la 25 septembrie 2015, Consiliul a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Parlamentului. La 22 octombrie 2014 această cerere a fost admisă.

22. Parlamentul, susținut de Consiliu, solicită Curții anularea regulamentului în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. În susținerea acțiunii, Parlamentul invocă un motiv unic, întemeiat pe faptul că, întrucât a modificat regulamentul de bază în loc să îl completeze, Comisia nu ar fi respectat condițiile delegării de competențe stabilite la articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază și și-ar fi depășit competențele pe care i le delegase legiuitorul Uniunii.

23. Comisia solicită Curții respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, în subsidiar, ca neîntemeiată. În primul rând, acțiunea ar fi inadmisibilă, întrucât motivul unic invocat de Parlament ar fi întemeiat exclusiv pe faptul că Comisia a detaliat prioritățile de finanțare prin introducerea unei părți VI în anexa I la regulamentul de bază, în loc să adopte un act juridic separat, de completare a regulamentului de bază. Parlamentul nu ar invoca însă nelegalitatea actului pe fond, astfel că acțiunea s-ar întemeia exclusiv pe pretinsul viciu de formă al regulamentului în litigiu. În al doilea rând, în situația în care Curtea ar considera totuși că acțiunea este admisibilă, Comisia solicită în subsidiar respingerea acesteia ca neîntemeiată. Articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază nu ar specifica modul în care Comisia trebuie să detalieze prioritățile de finanțare, astfel că această

10 — JO C 80, p. 6.

11 — COM(2014) 3055 final.

dispoziție nu s-ar opune stabilirii priorităților prin adăugarea unei părți noi în anexa I la regulamentul de bază. O asemenea adăugare nu ar modifica conținutul dispozițiilor regulamentului de bază. Contrar celor susținute de Parlament, în prezenta cauză nu ar prezenta relevanță interpretarea noțiunilor „completează” și „modifică” de la articolul 290 TFUE.

24. Parlamentul, Comisia și Consiliul au fost reprezentate în ședința din 9 iulie 2015.

V – Analiză

A – Cu privire la admisibilitate

25. Pentru motivul enunțat la punctul 23 din prezentele concluzii, Comisia solicită Curții să declare acțiunea inadmisibilă, întrucât aceasta ar fi întemeiată exclusiv pe un viciu de formă. Comisia amintește că, potrivit articolului 263 TFUE, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiuni formulate pentru motive de încălcare a unor norme fundamentale de procedură. Or, Comisia susține că presupusa eroare nu putea să fie fundamentală, întrucât, chiar în opinia Parlamentului, Comisia ar fi putut adopta un act distinct cu conținut identic sau ar fi putut corecta regulamentul în litigiu prin intermediul unei rectificări.

26. În opinia Parlamentului, excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie se întemeiază pe o înțelegere greșită în ceea ce privește normele de procedură vizate la articolul 263 TFUE și forma unui act. Parlamentul amintește că prin „norme de procedură” în sensul articolului 263 TFUE trebuie să se înțeleagă formalitățile care trebuie respectate înainte de adoptarea unui act sau la momentul adoptării acestuia¹². Parlamentul neagă totodată faptul că a susținut că în cazul adoptării regulamentului în litigiu s-au încălcat normele de procedură menționate anterior. Potrivit Parlamentului, Comisia și-ar fi depășit însă competențele delegate, întrucât a adoptat un act pe care, potrivit competenței care i-a fost delegată, nu era împuternicită să îl adopte¹³.

27. Dorim să atragem atenția asupra faptului că în versiunea în limba franceză există o confuzie între noțiunile „forme” și „formes”. În timp ce prima noțiune se referă la forma unui act, cea de a doua se referă, în cadrul articolului 263 TFUE, la normele de procedură care trebuie respectate înainte de adoptarea unui act juridic sau la momentul adoptării sale. În cadrul versiunii în limba finlandeză sau în limba engleză a articolului 263 TFUE, acest risc de confuzie nu există¹⁴. De asemenea, din jurisprudența Curții reiese că nerespectarea *normelor de procedură* care se referă, de exemplu, la adoptarea unui act cauzator de prejudiciu, precum fapta Comisiei de a nu fi adoptat o decizie în termenul stabilit de legiuitorul Uniunii, constituie o încălcare a unor norme fundamentale de procedură¹⁵.

28. Având în vedere că articolul 263 TFUE, invocat de Comisie, se referă la norme de procedură, despre care nici nu se susține că ar fi fost încălcate de aceasta, achiesăm la opinia Parlamentului potrivit căreia acțiunea se referă în realitate la o eventuală depășire a competențelor de către Comisie, iar nu la o încălcare a normelor de procedură. Prin urmare, acțiunea este admisibilă.

12 — Ca exemple de norme de procedură în sensul articolului 263 TFUE, Parlamentul numește printre altele consultarea organismelor sau a instituțiilor Uniunii, normele de procedură referitoare la vot și normele de procedură care protejează interesele persoanelor, precum dreptul de a fi ascultat și obligația de motivare.

13 — În această privință, Parlamentul menționează articolul 53 alineatul (1) TFUE, potrivit căruia Parlamentul și Consiliul sunt autorizate să adopte directive în anumite domenii. În situația în care Parlamentul și Consiliul ar adopta regulamente, așadar un alt tip de act decât cel pe care au fost autorizate să îl adopte, aceasta nu ar constitui o încălcare a normelor de procedură, ci o depășire a competențelor conferite de articolul 53 TFUE.

14 — În versiunea în limba engleză a articolului 263 TFUE se utilizează expresia „infringement of an essential procedural requirement”.

15 — Hotărârile Spania/Comisia (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, punctul 34) și Germania/Comisia (C-549/12 P și C-54/13 P, EU:C:2015:412, punctul 92).

