



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

17 martie 2016\*

„Acțiune în anulare — Articolul 290 TFUE — Noțiunile «a modifica» și «a completa» — Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 — Articolul 21 alineatul (3) — Întinderea competenței conferite Comisiei Europene — Necesitatea adoptării unui act normativ distinct — Regulamentul delegat (UE) nr. 275/2014”

În cauza C-286/14,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 11 iunie 2014,

**Parlamentul European**, reprezentat de L. G. Knudsen, de A. Troupiotis și de M. Menegatti, în calitate de agenți,

reclamant,

susținut de:

**Consiliul Uniunii Europene**, reprezentat de K. Michoel și de Z. Kupčová, în calitate de agenți,

intervenient,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de B. Martenczuk, de M. Konstantinidis și de J. Hottiaux, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz (raportor), președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, și domnii D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: domnul V. Tourrès, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 iulie 2015,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 1 octombrie 2015,

\* Limba de procedură: franceza.

pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Parlamentul European solicită anularea Regulamentului 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, denumit în continuare „regulamentul atacat”).

### Cadrul juridic

#### *Regulamentul (UE) nr. 1316/2013*

- 2 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 (CE) nr. 67/2010 (JO L 348, p. 129) instituie, potrivit articolului 1 din acesta, Mecanismul pentru Interconectarea Europei (denumit în continuare „MIE”), care stabilește condițiile, metodele și procedurile pentru acordarea de asistență financiară din partea Uniunii Europene rețelelor transeuropene, în vederea sprijinirii proiectelor de interes comun din sectoarele infrastructurilor de transport, de telecomunicații și energetice, precum și a exploatării de posibile sinergii între aceste sectoare. De asemenea, MIE stabilește defalcarea resurselor care urmează a fi puse la dispoziție în cadrul financiar multianual pentru anii 2014-2020.

- 3 Considerentul (59) al Regulamentului nr. 1316/2013 are următorul cuprins:

„[...] 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 conformitate cu articolul 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în ceea ce privește adoptarea de modificări la partea I din anexa I 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.”

- 4 Articolul 17 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Comisia adoptă, prin acte de punere în aplicare, programe de activitate multianuale și anuale pentru fiecare dintre sectoarele transporturilor, telecomunicațiilor și energiei. Comisia poate, de asemenea, să adopte programe de activitate multianuale și anuale care acoperă mai mult de un sector. [...]”

- 5 Articolul 21 alineatele (1)-(3), (5) și (6) din regulamentul menționat prevede adoptarea de către Comisie a unor acte delegate în următorii termeni:

„(1) Sub rezerva aprobării de către stat[ul] membr[u] vizat[...] menționat[...] la articolul 172 al doilea paragraf din TFUE, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate, în conformitate cu articolul 25 din prezentul regulament, cu privire la modificarea părții I din anexa I la prezentul regulament, pentru a ține seama de prioritățile în materie de finanțare aflate în schimbare din cadrul rețelelor transeuropene, precum și de schimbările în ceea ce privește proiectele de interes comun identificate în Regulamentul (UE) nr. 1315/2013. [...]”

(2) Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 26 din prezentul regulament pentru a modifica clauzele, condițiile și procedurile esențiale stabilite în partea III din anexa I la prezentul regulament, care stau la baza contribuției Uniunii la fiecare instrument financiar

instituit în temeiul Cadrului împrumutului sau al Cadrului capitalurilor proprii, stabilite în partea III din anexa I la prezentul regulament, în conformitate cu rezultatele raportului intermediar și ale evaluării complete și independente a fazei pilot a inițiativei de emitere de obligațiuni pentru finanțarea de proiecte, instituite în temeiul Deciziei nr. 1639/2006/CE și al Regulamentului (UE) nr. 680/2007 și pentru a ține seama de evoluția condițiilor de piață, în vederea optimizării conceperii și punerii în aplicare a instrumentelor financiare în temeiul prezentului regulament.

[...]

(3) În sectorul transporturilor și în limitele obiectivelor generale stabilite la articolul 3 și ale obiectivelor sectoriale specifice menționate la articolul 4 alineatul (2) [litera (a)], 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 MIE pentru acțiunile eligibile în temeiul articolului 7 alineatul (2). Comisia adoptă acte delegate până la 22 decembrie 2014.