B – Cu privire la încadrarea juridică a litigiului

29. Având în vedere că la articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază sau la articolul 21 în ansamblul său nu se menționează în mod explicit temeiul juridic al delegării de competențe, trebuie să se verifice mai întâi dacă regulamentul în litigiu a fost într-adevăr adoptat în temeiul articolului 290 TFUE. Amintim că, potrivit articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, Comisia este împuternicită să detalieze prioritățile de finanțare, fără să se precizeze în mod expres temeiul acestei împuterniciri.

30. În memoriile sale, Comisia a susținut că în speță nu se ridică problema interpretării articolului 290 TFUE, ci numai a articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază. Potrivit Comisiei, interpretarea articolului 290 TFUE și diferența dintre noțiunile „modifică” și „completează” utilizate în cadrul acestei dispoziții nu prezintă relevanță, întrucât legiuitorul Uniunii a renunțat în mod deliberat la folosirea acestor noțiuni în cadrul articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază. Prin urmare, noțiunea „să detalieze” utilizată în cadrul dispoziției de delegare trebuie interpretată în conformitate cu economia regulamentulului de bază, fără a se recurge la noțiuni predefinite.

31. Cu toate acestea, în cadrul ședinței, Comisia a subliniat că articolul 21 alineatul (3) se referă tocmai la o delegare de competențe în sensul articolului 290 TFUE, chiar dacă interpretarea noțiunilor „completează” și „modifică” utilizate în acesta din urmă nu prezintă relevanță pentru interpretarea articolului 21 alineatul (3). Prin urmare, instituțiile sunt de acord că prezenta cauză se referă la o delegare de competențe în temeiul articolului 290 TFUE.

32. După această clarificare nu mai există nicio îndoială asupra acestui aspect. Cu toate acestea, dintr-o preocupare pentru claritate, remarcăm că competența delegată Comisiei prin intermediul articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază este o competență delegată în sensul articolului 290 TFUE, iar nu, de exemplu, o competență de executare în sensul articolului 291 TFUE. Dorim să amintim că un act legislativ nu poate fi nici completat, nici modificat printr-un act de punere în aplicare, nici măcar în ceea ce privește elementele sale neesențiale¹⁶. Reiese de asemenea din modul de redactare a considerentului (59) al regulamentulului de bază¹⁷ și din titlul articolului 21, respectiv „Acte delegate”, că legiuitorul a intenționat în mod univoc să delege Comisiei competențe în temeiul articolului 290 TFUE.

C – Cu privire la competența delegată Comisiei în temeiul articolului 290 TFUE

1. Observații preliminare referitoare la interpretarea dispozițiilor de delegare

33. Comisia consideră că articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază trebuie interpretat exclusiv pe baza economiei acestui regulament. Cu toate acestea, în opinia noastră, având în vedere că prezenta cauză se referă la o competență delegată în temeiul articolului 290 TFUE, noțiunea „să detalieze”, utilizată la articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, poate primi trei interpretări diferite.

¹⁶ — A se vedea Hotărârile Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 45) și Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 31).

¹⁷ — A se vedea punctul 8 din prezentele concluzii.

34. În primul rând, dispoziția poate fi interpretată în sensul că Comisia este împuternicită fie să completeze, fie să modifice regulamentul de bază, potrivit articolului 290 TFUE, fără să fie autorizată să ia ambele tipuri de măsuri¹⁸. Cea de a doua variantă de interpretare este că prin utilizarea unei alte noțiuni decât „completează” sau „modifică” în textul dispoziției de delegare, legiuitorul a lăsat la aprecierea Comisiei dacă aceasta va completa actul de bază, dacă îl va modifica sau dacă va adopta unul sau mai multe acte menite, la rândul lor, să completeze sau să modifice actul de bază. A treia variantă de interpretare este cea în care expresia „să detalieze” înseamnă altceva decât „completează” sau „modifică” în sensul articolului 290 TFUE, chiar dacă delegarea de competență se întemeiază pe acest articol. Așadar, a treia variantă de interpretare ar însemna ca pe lângă actele menite să completeze și/sau să modifice actul de bază să existe o a treia categorie de acte de delegare.

35. Contrar afirmațiilor Comisiei, pentru a stabili care dintre cele trei variante reprezintă interpretarea corectă a articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, trebuie examinat articolul 290 TFUE. Astfel, dispoziția de delegare în discuție nu poate intra în conflict cu dispoziția din dreptul primar pe care se întemeiază, ci trebuie interpretată în conformitate cu obiectivele urmărite prin intermediul acestei dispoziții¹⁹.

36. Chiar dacă divergența de opinii dintre instituții nu se referă propriu-zis la interpretarea noțiunilor „completează” și „modifică” în sensul articolului 290 TFUE, delimitarea dintre aceste două noțiuni este totuși esențială în prezenta cauză. Pentru acest motiv, vom analiza în cele ce urmează noțiunile „completează” și „modifică” în sensul articolului 290 TFUE. Deși Curtea nu s-a pronunțat încă în mod clar cu privire la diferența dintre aceste două noțiuni în sensul articolului 290 TFUE, vom analiza în continuare, pe scurt, jurisprudența relevantă.

2. Cu privire la noțiunile „completează” și „modifică” în sensul articolului 290 TFUE

37. Prin intermediul Tratatului de la Lisabona, sistemul care permite legiuitorului delegarea de competențe în favoarea Comisiei a fost modificat considerabil. Noul sistem a înlocuit așa-numita procedură de comitologie, iar competențele care pot fi delegate Comisiei au fost separate într-o competență delegată, pe de o parte, și o competență de executare, pe de altă parte.

38. Acest model fusese preluat deja în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa²⁰. Clasificarea în competențe delegate și competențe de executare a fost adoptată pentru a rezolva dificultatea cu care se confrunta până la momentul respectiv dreptul Uniunii de a delimita în mod clar chestiunile care intră în sfera legislativului de cele care intră în sfera executivului²¹. Prin urmare, cea mai importantă delimitare realizată în lucrările pregătitoare Tratatului constituțional cu privire la actele executivului a constat în diferențierea între actele prin intermediul cărora se realizează actul legislativ, altfel spus actele delegate, și actele „de natură pur executivă”²². Cu excepția constatării că

18 — Se poate ajunge la această interpretare, pe de o parte, dacă, potrivit propunerii Parlamentului, articolul 290 TFUE se interpretează în sensul că competența de modificare trebuie să fie explicită, astfel încât alte formulări decât „să modifice” să se refere în principiu mereu la o completare (în ceea ce privește opinia Parlamentului, a se vedea punctele 54 și 55 din prezentele concluzii). În schimb, dacă competența de modificare nu trebuie să fie explicită, această interpretare se impune atunci când, în conformitate cu articolul 290 TFUE, dispoziția de delegare trebuie interpretată în contextul actului de bază în sensul că se referă întotdeauna fie numai la completare, fie numai la modificare (a se vedea punctele 65-67 din prezentele concluzii).

19 — Potrivit unei jurisprudențe constante, un text de drept derivat trebuie interpretat, în măsura posibilului, în sensul conformității sale cu dispozițiile tratatului (a se vedea în acest sens Hotărârea Torrenkens, 28/68, EU:C:1969:17, punctul 10, Hotărârea Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, punctul 30, și Hotărârea Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punctul 174).

20 — JO C 310, p. 1, denumit în continuare „Tratatul constituțional”. Articolul I-36 din Tratatul constituțional prevede că „Comisiei [i se poate delega] atribuția de a adopta regulamente europene delegate, care completează sau modifică anumite elemente fără caracter esențial ale legii sau ale legii-cadru”. Articolul I-36 corespunde de altfel în esență modului de redactare a articolului 290 TFUE.

21 — Raportul final al Grupului IX „Simplificare” al Convenției Europene (CONV 424/02, p. 8).

22 — A se vedea Rezumatul ședinței Grupului IX „Simplificare” al Convenției Europene din 24 octombrie 2002 (CONV 372/02, p. 3).

prin intermediul actelor delegate se reglementează probleme de natură tehnică sau detalii, prin care se precizează dispozițiile unui act legislativ, sau că anumite părți ale actului legislativ pot fi modificate ulterior, nu s-a realizat o diferențiere internă în cadrul actelor delegate în acte care completează și acte care modifică actul de bază²³.

39. Din perspectivă constituțională, din modelul competenței delegate pentru care s-a optat în cadrul Tratatului de la Lisabona rezultă două soluții importante pentru prezenta cauză. În primul rând, delegarea de competențe legislative este posibilă cu respectarea unor anumite condiții de ordin *material*, în general deja încadrate la nivel constituțional prin articolul 290 TFUE și pe care legiuitorul trebuie să le precizeze în concret în cadrul fiecărei dispoziții de delegare pe care o adoptă²⁴. În al doilea rând, prin intermediul articolului 290 TFUE se creează posibilitatea de a delega Comisiei competența de *modificare a actului de bază*. Cu alte cuvinte, titularul competenței delegate poate să modifice o „lege” în sens *formal*, și nu doar să adopte, printr-un act separat, dispoziții care să corespundă unei legi din punctul de vedere al conținutului (*material*)²⁵.

40. În Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 290 TFUE, Comisia consideră în primul rând „că prin utilizarea verbului «a modifica», autorii noului tratat au vrut să acopere și situațiile în care Comisia este investită cu competența de a modifica formal un act de bază. Această *modificare formală* poate *viza textul unuia sau mai multor articole din dispozitiv sau textul unei anexe* care, din punct de vedere juridic, face parte integrantă din instrumentul legislativ. Nu contează dacă anexa conține măsuri exclusiv de natură tehnică. Din moment ce Comisiei i se conferă competența de a modifica o anexă ce conține măsuri cu caracter general, acestea trebuie să i se aplice regimul actelor delegate”²⁶.

41. În al doilea rând, Comisia consideră că, „pentru a determina dacă o măsură «completează» actul de bază, legislatorul ar trebui să evalueze dacă viitoarea măsură adaugă în mod concret *noi norme neesențiale care schimbă cadrul actului legislativ*, lăsând Comisiei o marjă de apreciere. În caz afirmativ, se va putea considera că măsura «completează» actul de bază”²⁷.

42. Comunicarea Comisiei este completată de Orientările din 24 iunie 2011 pentru serviciile Comisiei²⁸. Potrivit acestor orientări, prin „modifică” se înțelege o schimbare formală a textului actului de bază, prin suprimarea, deplasarea sau adăugarea unor elemente neesențiale. În schimb, un act delegat care „completează” actul de bază este un act separat prin care nu se modifică formal actul de bază²⁹.

23 — Raportul final al Grupului IX „Simplificare” al Convenției Europene (CONV 424/02, p. 9 și 10). Chiar și discuțiile cele mai importante ale instituțiilor cu privire la punerea în aplicare a articolului 290 TFUE se pare că s-au purtat mai degrabă cu privire la posibilitățile legiuitorului de a controla adoptarea de acte delegate, la consultarea experților naționali și la durata delegării (a se vedea de exemplu, în ceea ce privește dezbaterile referitoare la control, Brandsma, G. J., și Blom-Hansen, J., „Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making”, *Journal of Common Market Studies* 2012, vol. 50, nr. 6, p. 939-957, p. 943-948).

24 — Aplicarea criteriilor prevăzute la articolul 290 TFUE, cu precizarea că acestea sunt cumulative, intră exclusiv în atribuțiile legiuitorului, întrucât actul juridic nu trebuie numai să aibă aplicabilitate generală, ci este necesar să și completeze sau să modifice anumite elemente neesențiale ale instrumentului legislativ. Potrivit Comunicării Comisiei privind punerea în aplicare a articolului 290 TFUE, în cazul în care una dintre aceste două condiții nu este îndeplinită, aplicarea articolului 290 TFUE este exclusă [Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu [COM(2009) 673 final, punctul 2.3].