[...]

(5) În cazurile în care se dovedește necesară o abatere cu mai mult de cinci puncte procentuale de la alocarea pentru un obiectiv specific din domeniul transporturilor, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 26 pentru a modifica procentele orientative stabilite în partea IV din anexa I.

(6) Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 26 pentru a modifica lista orientărilor generale din partea V din anexa I, de care se ține seama la stabilirea criteriilor de atribuire, astfel încât acestea să reflecte rezultatele evaluării intermediare a prezentului regulament sau concluziile desprinse din punerea în aplicare a acestuia. Acest lucru se realizează într-o manieră compatibilă cu orientările sectoriale respective.”

6 Articolul 26 din Regulamentul nr. 1316/2013 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 competenței 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.”

- 7 Partea I din anexa I la Regulamentul nr. 1316/2013 este intitulată „Lista proiectelor identificate în prealabil privind rețeaua centrală din sectorul transporturilor”. Partea III din această anexă privește clauzele, condițiile și procedurile aferente instrumentelor financiare din cadrul MIE. Partea IV din anexa menționată prevede procente orientative pentru obiective specifice din domeniul transporturilor, în timp ce partea V din aceasta cuprinde o listă a orientărilor generale de care se ține seama la stabilirea criteriilor de atribuire.

#### *Regulamentul atacat*

- 8 Considerentul (1) al regulamentului atacat are următorul cuprins:

„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.”

- 9 Potrivit articolului 1 din regulamentul atacat:

„Textul din anexa la prezentul regulament se adaugă în anexa I a Regulamentului (UE) nr. 1316/2013, ca partea VI.”

- 10 Partea VI menționată este intitulată „Prioritățile de finanțare a transporturilor în scopul programelor de lucru multianuale și anuale”.

#### **Concluziile părților și procedura în fața Curții**

- 11 Parlamentul solicită Curții:

- anularea regulamentului atacat și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

- 12 Comisia solicită Curții:

- respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
- în subsidiar, respingerea acțiunii ca nefondată;
- să decidă că efectele regulamentului atacat sunt considerate definitive și
- obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.

- 13 Prin Decizia președintelui Curții din 22 octombrie 2014, a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Parlamentului formulată de Consiliu.

## **Cu privire la acțiune**

- 14 Parlamentul invocă un motiv unic, întemeiat în esență pe faptul că Comisia și-ar fi depășit competența care i-a fost conferită în temeiul articolului 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 în măsura în care, prin articolul 1 din regulamentul atacat, a adăugat o parte VI la anexa I la Regulamentul nr. 1316/2013 în loc să adopte un act delegat distinct.

### *Cu privire la admisibilitate*

#### Argumentele părților

- 15 Comisia apreciază că acțiunea este inadmisibilă pentru motivul că se referă la tehnica legislativă și la forma aleasă de Comisie pentru exercitarea competenței delegate care i-a fost conferită și, prin urmare, privește un viciu de formă neesențial care nu poate atrage anularea regulamentului atacat.
- 16 În schimb, Parlamentul consideră că acțiunea este admisibilă.

#### Aprecierea Curții

- 17 Trebuie amintit că, în cadrul controlului de legalitate menționat la articolul 263 TFUE, Curtea și Tribunalul Uniunii Europene au competența de a se pronunța în acțiuni formulate pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a Tratatului FUE sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere (Hotărârea Frucona Košice/Comisia, C-73/11 P, EU:C:2013:32, punctul 89, și Hotărârea Portugalia/Comisia, C-246/11 P, EU:C:2013:118, punctul 85).
- 18 Or, contrar celor susținute de Comisie, chestiunea încălcării articolului 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 invocată de Parlament privește întinderea împuternicirii acordate Comisiei pentru a adopta acte delegate în temeiul acestei dispoziții și, în consecință, constituie o chestiune de fond. Prin urmare, acțiunea este admisibilă.