25 — Potrivit principiilor juridice *lex posterioris* și *lex specialis*, un act delegat care modifică actul de bază înlocuiește respectivele dispoziții ale actului de bază, chiar dacă este un act adoptat de Comisie.

26 — COM(2009) 673 final, punctul 2.3 (sublinierea noastră).

27 — În caz contrar, măsurile care urmăresc numai să dea efect unor norme care există în actul de bază nu ar trebui considerate măsuri complementare [COM(2009) 673 final, punctul 2.3, sublinierea noastră]. Cu toate acestea, dorim să atragem atenția asupra faptului că se ridică în special problema delimitării actelor delegate care completează actul de bază de actele de punere în aplicare, care, după cum am constatat anterior, este dificil de realizat (a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul, C-270/12, EU:C:2013:562, punctul 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” (denumite în continuare „Orientările pentru serviciile Comisiei”), SEC(2011) 855.

29 — Orientările din 2011 pentru serviciile Comisiei, punctul 34.

3. Cu privire la jurisprudența relevantă a Curții

43. În ceea ce privește aplicabilitatea jurisprudenței Curții anterioare intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona sub aspectul interpretării articolului 290 TFUE, trebuie să constatăm că, potrivit Comunicării Comisiei privind interpretarea articolului 290 TFUE, definiția actelor delegate, astfel cum rezultă din articolul 290 alineatul (1) TFUE, este apropiată de cea a actelor care, potrivit Deciziei 1999/468/CE³⁰, intră sub incidența procedurii de reglementare cu control (PRC) introdusă prin Decizia 2006/512/CE³¹. Astfel, în ambele cazuri, actele în discuție sunt acte cu caracter general de modificare sau de completare a unor elemente neesențiale ale actului legislativ. În pofida unor similitudini, actele nu sunt totuși puse în aplicare în același mod. Într-un context instituțional nou, domeniul de aplicare al actelor delegate nu este neapărat identic cu cel al procedurii de reglementare cu control. Pentru acest motiv, trebuie să se evite orice transpunere automată a jurisprudenței anterioare³².

44. După cum am arătat anterior, la punctul 36 din prezentele concluzii, Curtea nu s-a pronunțat încă în mod clar cu privire la diferența dintre noțiunile „completează” și „modifică” în sensul articolului 290 TFUE. Cu toate acestea, în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul³³, avocatul general Mengozzi a constatat că, având în vedere intenția de sistematizare a autorilor Tratatului de la Lisabona în reformarea mecanismului delegării normative în cadrul Uniunii, este logic să se considere că diferențierea între acte juridice care „completează” actul de bază și acte care îl „modifică” corespunde dorinței de a identifica două categorii de acte delegate distincte din punct de vedere funcțional³⁴.

45. În opinia avocatului general Mengozzi, cea dintâi categorie include măsurile menite să aducă *modificări de formă textului* actului legislativ, în timp ce a doua le include pe cele care completează conținutul normativ al acestuia *fără intervenții pe text*. Din această perspectivă, în funcție de tehnica aleasă, *adăugarea* de noi elemente neesențiale la actul de bază ar constitui, în sensul articolului 290 TFUE, „modificare” în cazul în care aceste elemente ar fi inserate *în textul* actului respectiv (în corpul actului sau într-o anexă) și „completare” în cazul în care acestea nu ar urma să fie integrate fizic în actul de bază, ci să rămână reglementate *într-un act normativ distinct*³⁵. Această interpretare corespunde interpretării prezentate în Comunicarea Comisiei privind punerea în aplicare a articolului 290 TFUE și în Orientările din 2011 pentru serviciile Comisiei sus-menționate³⁶.

46. În Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul³⁷, pronunțată în aceeași cauză, Curtea a constatat că introducerea unei note de subsol în anexa la un regulament de bază, mai precis introducerea actului delegat direct în textul acestui regulament, constituie o modificare a conținutului normativ al actului legislativ în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE. În cauza respectivă, din dispoziția de delegare care figura în actul de bază reieșea voința legiuitorului Uniunii ca actul adoptat în temeiul acestei dispoziții să fie inserat direct în textul actului de bază³⁸.

30 — Decizia Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159).

31 — Decizia Consiliului din 17 iulie 2006 de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 200, p. 11, Ediție specială, 01/vol. 6, p. 163).

32 — COM(2009) 673 final, punctul 2.1. A se vedea de asemenea și Concluziile prezentate de avocatul general Mengozzi în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:304). Potrivit punctului 42 din aceste concluzii, în sistemul comitologiei instituit în temeiul articolului 202 CE, noțiunea „modificare” a unui act de bază includea în mod clar funcția de completare a reglementării („adăugarea de elemente noi”), inclusă în categoria unică a „competenței de executare”. În sensul articolului 2 alineatul (2) din Decizia 1999/468, utilizarea procedurii de reglementare cu control, introdusă prin Decizia 2006/512, se impunea în cazul în care era conferită Comisiei competența de a adopta măsuri cu aplicabilitate generală menite să „modifice” elemente neesențiale ale actului de bază, inclusiv eliminând unele dintre aceste elemente sau *completând actul prin adăugarea de noi elemente neesențiale*.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:304, punctul 43).

35 — *Idem*.

36 — A se vedea punctele 40 și 42 din prezentele concluzii.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctele 43 și 44).

47. Pentru motivele prezentate anterior, tindem să achiesăm la interpretarea dată de avocatul general Mengozzi în ceea ce privește distincția dintre acțiunea de completare și cea de modificare a actului de bază în sensul articolului 290 TFUE. Prin urmare, considerăm că prin distincția făcută între aceste două noțiuni se urmărește identificarea a două categorii de acte delegate distincte *din punct de vedere funcțional*. Este însă adevărat că o asemenea definiție plasează această dihotomie pe planul tehnicii legislative, care privește exclusiv natura actului delegat.