### *Cu privire la fond*

#### Argumentația părților

- 19 Parlamentul arată că articolul 290 alineatul (1) TFUE introduce o diferență clară între competența de a modifica un act legislativ și competența de a completa un astfel de act. Prin utilizarea verbului „a modifica”, autorii Tratatului FUE ar fi vrut să acopere ipotezele în care Comisia este investită cu competența de a amenda formal un act legislativ. Prin urmare, competența delegată de „a modifica” s-ar referi la eliminări, la înlocuiri și la modificări efectuate într-un asemenea act fie în unul dintre articolele acestui act, fie într-o anexă. În schimb, verbul „a completa” ar face trimitere la adăugarea unor norme noi. Astfel, un act delegat care completează un act legislativ ar rămâne un act distinct care nu modifică formal actul respectiv. Această poziție ar fi confirmată de Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 9 decembrie 2009 privind punerea în aplicare a articolului 290 TFUE [COM(2009) 673 final], precum și de Orientările pentru serviciile Comisiei din 24 iunie 2011 privind actele delegate [SEC(2011) 855] (denumite în continuare „Orientările privind actele delegate”).
- 20 Articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 ar conferi Comisiei competența de a completa acest regulament. Astfel, legiuitorul ar fi apreciat ca fiind oportun să lase Comisiei sarcina de a completa cadrul normativ definit la nivel legislativ prin măsuri care să detalieze prioritățile de

finanțare. Mai multe alte dispoziții din regulamentul amintit ar conferi explicit Comisiei competența de a le modifica. Expunerea de motive a regulamentului atacat, precum și Comunicarea Comisiei din 7 ianuarie 2014, intitulată „Construirea rețelei centrale de transport: coridoarele rețelei centrale și Mecanismul pentru interconectarea Europei” [SWD(2013) 542 final] ar menționa de asemenea că regulamentul atacat completează Regulamentul nr. 1316/2013.

- 21 Parlamentul susține în plus că regulamentul atacat nu respectă cadrul normativ definit de Regulamentul nr. 1316/2013 în măsura în care nu detaliază prioritățile de finanțare într-un act distinct, astfel cum impune acest din urmă regulament. Regulamentul nr. 1316/2013 ar distinge între dispozițiile edictate de legiuitorul însuși, actele delegate și măsurile de executare pe care Comisia este împuternicită să le adopte. Articolul 21 alineatul (3) din acest regulament ar delega Comisiei competența de a stabili prioritățile de finanțare în limitele trasate prin obiectivele generale și sectoriale specifice enunțate de regulamentul menționat. În plus, articolul respectiv ar prevedea că prioritățile astfel fixate trebuie să se reflecte în programele de activitate adoptate de Comisie sub forma unor acte de punere în aplicare. De aici ar decurge că legiuitorul a decis să introducă o „etapă intermediară” între stabilirea elementelor esențiale ale programului de finanțare a MIE la nivelul aceluiași regulament și punerea în aplicare concretă a acestui program, care s-ar face prin acte de punere în aplicare.
- 22 În sfârșit, Parlamentul arată că regulamentul atacat afectează flexibilitatea impusă de Regulamentul nr. 1316/2013. Întrucât conținutul regulamentului atacat a fost încorporat în Regulamentul nr. 1316/2013, Comisia s-ar afla în imposibilitatea de a-l modifica pe viitor pentru a ține seama de evoluțiile legate de factorii menționați în considerentul (59) din regulamentul amintit.
- 23 Comisia arată că diferența dintre „a completa” și „a modifica” un act legislativ, în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE, nu este relevantă în speță, dat fiind că prezenta cauză nu ar privi interpretarea articolului 290 alineatul (1) TFUE, ci exclusiv pe cea a articolului 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013. Această din urmă dispoziție nu ar cuprinde nici termenul „a modifica”, nici termenul „a completa”, utilizate la articolul 290 alineatul (1) TFUE, ci doar ar autoriza Comisia să „detalieze” prioritățile de finanțare. Având în vedere această opțiune a legiuitorului, termenul „a detalia” ar trebui interpretat în contextul respectivului regulament, fără a fi posibil să se recurgă la noțiuni prestabilite precum cele invocate de Parlament.
- 24 Articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 nu ar specifica modul în care Comisia trebuie să detalieze prioritățile de finanțare. Acest articol nu ar exclude, așadar, adăugarea unei noi părți la anexa I la regulamentul respectiv, fără nicio modificare de fond a regulamentului menționat.
- 25 Argumentul *a contrario* al Parlamentului potrivit căruia mai multe alte dispoziții din Regulamentul nr. 1316/2013 conferă explicit Comisiei competența de a modifica acest regulament nu poate fi primit. Spre deosebire de aceste alte dispoziții, articolul 21 alineatul (3) din regulamentul amintit nu ar autoriza Comisia să modifice dispozițiile aceluiași regulament. Prin adoptarea regulamentului atacat, Comisia ar fi respectat această limită, dat fiind că regulamentul atacat nu ar modifica dispozițiile Regulamentului nr. 1316/2013 și nu ar face decât să detalieze prioritățile de finanțare prin adăugarea lor în anexa I la acest din urmă regulament.
- 26 Prin adoptarea regulamentului atacat, Comisia ar fi respectat „etapa intermediară” introdusă de legiuitor între actul legislativ și executarea programului, invocată de Parlament. Temerea Parlamentului că respectivul regulament afectează flexibilitatea impusă de Regulamentul nr. 1316/2013 ar fi nejustificată, întrucât, permițând Comisiei să detalieze prioritățile de finanțare printr-un act delegat, articolul 21 alineatul (3) din acest din urmă regulament ar permite de asemenea Comisiei, dacă este cazul, să modifice actul delegat pe care l-a adoptat.
- 27 În răspunsul la întrebările adresate de Curte în cursul ședinței, Comisia a susținut în esență că competența delegată de „a detalia” prioritățile de finanțare, prevăzută la articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013, nu trebuie înțeleasă ca o a treia categorie de competențe delegate