4. Cu privire la caracterul exhaustiv al distincției care figurează la articolul 290 TFUE

48. Amintim că în regulamentul de bază legiuitorul a utilizat în mod voluntar noțiunea „să detalieze” în locul noțiunilor „[să] complete[ze]” sau „[să] modific[e]”. Potrivit Comisiei, în cazul în care legiuitorul ar fi ales una dintre aceste din urmă două noțiuni la articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, această dispoziție ar trebui interpretată urmând noțiunile care figurează la articolul 290 TFUE. Având în vedere însă că legiuitorul nu a utilizat niciuna dintre aceste două noțiuni, noțiunea „să detalieze” trebuie interpretată exclusiv în contextul regulamentulului de bază.

49. Este, în principiu, posibilă interpretarea memoriilor depuse de Comisie în sensul că ar exista, în opinia acesteia, în afară de actele delegate care completează și modifică actul de bază, o a treia categorie de acte delegate³⁹. Cu toate acestea, în cadrul ședinței, Comisia a negat existența celei de a treia categorii. Astfel, aceasta consideră că există numai două categorii de acte delegate, și anume cele care completează actul de bază și cele care îl modifică. Pentru a stabili competențele Comisiei, aspectul esențial este că un act delegat nu poate să interfereze cu elementele esențiale ale actului de bază.

50. Potrivit interpretării articolului 290 TFUE prezentate anterior la punctele 45-47, „modificarea” unui act legislativ în sensul acestui articol include orice schimbare de ordin formal adusă conținutului actului sau anexei la acesta, indiferent dacă este vorba despre eliminarea, despre adăugarea sau despre înlocuirea oricărui element al acestuia⁴⁰. În acest context, trebuie să subliniem că noțiunea „completează” în sensul articolului 290 TFUE are un caracter tehnic. Prin urmare, chiar dacă în limbajul curent *adăugarea* la actul de bază a unei note de subsol noi sau a unei părți noi dintr-o anexă ar putea însemna foarte bine o completare a acestui act de bază, potrivit articolului 290 TFUE, aceasta este o modificare a actului de bază⁴¹. Prin urmare, potrivit articolului 290 TFUE, trebuie să se considere o modificare a regulamentulului de bază inserarea în anexa I la acest regulament a unei părți complet noi, fără a se modifica propriu-zis modul de redactare a regulamentulului de bază sau a anexei la acesta.

51. În opinia noastră, având în vedere că termenii „completează” și „modifică” în sensul articolului 290 TFUE se referă la două categorii de acte delegate diferite din punct de vedere funcțional⁴², actele delegate adoptate de Comisie în temeiul articolului 290 TFUE trebuie să intre în principiu în una dintre aceste categorii. Prin urmare, prezintă relevanță în special natura juridică a actului delegat, a cărei alegere îi revine legiuitorului în exercitarea puterii sale de apreciere⁴³.

39 — A se vedea cea de a treia variantă de interpretare prezentată la punctul 34 din prezentele concluzii.

40 — Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul (EU:C:2015:304, punctul 41).

41 — Această dificultate de natură terminologică este ilustrată printr-o afirmație a Comisiei din cadrul ședinței potrivit căreia „a modificat actul de bază prin completare”.

42 — A se vedea punctul 47 din prezentele concluzii.

43 — Cu referire la marja de apreciere a legiuitorului în ceea ce privește alegerea dintre articolul 290 TFUE și articolul 291 TFUE, a se vedea Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 40) și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:304, punctele 36 și 37).

52. Distincția formală prevăzută la articolul 290 TFUE între modificarea și completarea actului de bază face posibilă diferențierea *a posteriori* a actelor delegate care au completat actul de bază de cele care l-au modificat în funcție de conținutul actului adoptat de Comisie. Cu toate acestea, distincția operată la articolul 290 TFUE nu prevede criterii juridice în funcție de care legiuitorul să trebuiască să aleagă între cele două categorii formale. Nu reiese din articolul 290 TFUE nici dacă Comisia trebuie să completeze sau să modifice actul de bază atunci când textul dispoziției de delegare care figurează în actul de bază este neclar în acest sens.

53. Pentru acest motiv, următorul aspect care trebuie analizat este relevanța pe care o are faptul că în cadrul delegării de competențe către Comisie legiuitorul decide să utilizeze altă noțiune decât „completează” sau „modifică” în sensul articolului 290 TFUE. În primul rând, se ridică, așadar, problema dacă, atunci când utilizează, precum la articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, o noțiune care nu corespunde niciuneia dintre noțiunile utilizate la articolul 290 TFUE, legiuitorul lasă la aprecierea Comisiei dacă să completeze sau să modifice actul de bază în sensul articolului 290 TFUE⁴⁴. În al doilea rând, există o legătură strânsă între interpretarea dispoziției de delegare și problema dacă, în conformitate cu susținerile Parlamentului, împuternicirea de a modifica actul de bază trebuie să fie mereu explicită. În opinia noastră, în prima variantă, Comisia poate să completeze, să modifice sau chiar să completeze și să modifice actul de bază. În schimb, dacă competența de modificare trebuie delegată în mod explicit, modificarea actului de bază nu ar fi posibilă în ultimul caz.

D – Cu privire la interpretarea dispoziției de delegare în care nu se utilizează niciuna dintre noțiunile prevăzute la articolul 290 TFUE și cu privire la interpretarea articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază

54. În opinia Parlamentului, împuternicirea de a modifica un act de bază trebuie să fie explicită, întrucât prin modificare s-ar interveni direct în textul adoptat de legiuitor. Prin urmare, în situația în care, în cadrul delegării de competențe către Comisie, legiuitorul a folosit altă noțiune decât „completează” sau „modifică”, ar fi vorba întotdeauna despre competența de a completa actul de bază. Cu toate acestea, Parlamentul a recunoscut în ședință că în practică, în unele cazuri, și folosirea unei alte noțiuni decât „modifică” poate să semnifice competența de a modifica actul în sensul articolului 290 TFUE⁴⁵.