autonomă în raport cu categoriile de competențe delegate prevăzute la articolul 290 alineatul (1) TFUE, și anume cele de „a modifica” sau de „a completa” actul legislativ. Nu ar exista decât cele două categorii de competențe delegate prevăzute la acest din urmă articol. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, prin delegarea unei competențe de „a detalia” prioritățile de finanțare, articolul 21 alineatul (3) din regulamentul amintit îi lasă acesteia libertatea de a alege tehnica legislativă.

#### Aprecierea Curții

- 28 Articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 împuternicește Comisia să adopte acte delegate „care să detalieze” prioritățile de finanțare care urmează a fi reflectate în programele de activitate menționate la articolul 17 din acest regulament.
- 29 Parlamentul susține în esență că Comisia a depășit această împuternicire în măsura în care a adăugat, prin articolul 1 din regulamentul atacat, o parte VI la anexa I la Regulamentul nr. 1316/2013 în loc să adopte un act delegat distinct.
- 30 În această privință, trebuie amintit în primul rând că, potrivit jurisprudenței Curții, din articolul 290 alineatul (1) TFUE reiese că un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ cu domeniu de aplicare general care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. În conformitate cu al doilea paragraf al dispoziției citate, obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe trebuie să fie definite în mod expres de actul legislativ care conferă o astfel de delegare. Această cerință implică faptul că atribuirea unei competențe delegate urmărește adoptarea unor norme care se înscriu în cadrul de reglementare definit de actul legislativ de bază (Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 38, precum și Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 29).
- 31 În plus, trebuie amintit că articolul 290 alineatul (2) primul paragraf, TFUE prevede că actele legislative stabilesc în mod expres condițiile de aplicare a delegării. În conformitate cu aceeași dispoziție, aceste condiții pot prevedea posibilitatea ca Parlamentul sau Consiliul să decidă revocarea delegării sau pot stipula că actul delegat poate intra în vigoare numai în cazul în care, în termenul stabilit prin actul legislativ, Parlamentul sau Consiliul nu formulează obiecțiuni.
- 32 Articolul 290 alineatul (1) TFUE prevede două categorii de competențe delegate, și anume cele care permit „completarea” și cele care permit „modificarea” actului legislativ. În schimb, posibilitatea de „detaliere” a anumitor elemente neesențiale ale unui astfel de act nu este prevăzută la articolul menționat.
- 33 Or, contrar a ceea ce ar putea lăsa să se înțeleagă observațiile scrise prezentate de Comisie, prin împuternicirea Comisiei de „a detalia” prioritățile de finanțare, articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 nu vizează o categorie de competențe delegate autonome, care nu se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 290 alineatul (1) TFUE, ci o competență delegată în sensul acestui din urmă articol.
- 34 Astfel, rezultă în special din contextul în care se înscrie articolul 21 alineatul (3) din regulamentul amintit că împuternicirea prevăzută de respectiva dispoziție vizează una dintre categoriile de competențe delegate prevăzute la articolul 290 TFUE.
- 35 În această privință, este necesar să se constate, pe de o parte, că articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 face trimitere la articolul 26 din acest regulament, care, la rândul său, vizează să garanteze respectarea cerințelor prevăzute la articolul 290 alineatele (1) și (2) TFUE, stabilind, la alineatul (2), durata delegării de competență și precizând, la alineatele (3) și (5), că delegarea de competență vizată la articolul 21 din regulamentul menționat poate fi revocată în orice

moment de Parlament sau de Consiliu și că un act delegat adoptat în temeiul acestui din urmă articol intră în vigoare numai în cazul în care instituțiile respective nu au formulat obiecții în termen de două luni de la notificarea acestui act.

- 36 Pe de altă parte, articolul 21 alineatele (2), (5) și (6) din Regulamentul nr. 1316/2013, care conferă Comisiei competențe delegate de „a modifica” anumite elemente ale acestui regulament în sensul articolului 290 TFUE, face de asemenea trimitere la articolul 26 din regulamentul menționat.
- 37 Or, ar fi contradictoriu să se considere că, în condițiile în care atât alineatele (2), (5) și (6) ale articolului 21 din Regulamentul nr. 1316/2013, cât și alineatul (3) al acestui articol fac trimitere la articolul 26 din regulamentul respectiv, articolul 26 menționat este adoptat în temeiul articolului 290 TFUE numai în ceea ce privește competențele delegate vizate la articolul 21 alineatele (2), (5) și (6) din regulamentul amintit.
- 38 Pe de altă parte, în cursul ședinței, Comisia a admis că trebuie să se considere că împuternicirea prevăzută la articolul 21 alineatul (3) din același regulament conferă o competență delegată în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE.
- 39 În al doilea rând, este necesar să se analizeze dacă trebuie să se înțeleagă că împuternicirea de „a detalia” prioritățile de finanțare, prevăzută la articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013, conferă o competență delegată de „a modifica” respectivul regulament sau o competență delegată de „a-l completa” pe acesta, în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE, sau mai mult că lasă Comisiei opțiunea de a se prevala după plac de una ori de cealaltă dintre competențele menționate.
- 40 În această privință, rezultă din termenii „a completa sau a modifica” că cele două categorii de competențe delegate prevăzute la articolul 290 alineatul (1) TFUE se disting în mod net.
- 41 Astfel, delegarea unei competențe de „a completa” un act legislativ nu vizează decât să autorizeze Comisia să concretizeze actul respectiv. Atunci când aceasta exercită o asemenea competență, mandatul său este limitat la detalierea, cu respectarea integralității actului legislativ adoptat de legiuitor, a elementelor neesențiale ale reglementării în cauză pe care legiuitorul nu le-a definit.
- 42 În schimb, delegarea unei competențe de „a modifica” un act legislativ vizează să autorizeze Comisia să amendeze sau să abroge elemente neesențiale edictate în acest act de legiuitor. Atunci când Comisia exercită o asemenea competență, ea nu este ținută să acționeze cu respectarea elementelor pe care mandatul care îi este acordat vizează tocmai să le „modifice”.
- 43 Această interpretare este confirmată, pe de o parte, de geneza articolului 290 TFUE, care poate să ofere elemente relevante pentru interpretarea unei dispoziții a Tratatului FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 50), și, pe de altă parte, astfel cum a arătat Parlamentul, de explicațiile furnizate de Comisie în Orientările privind actele delegate, care, deși nu pot fi obligatorii pentru Curte, sunt susceptibile să constituie o sursă de inspirație utilă (a se vedea prin analogie Hotărârea Italia/Comisia, C-310/99, EU:C:2002:143, punctul 52, precum și Hotărârea T-Mobile Czech Republic și Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, punctul 42).
- 44 În ceea ce privește geneza articolului 290 TFUE, trebuie arătat că acesta a preluat, în esență, conținutul articolului I-36 din proiectul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa (JO 2004, C 310, p. 1). Reiese din lucrările pregătitoare ale acestei din urmă dispoziții și mai exact de la pagina 9 a Raportului final al grupului de lucru IX privind simplificarea al Convenției Europene din 29 noiembrie 2002 (CONV 424/02) că actele delegate au fost definite acolo ca acte „care detaliază sau care modifică anumite elemente ale unui act legislativ”.