44 — A doua variantă care trebuie luată în considerare este că Comisia trebuie să interpreteze mereu dispoziția de delegare pentru a afla în ce scop i-a fost delegată competența.

45 — Parlamentul oferă ca exemplu un act în care, în scopul luării în considerare a unei anumite evoluții, Comisiei i-a fost delegată competența de „adaptare” a unui anumit articol sau a unei anumite părți a unei anexe. O astfel de delegare este conținută de exemplu la articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și a Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO L 347, p. 608).

55. Parlamentul afirmă totuși că prin articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază Comisia nu a fost împuternicită să modifice acest regulament⁴⁶. În opinia lui, având în vedere că în temeiul altor dispoziții din regulamentul de bază, de exemplu al articolului 21 alineatul (1), alineatul (2) și alineatul (6), Comisia este împuternicită în mod explicit și formal să modifice regulamentul de bază, este clar că în temeiul articolului 21 alineatul (3) din acest regulament nu s-a acordat o asemenea împuternicire de modificare⁴⁷.

56. Dimpotrivă, Comisia neagă orice ierarhie între actele care completează actul de bază și cele care îl modifică: aceste acte ar fi echivalente. În schimb, ea susține că ar exista o relație ierarhică între actele delegate care completează sau modifică elementele neesențiale ale unui act și actele legislative de modificare a elementelor esențiale ale unui act în sensul articolului 290 TFUE. Actele delegate s-ar referi în toate cazurile la prevederi neesențiale ale unui act de bază, iar aceste prevederi ar rămâne neesențiale, indiferent dacă sunt stabilite printr-o modificare a actului de bază sau printr-un act juridic distinct. Articolul 290 nu poate fi interpretat în sensul că delegarea de competențe trebuie să se realizeze indicându-se concret dacă Comisia este împuternicită să completeze sau să modifice actul de bază⁴⁸.

57. În schimb, Parlamentul consideră că „conținutul delegării de competențe” în sensul articolului 290 TFUE se referă nu atât la conținutul actului delegat, cât la tipul de act pe care Comisia poate să îl adopte pe baza delegării de competențe. Stabilirea conținutului delegării de competențe ar intra în atribuțiile legiuitorului, iar această alegere nu poate fi lăsată la aprecierea Comisiei⁴⁹.

58. Desigur, Parlamentul are dreptate atunci când afirmă că îi revine legiuitorului stabilirea conținutului delegării de competențe, care include natura juridică a actului delegat de a completa sau de a modifica actul de bază. Cu toate acestea, în prezenta cauză este evident că legiuitorul nu a stabilit natura juridică a actului delegat sau, cel puțin, că alegerea acestuia nu este clară. De altfel, prin articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, Comisia nu este împuternicită în mod explicit să completeze actul de bază.

59. În opinia noastră, indiferent de susținerile Parlamentului, faptul că prin articolul 21 alineatul (3) din regulamentul de bază Comisia nu este împuternicită în mod explicit să modifice acest regulament nu înseamnă automat că ea este împuternicită numai să îl completeze. Astfel, achiesăm la opinia Comisiei potrivit căreia nimic din articolul 290 TFUE nu conține indicii în sensul că acțiunea de

46 — Este interesant să constatăm că, în etapa adoptării regulamentulului în litigiu, Parlamentul a opinat că lipsurile acestui regulament ar fi trebuit remediate printr-o rectificare. Astfel, un regulament delegat care modifica regulamentul de bază ar fi putut fi *rectificat* în sensul transformării sale într-un regulament de completare al actului de bază. O asemenea rectificare ar fi necesitat de la bun început modificarea structurii regulamentului în litigiu, în măsura în care partea VI nu ar fi putut fi introdusă direct în anexa I la regulamentul de bază, ci ar fi trebuit adoptată sub forma unui regulament distinct. Avem îndoieli că o asemenea modificare ar fi putut fi realizată printr-o simplă rectificare.

47 — Ne putem însă întreba în mod legitim și ce înseamnă „Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 26 pentru a *majora* plafonul stabilit la articolul 14 alineatul (2) până la 20 %” (sublinierea noastră). În cazul în care am achiesa la opinia Parlamentului, prin „majorare” în acest context s-ar înțelege în principiu „completarea” actului de bază, întrucât pentru motivele prezentate de Parlament și în lipsa unei împuterniciri explicite nu s-ar putea înțelege „modificare”. Prin urmare, „majorarea” ar trebui să se realizeze printr-un act distinct. Cu siguranță, într-un asemenea caz individual, astfel cum a arătat Parlamentul în ședință, ar putea fi vorba totodată despre competența de a „modifica” articolul respectiv. Cu toate acestea, având în vedere că în prezenta cauză nu se ridică problema interpretării articolului 21 alineatul (4) din regulamentul de bază, nu vom mai examina acest alineat.

48 — Amintim că, potrivit articolului 290 TFUE, respectivele acte legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. În plus, se pot stabili condiții referitoare la revocarea delegării de competențe și la intrarea în vigoare a actelor delegate.

49 — În continuare, Parlamentul susține că regulamentul în litigiu ar compromite flexibilitatea sistemului urmărit prin intermediul regulamentului de bază, întrucât Comisia nu mai poate modifica prioritățile de finanțare atunci când acestea sunt prevăzute într-o anexă la regulamentul de bază. Considerăm că această declarație este întemeiată pe ipoteze incerte și, prin urmare, nu necesită o examinare suplimentară. În opinia noastră, nu există niciun motiv să considerăm că Comisia nu ar putea modifica ulterior un act delegat adoptat de ea prin care se modifică un act de bază în condițiile în care delegarea de competențe este încă în vigoare. În schimb, nu există niciun motiv nici să considerăm că Comisia poate modifica un act delegat distinct, altfel spus care modifică actul de bază, atunci când delegarea de competențe a expirat.

modificare ar afecta mai puternic actul de bază decât acțiunea de completare, chiar dacă este adevărat că modificarea presupune schimbări directe în text⁵⁰. Reamintim că criteriul determinant esențial este acela ca actul delegat să nu afecteze vreun element esențial al actului de bază. Această restricționare de rang constituțional se referă atât la completarea, cât și la modificarea actului de bază.