- 45 În ceea ce privește Orientările privind actele delegate, Comisia explică la punctul 40 din acestea că, atunci când legiuitorul conferă Comisiei o competență de „a completa” un act legislativ, el se abține să legifereze în mod exhaustiv și se limitează să stabilească elementele esențiale, lăsând totodată Comisiei sarcina de a le concretiza. În schimb, potrivit punctului 34 din orientările amintite, în cadrul exercitării unei competențe de „a modifica” actul legislativ, Comisia aduce modificări formale unui text prin adăugarea la acesta a unor noi elemente neesențiale sau prin înlocuirea ori eliminarea unor astfel de elemente din acesta.
- 46 Diferențele constatate la punctele precedente între cele două categorii de competențe delegate vizate la articolul 290 alineatul (1) TFUE se opun posibilității de a se recunoaște Comisiei competența de a stabili ea însăși natura competenței delegate care îi este conferită. În aceste condiții și în scopul garantării transparenței procesului legislativ, dispoziția respectivă impune legiuitorului să stabilească natura delegării pe care înțelege să o confere Comisiei.
- 47 În ceea ce privește delegarea conferită Comisiei la articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013, este necesar să se constate că, prin împuternicirea Comisiei să adopte acte delegate „care să detalieze” prioritățile de finanțare, această dispoziție autorizează Comisia să „completeze” regulamentul menționat, în sensul articolului 290 TFUE.
- 48 Astfel, în părțile I și III-V din anexa I la regulamentul menționat, legiuitorul a adoptat el însuși o listă a proiectelor identificate în prealabil privind rețeaua centrală din sectorul transporturilor, clauzele, condițiile și procedurile aferente instrumentelor financiare din cadrul MIE, procente orientative pentru obiective specifice din domeniul transporturilor și o listă a orientărilor generale de care se ține seama la stabilirea criteriilor de atribuire, împuternicind totodată explicit Comisia, la articolul 21 alineatele (1), (2), (5) și (6) din același regulament, să „modifice” aceste elemente.
- 49 Or, spre deosebire de elementele menționate, prioritățile de finanțare care urmează a fi reflectate în programele de activitate vizate la articolul 17 din Regulamentul nr. 1316/2013 nu au fost edictate de legiuitorul însuși în acest regulament. Lăsând totodată această problemă deschisă în regulamentul menționat, legiuitorul a încredințat Comisiei sarcina de a „detalia” prioritățile respective într-un act delegat care trebuia să fie adoptat, conform articolului 21 alineatul (3) din același regulament, până la 22 decembrie 2014.
- 50 Astfel, prin împuternicirea Comisiei să „detalieze” prioritățile de finanțare care urmează a fi reflectate în programele de activitate vizate la articolul 17 din Regulamentul nr. 1316/2013, articolul 21 alineatul (3) din acest regulament nu o autorizează pe aceasta să modifice elemente deja adoptate în respectivul regulament, ci să concretizeze regulamentul menționat dezvoltând detalii care nu au fost definite de legiuitor, fiind ținută în același timp să respecte dispozițiile adoptate prin același regulament în integralitatea sa.
- 51 Această interpretare este confirmată prin considerentul (59) al Regulamentului nr. 1316/2013, care stabilește o distincție clară între competența de „a modifica” și cea de „a detalia” anumite elemente din regulamentul amintit, enunțând că Comisia are competența de a adopta acte în conformitate cu articolul 290 TFUE în ceea ce privește adoptarea de modificări la partea I din anexa I la regulamentul menționat și de a detalia prioritățile de finanțare pentru acțiunile eligibile în temeiul articolului 7 alineatul (2) din același regulament care urmează a se reflecta în programele de activitate.
- 52 În al treilea rând, trebuie analizat dacă exercitarea împuternicirii prevăzute la articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 impune adoptarea unui act distinct de acest regulament.
- 53 În această privință, trebuie constatat, pe de o parte, că, pentru motive de claritate normativă și de transparență a procesului legislativ, Comisia nu poate, în cadrul exercitării unei competențe de „a completa” un act legislativ, să adauge un element în însuși textul acestui act. Astfel, o asemenea