60. Un act delegat distinct care completează actul de bază devine după adoptarea sa parte a cadrului juridic al actului de bază, chiar dacă din punct de vedere formal nu este integrat în acesta. În cazurile în care, conform competenței delegate, se adoptă o *normă juridică în întregime nouă*, diferența dintre completarea și modificarea actului de bază privește modul de redactare a actului delegat și se manifestă în concret numai prin modul în care se va stabili o eventuală versiune consolidată, neobligatorie din punct de vedere juridic, a actului de bază. În ambele cazuri, textul producător de efecte juridice obligatorii al acestor norme noi rezultă din actul delegat publicat în seria L a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* prin care, prin ipoteză, nici nu s-a anulat, nici nu s-a înlocuit vreo dispoziție a actului de bază⁵¹.

61. Având în vedere că astfel nu există nicio diferență între efectele juridice ale actelor delegate care completează actul de bază și cele care îl modifică, nu există niciun motiv pentru a impune ca delegarea competenței de modificare a actului de bază să se realizeze în mod explicit, în timp ce în cazul delegării competenței de completare să nu fie necesară realizarea sa explicită. Nu există niciun motiv de natură constituțională sau de altă natură, care să privească de exemplu principiul democrației, echilibrul instituțional, repartizarea competențelor între Uniune și statele membre sau sistemul drepturilor fundamentale. Întrucât diferența dintre completare și modificare ține numai de formă în ceea ce privește normele noi, în prezenta cauză, din punct de vedere material, rezultatul ar fi fost același dacă, de exemplu, Comisia ar fi stabilit prioritățile de finanțare în cadrul unui regulament delegat distinct⁵².

62. În plus, trebuie să se țină seama de faptul că, dacă dorește, legiuitorul Uniunii are posibilitatea să utilizeze în dispozițiile de delegare noțiunile folosite la articolul 290 TFUE și să subordoneze astfel delegarea de competențe Comisiei adoptării de acte care să corespundă acestor noțiuni predefinite. Prin urmare, dacă legiuitorul consideră că este important ca Comisiei să nu i se delege competența de a modifica un act legislativ, el poate reglementa acest aspect în mod explicit, prin utilizarea noțiunii „completează” în actul de delegare⁵³.

63. Părțile au evocat importanța unei legislații transparente, iar Parlamentul și-a exprimat în special credința că această transparență ar putea fi diminuată în cazul în care Curtea ar decide că competența de modificare a unui act de bază nu trebuie delegată în mod explicit. În opinia noastră, această afirmație este valabilă însă în general în cazul dispozițiilor de delegare neclare.

64. Următorul aspect care trebuie examinat este dacă toate dispozițiile de delegare trebuie interpretate mereu în sensul că se referă fie la o modificare, fie la o completare sau dacă, atunci când legiuitorul nu a stabilit acest aspect în mod clar, Comisia poate alege dacă va adopta un act prin care va completa sau va modifica actul de bază.

50 — De exemplu, în cadrul lucrărilor pregătitoare ale Constituției pentru Europa s-a considerat că aceste două categorii de acte delegate au același rang (a se vedea Raportul final al grupului IX „Simplificare” din cadrul Convenției Europene, CONV 424/02, p. 9 și 10).

51 — Amintim că versiunile consolidate ale actelor Uniunii servesc simplificării accesului la legislație, iar instituțiile UE nu răspund pentru conținutul acestora. Textele autentice sunt publicate în seria L a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*.

52 — A se vedea de asemenea concluzia Curții cu privire la efectele unui act delegat în Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 42).

53 — Acest aspect nu se opune nici utilizării altor noțiuni mai clare în textul dispoziției. În speță, delegarea ar fi putut fi formulată după cum urmează: „Comisiei i se delegă competența de a adopta acte delegate de completare a regulamentului de bază prin detalierea priorităților de finanțare”.

65. Astfel cum am văzut la punctul 61 din prezentele concluzii, considerăm, contrar Parlamentului, că nu este necesară delegarea explicită a competenței de modificare. Pentru acest motiv, considerăm că nici nu se poate aprecia că orice expresii utilizate de legiuitor trebuie interpretate în sensul că se referă fie la „modificare”, fie la „completare”, cu excluderea altei variante a acestei alternative⁵⁴. Având în vedere caracterul eterogen caracteristic practicii legislative în această privință⁵⁵, interpretarea contrară ar crește nesiguranța legată de obiectul competenței delegate Comisiei. În principiu ar fi imposibil să se stabilească de la început dacă un alt termen decât „completează” sau „modifică” se referă la competența de „complet[are]” sau la cea de „modific[are]” în sensul articolului 290 TFUE, întrucât semnificația depinde de context.

66. O asemenea interpretare ar conduce la creșterea riscului ca în viitor Curtea să fie sesizată cu un număr semnificativ de cauze simple din punct de vedere juridic, referitoare la interpretarea unei dispoziții de delegare neclare. Nu este de conceput ca legiuitorul să poată contesta un act delegat oricând dorește pentru motivul că actul de bază ar fi fost completat sau modificat în mod eronat, atunci când presupusa eroare rezultă din interpretarea de către Comisie a unei noțiuni utilizate de legiuitor care a fost de la început neclară⁵⁶.