încorporare ar risca să creeze o confuzie în ceea ce privește temeiul juridic al elementului respectiv, dat fiind că textul însuși al unui act legislativ ar conține un element care provine din exercitarea de către Comisie a unei competențe delegate care nu îi permite să amendeze sau să abroge acest act.

- 54 Pe de altă parte, trebuie amintit că posibilitatea delegării de competențe prevăzută la articolul 290 TFUE vizează să permită legiuitorului să se concentreze asupra elementelor esențiale ale unei legislații, precum și asupra elementelor neesențiale cu privire la care apreciază că este oportun să legifereze, încredințând totodată Comisiei sarcina de „a completa” anumite elemente neesențiale ale actului legislativ adoptat sau chiar de „a modifica” astfel de elemente în cadrul unei delegări conferite acesteia.
- 55 Or, un element adoptat de Comisie în exercitarea unei împuterniciri de „a completa” un act legislativ, însă care face parte integrantă din acest act, nu poate, ulterior, să fie înlocuit sau eliminat în exercitarea acestei împuterniciri care a condus la adoptarea sa, astfel de intervenții necesitând o competență de „a modifica” actul menționat. Prin urmare, ar incumba legiuitorului sarcina să intervină atunci când ar deveni necesară înlocuirea sau eliminarea elementului adăugat, fie edictând el însuși un act legislativ, fie conferind Comisiei o competență delegată de „a modifica” actul în cauză. Astfel, inserarea, în cadrul exercitării unei competențe de „a completa” un act legislativ, a unui element în textul însuși al acestui act ar fi incompatibilă cu o aplicare efectivă a unei asemenea competențe.
- 56 În schimb, atunci când Comisia „completează” un act legislativ prin adoptarea unui act distinct, ea poate, în măsura în care este necesar, să modifice acest din urmă act fără a fi obligată să modifice însuși actul legislativ.
- 57 Rezultă că exercitarea unei competențe delegate de „a completa” un act legislativ, în sensul articolului 290 TFUE, necesită adoptarea de către Comisie a unui act distinct.
- 58 Această concluzie este confirmată, de altfel, de punctele 34 și 40 din Orientările privind actele delegate, potrivit cărora un act care „completează” un act legislativ îmbracă forma unui act distinct de actul legislativ și nu îl modifică formal.
- 59 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 47 din prezenta hotărâre, prin împuternicirea Comisiei de a adopta acte delegate „care să detalieze” prioritățile de finanțare care urmează a fi reflectate în programele de activitate vizate la articolul 17 din Regulamentul nr. 1316/2013, articolul 21 alineatul (3) din acest regulament autorizează Comisia să „completeze” regulamentul menționat, în sensul articolului 290 TFUE. În consecință, în cadrul exercitării competenței prevăzute la articolul 21 alineatul (3) amintit, Comisia era ținută să adopte un act distinct de același regulament. Prin adăugarea, prin articolul 1 din regulamentul atacat, a unei părți VI la anexa I la Regulamentul nr. 1316/2013, Comisia a încălcat respectiva obligație, nerespectând astfel diferența dintre cele două categorii de competențe delegate prevăzute la articolul 290 alineatul (1) TFUE.
- 60 În plus, această nerespectare reiese din faptul că, în titlul regulamentulului atacat, Comisia descrie acest regulament ca fiind „de modificare” a anexei I la Regulamentul nr. 1316/2013, în condițiile în care trebuie să se aibă în vedere că împuternicirea de „a detalia” prioritățile de finanțare, prevăzută la articolul 21 alineatul (3) din acest regulament, conferă o competență delegată de „a completa” actul legislativ, în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE.
- 61 În consecință, Comisia a încălcat articolul 21 alineatul (3) din regulamentul menționat. O astfel de nerespectare a normelor de competență prevăzute la articolul 290 TFUE atrage anularea regulamentulului atacat.
- 62 În al patrulea rând, în ceea ce privește problema vizată la punctul 18 din prezenta hotărâre și întrucât Comisia contestă că această încălcare atrage anularea regulamentulului atacat, trebuie amintit că, în măsura în care adaugă lista priorităților de finanțare care figurează în anexa la regulamentul atacat la