67. Considerăm că este puțin probabil să existe multe cazuri în care cu ajutorul metodelor obișnuite de interpretare a dreptului Uniunii să se poată afirma cu certitudine că un anumit verb folosit de legiuitor într-o dispoziție de delegare, ca de exemplu „a determina”, „a preciza”, „a defini” sau „a stabili”, înseamnă în mod univoc „a completa” sau „a modifica”, fără să poată avea ambele sensuri. Într-o asemenea situație, Comisia ar fi obligată în mod artificial să caute răspunsul „corect” din punct de vedere juridic la o întrebare care se referă de fapt la tehnica legislativă adecvată.

68. Pentru acest motiv, considerăm că articolul 290 TFUE trebuie interpretat în sensul că, prin alegerea într-o dispoziție de delegare a unei noțiuni diferite de cele utilizate în articolul menționat, legiuitorul poate lăsa la aprecierea Comisiei alegerea între a completa și a modifica actul de bază, atât timp cât obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe se stabilesc în conformitate cu articolul 290 TFUE, iar delegarea de competențe nu privește dispoziții esențiale ale actului de bază. Marja de apreciere a Comisiei este, în orice caz, limitată prin aceste condiții.

69. În speță, în regulamentul de bază nu se precizează dacă expresia „să detalieze” utilizată la articolul 21 alineatul (3) se referă la completare sau la modificare. Cu toate acestea, potrivit interpretării prezentate la punctul 61 din prezentele concluzii, diferența dintre aceste două măsuri este de natură pur formală, fără să prezinte importanță din punct de vedere constituțional. De altfel, Parlamentul nici nu a susținut că viciile de fond ale regulamentului în litigiu ar fi suficiente pentru ca acesta să fie anulat, de exemplu, în cadrul unei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa⁵⁷. Nu se afirmă nici că Comisia și-ar fi depășit competențele prin încălcarea sub o altă formă a condițiilor de delegare a competențelor sau că ar fi intervenit în cadrul elementelor esențiale ale regulamentului de bază.

54 — Amintim că, în opinia Parlamentului, cu excepția cazurilor speciale vizate la nota de subsol 45 din prezentele concluzii, aceste noțiuni înseamnă, în principiu, „completare”.

55 — Numai în Regulamentul (UE) nr. 508/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2328/2003, (CE) nr. 861/2006, (CE) nr. 1198/2006 și (CE) nr. 791/2007 ale Consiliului și în Regulamentul (UE) nr. 1255/2011 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 149, p. 1) se folosesc noțiunile „a identifica”, „a preciza”, „a stabili” și „a defini” pentru a descrie competențele delegate Comisiei [a se vedea articolul 32 alineatul (4), articolul 40 alineatul (4), articolul 72 alineatul (4), articolul 102 alineatul (1), articolul 105 alineatul (4) și articolul 107 alineatul (1)]. Acest exemplu arată varietatea de noțiuni utilizate într-un singur regulament.

56 — Pentru a înțelege amploarea acestui risc trebuie să se țină seama în plus de un număr semnificativ de acte delegate din multe domenii ale dreptului Uniunii. Un act de bază poate cuprinde trimiteri la zeci de acte delegate. A se vedea în acest sens Berrod, F., și Mestre, C., „L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution”, *RTD Eur*, ianuarie-martie 2015, p. 89.

57 — După cum s-a confirmat în cadrul ședinței, nemulțumirea pe care Parlamentul a exprimat-o de la început în legătură cu faptul că, în raport cu regulamentul de bază, regulamentul în litigiu nu aduce plusvaloare și cu lipsa din regulamentul în litigiu a unor indicații obligatorii cu privire la alocarea fondurilor (a se vedea punctul 15 din prezentele concluzii) nu înseamnă totuși că Parlamentul a dorit să invoce un motiv de nulitate.

70. Prin urmare, considerăm că, prin adoptarea regulamentul în litigiu, Comisia nu și-a depășit competențele în ceea ce privește întinderea delegării acestora. Prin intermediul articolului 21 alineatul (3) din regulamentul de bază, legiuitorul a delegat Comisiei competența de a „detali[a] prioritățile de finanțare”, fără să precizeze dacă această detaliere trebuie să se realizeze prin completarea sau prin modificarea actului de bază în sensul articolului 290 TFUE. Prin urmare, Comisia a putut detalia în mod valabil prioritățile de finanțare prin introducerea unei părți noi în anexa I la regulamentul de bază. În consecință, propunem Curții să respingă acțiunea Parlamentului, iar în temeiul articolului 138 alineatul (1) și, respectiv, al articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, să oblige Parlamentul la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie, iar Consiliul la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.

E – Cu privire la cererea de menținere a efectelor regulamentulului în litigiu

71. În cazul în care, contrar a ceea ce propunem, Curtea va decide să anuleze regulamentul în litigiu ca urmare a depășirii competențelor, vom trata în cele ce urmează, pe scurt, cererea Comisiei de menținere a efectelor regulamentulului în litigiu, întemeiată pe articolul 264 al doilea paragraf TFUE. Parlamentul și Consiliul nu se opun acestei cereri, ci solicită menținerea efectelor regulamentulului în litigiu până la înlocuirea acestuia cu un act juridic conform cu normele aplicabile.

72. În opinia noastră, dacă se ține seama de faptul că acțiunea formulată de Parlament se referă mai degrabă la forma regulamentulului în litigiu decât la conținutul acestuia, cu privire la care instituțiile au fost de acord în cele din urmă, cererea Comisiei este întemeiată. Anularea regulamentulului în litigiu fără menținerea efectelor sale ar putea produce efecte negative asupra realizării Mecanismului de Interconectare a Europei, întrucât regulamentul în litigiu constituie o condiție necesară pentru existența programelor de lucru. Prin urmare, în cazul în care, contrar propunerii noastre, Curtea anulează regulamentul în litigiu, securitatea juridică impune menținerea efectelor regulamentulului în litigiu în temeiul articolului 264 TFUE.

VI – Concluzie

73. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

- să respingă acțiunea formulată de Parlamentul European;
- să statueze că Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană;
- să oblige Consiliul Uniunii Europene la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.