Regulamentul nr. 1316/2013 în calitate de parte VI din anexa I la acest din urmă regulament, articolul 1 din regulamentul atacat împiedică pe viitor Comisia să modifice lista respectivă, dat fiind că articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1316/2013 nu permite Comisiei să „modifice” acest din urmă regulament.

- 63 În aceste condiții, încălcarea obligației de a adopta un act distinct atrage anularea regulamentul atacat, și aceasta cu atât mai mult cu cât reiese din considerentul (59) al Regulamentului nr. 1316/2013 că competența de a detalia prioritățile de finanțare a fost conferită Comisiei „pentru a ține cont de posibilele modificări ale priorităților politice și ale capacităților tehnologice, precum și ale fluxurilor de trafic”.
- 64 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se admită motivul unic invocat de Parlament și, în consecință, să se anuleze regulamentul atacat.

### **Cu privire la cererea de menținere a efectelor regulamentulului atacat**

- 65 Comisia solicită Curții să mențină, în cazul în care ar anula regulamentul atacat, efectele acestuia din urmă până la înlocuirea lui printr-un nou act. Parlamentul consideră că o astfel de menținere ar fi într-adevăr utilă.
- 66 Trebuie amintit că, potrivit articolului 264 al doilea paragraf TFUE, Curtea poate indica, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat care trebuie considerate ca fiind irevocabile.
- 67 În această privință, reiese din jurisprudența Curții că, în considerarea unor motive referitoare la securitatea juridică, efectele unui astfel de act pot fi menținute printre altele în cazul în care efectele imediate ale anulării sale ar avea consecințe negative grave pentru persoanele în cauză, iar legalitatea actului atacat este contestată nu din cauza finalității sau a conținutului său, ci din motive privind necompetența autorului acestuia sau încălcarea unor norme fundamentale de procedură (Hotărârea Parlamentul și Comisia/Consiliul, C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 90 și jurisprudența citată).
- 68 În speță, regulamentul atacat servește ca temelie juridică pentru programele de activitate vizate la articolul 17 din Regulamentul nr. 1316/2013, care, la rândul lor, servesc ca bază pentru cererile de propuneri pentru selecția proiectelor de interes comun care sunt finanțate prin MIE.
- 69 Așa cum arată Comisia, simpla anulare a regulamentulului atacat ar repune în discuție atât programele de activitate anuale și multianuale întemeiate pe acest regulament, cât și cererile de propuneri pentru selecția proiectelor de interes comun lansate în temeiul acestor programe, care la rândul lor ar fi automat invalidate. Or, o astfel de invalidare ar compromite punerea în aplicare a MIE și ar cauza un prejudiciu semnificativ tuturor părților interesate.
- 70 În aceste condiții, există motive importante de securitate juridică care justifică admiterea de către Curte a cererii de a menține efectele regulamentulului atacat.
- 71 În consecință, trebuie menținute efectele acestui regulament până la intrarea în vigoare, într-un termen rezonabil care nu poate depăși șase luni de la data pronunțării prezentei hotărâri, a unui nou act care să îl înlocuiască.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

<sup>72</sup> În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Consiliul suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

- 1) Anulează 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.**
- 2) Menține efectele Regulamentului delegat nr. 275/2014 până la intrarea în vigoare, într-un termen rezonabil care nu poate depăși șase luni de la data pronunțării prezentei hotărâri, a unui nou act care să îl înlocuiască.**
- 3) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.**
- 4) Consiliul Uniunii Europene suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături