



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
PEDRA CRUZA VILLALÓNA  
przedstawiona w dniu 19 grudnia 2013 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-427/12**

**Komisja Europejska  
przeciwko  
Parlamentowi Europejskiemu,  
Radzie Unii Europejskiej**

(skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Komisję)

Skarga o stwierdzenie nieważności — Wykładnia art. 290 TFUE i 291 TFUE — Akt delegowany —  
Akt wykonawczy — „Głębokość” kontroli — Rozporządzenie (UE) nr 528/2012<sup>2</sup> —  
Produkty biobójcze — Ustalanie opłat i należności — Europejska Agencja Chemikaliów

1. Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona w niniejszej sprawie przez Komisję przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie z uwagi na niewłaściwe zastosowanie przez te instytucje art. 291 ust. 2 TFUE – to jest nałożenie na Komisję w treści art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012<sup>2</sup> obowiązku wydania przez nią „rozporządzenia wykonawczego” – po raz pierwszy daje Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie znaczenia i zakresu aktów „delegowanych” przewidzianych w treści art. 290 TFUE<sup>3</sup>. Należy przy tym wziąć pod uwagę, iż jedynym zarzutem przedstawionym przez Komisję jest zarzut dokonania przez Parlament Europejski i Radę błędnej wykładni zakresu zastosowania przywołanych art. 290 TFUE i art. 291 ust. 2 TFUE.

2. Można pominąć rozważania, czy pytanie przedstawione w niniejszej sprawie, co podnosi Rada, „dotyka samego sedna pewnych podstawowych zagadnień pojawiających się w związku z integracją europejską”<sup>4</sup>. Jednakże oczywiste jest, iż traktat z Lizbony otworzył drogę do stosowania nowego trybu stanowienia prawa, opartego na współpracy pomiędzy Parlamentem i Radą z jednej strony a Komisją z drugiej strony, co pozwala uznać zagadnienie przedstawione przez Komisję za bardzo delikatne.

3. Oczywiście, niniejsza sprawa, pierwsza, która daje Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie tak istotnej kwestii, jaką jest system aktów prawnych Unii, nie będzie i nie może być sprawą ostateczną. Jakkolwiek istotna by nie była niniejsza, dosłownie inauguracyjna, sprawa dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego art. 290 TFUE, łatwo zauważyć, iż w jej ramach Trybunał Sprawiedliwości nie będzie miał możliwości powiedzieć *wszystkiego* w tej kwestii. Istnieje ku temu jedna, podstawowa przyczyna, a mianowicie okoliczności niniejszej sprawy nie wymagają od Trybunału Sprawiedliwości, aby udzielił odpowiedzi na każdy z problemów, jakie

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.U. L 167, s. 1).

3 — Zobacz jednak opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie C-270/12 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, pkt 60–88.

4 — Punkt 1 odpowiedzi na skargę.

mogą wiązać się ze wspomnianym postanowieniem. Z tym zastrzeżeniem strony niniejszego postępowania słusznie wskazują, że Trybunał Sprawiedliwości może obecnie rozpocząć proces wyjaśniania znaczenia tego postanowienia traktatu, wnosząc w ten sposób swój wkład w częściowe wyeliminowanie konfliktowych sytuacji pomiędzy instytucjami.

4. Wyprzedzając dalszą treść niniejszej opinii, uważam, iż w pierwszym okresie obowiązywania w szczególności aktów „delegowanych” głównym wyzwaniem jest zapewnienie określonego poziomu kontroli sądowej decyzji prawodawcy Unii, czy to aby powierzyć Komisji zadanie uzupełnienia lub zmiany treści aktu ustawodawczego, czy to aby powierzyć jej zadanie wydania aktów „wykonawczych”.

5. Po odrzuceniu zarzutu niedopuszczalności przedstawię swoje stanowisko w dwóch częściach. W pierwszej części zaproponuję dokonanie najpierw wykładni pojęć aktów „delegowanych” oraz aktów „wykonawczych”, by następnie wskazać możliwości rozgraniczenia tych pojęć. W drugiej części skoncentruję się na konkretnym przedmiocie niniejszej sprawy, to jest na ważności art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012, który upoważnia Komisję, na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE, do wydania rozporządzenia wykonawczego.

## **I – Ramy prawne**

6. Nieliczne przepisy prawa znajdujące zastosowanie w niniejszej sprawie, to jest art. 290 TFUE i 291 TFUE oraz art. 80 rozporządzenia nr 528/2012, będą przedstawiane sukcesywnie w toku poniższego wywodu.

## **II – Skarga o stwierdzenie nieważności**

7. Komisja wniosła skargę o stwierdzenie nieważności art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012. Jej zdaniem zaskarżony przepis jest nieważny, ponieważ stanowi, że środki w nim wskazane przyjmowane są w drodze aktu wykonawczego (art. 291 TFUE), podczas gdy powinny one być przyjmowane w drodze aktu delegowanego (art. 290 TFUE).

8. Niezależnie od tego, że kolejne argumenty Komisji przedstawię w toku wywodu na temat poszczególnych problemów związanych z niniejszą sprawą, można wskazać, iż zdaniem Komisji orzecznictwo dotyczące wyboru podstawy prawnej dla aktu Unii powinno mieć zastosowanie *mutatis mutandis* do wyboru pomiędzy art. 291 TFUE (który przyznaje wyłącznie kompetencje wykonawcze) a art. 290 TFUE (który przyznaje Komisji uprawnienie o charakterze „quasi-ustawodawczym”). Zdaniem Komisji zakresy zastosowania obu tych przepisów są wyraźnie rozdzielone i nie istnieje żadna „szara strefa”, w której prawodawca miałby możliwość dokonania wyboru według swego uznania.

9. Komisja stoi na stanowisku, iż elementem decydującym jest tutaj znaczenie, jakie przypisuje się pojęciu „uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego”. Jej zdaniem nie można tu zastosować podejścia restrykcyjnego, bowiem konieczne jest, aby akty, które uzupełniają treść aktu ustawodawczego, posiadały określony stopień demokratycznej legitymacji, której źródłem jest jedynie procedura ustawodawcza i którą art. 290 TFUE zapewnia „aktom delegowanym” poprzez ustanowione w nim mechanizmy kontrolne.

10. Komisja utrzymuje w odniesieniu do zaskarżonego przepisu, iż ustanowienie spójnego i całościowego systemu opłat w celu finansowania Agencji wiąże się z uzupełnieniem innych niż istotne elementów rozporządzenia nr 528/2012, co powinno być przedmiotem delegowania na podstawie art. 290 TFUE.

11. Z tego względu Komisja dochodzi stwierdzenia nieważności art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012 z utrzymaniem go w mocy do czasu wejścia w życie przepisu, który go zastąpi, oraz obciążenia kosztami postępowania Parlamentu Europejskiego i Rady. Dodatkowo, w razie gdyby Trybunał Sprawiedliwości uznał za niedopuszczalne żądanie częściowego stwierdzenia nieważności, Komisja wnosi o stwierdzenie nieważności całego rozporządzenia nr 528/2012 z utrzymaniem w mocy jego skutków.

### **III – Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości**

12. Poza Parlamentem Europejskim i Radą do postępowania wstąpiły Królestwo Danii, Republika Finlandii, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo i Republika Czeska.

13. Rada, popierana przez Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo, podnosi, iż skarga jest niedopuszczalna, ponieważ art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012 nie posiada, jej zdaniem, wystarczającego stopnia autonomii w stosunku do pozostałych przepisów tego rozporządzenia, aby być przedmiotem oddzielnego rozstrzygnięcia, gdyż uiszczenie opłat i należności jest warunkiem prowadzenia przez Agencję działań w toku całej procedury zatwierdzania produktu biobójczego. Z drugiej strony, Parlament Europejski, Komisja i Republika Finlandii stoją na stanowisku, iż stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu nie wpłynęłoby na zasadniczą treść rozporządzenia nr 528/2012, zatem skarga powinna zostać uznana za dopuszczalną.

14. W odniesieniu do istoty sprawy oraz rozważań Komisji ogólnej natury, wielu uczestników postępowania kwestionuje istnienie hierarchicznego związku pomiędzy art. 290 TFUE i 291 TFUE oraz twierdzi, że prawodawca może wybrać jeden z tych trybów, a oba te tryby prowadzą do wydania aktów regulacyjnych. Istnieje poza tym pewna „szara strefa”, która utrudnia rozgraniczenie in abstracto zakresów obu tych postanowień, gdyż zależy to w każdym przypadku od stopnia uszczegółowienia aktu ustawodawczego, na podstawie którego ma działać Komisja (aby go „uzupełnić”, czy też „wykonać”; w zależności od tego, czy stopień uszczegółowienia jest, odpowiednio, mniejszy czy większy). Wreszcie podważają oni również przyjęcie szerokiego rozumienia pojęcia „uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego”, bowiem pozbawiłoby to art. 291 TFUE jego istotnej treści.

15. W odniesieniu do treści zaskarżonego przepisu zarówno Parlament Europejski, jak i Rada oraz wszystkie państwa członkowskie biorące udział w postępowaniu utrzymują, iż system ustanowiony w art. 80 rozporządzenia nr 528/2012 jest wystarczająco szczegółowy, by nie było potrzeby wydawania aktu delegowanego i wystarczy jedynie akt wykonawczy na podstawie art. 291 TFUE.

16. Parlament Europejski i Rada wnoszą o oddalenie skargi i obciążenie kosztami Komisji. Dodatkowo, Parlament Europejski wnosi, aby w przypadku uznania skargi utrzymano skutki zaskarżonego przepisu i akty prawne wydane na jego podstawie do czasu wejścia w życie przepisu, który go zastąpi.

### **IV – Ocena**

#### *A – W przedmiocie dopuszczalności skargi*

17. Rada, popierana przez Niderlandy i Zjednoczone Królestwo, przedstawiła swoje wątpliwości w przedmiocie dopuszczalności skargi, ponieważ jej zdaniem zaskarżony przepis nie posiada wystarczającego stopnia autonomii w ramach rozporządzenia nr 528/2012, aby samodzielnie stanowić przedmiot skargi.

18. Moim zdaniem skarga nie jest niedopuszczalna. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „stwierdzenie nieważności części aktu Unii jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu”<sup>5</sup>, z czego wynika oczywiście, że „wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty”<sup>6</sup>.

19. W niniejszej sprawie zaskarżony przepis można wyraźnie oddzielić od pozostałych przepisów rozporządzenia nr 528/2012. Artykuł 80 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia ogranicza się bowiem jedynie do przyznania Komisji uprawnień niezbędnych do wydania rozporządzenia wykonawczego, w którym ustalone zostaną opłaty i należności pobierane przez Agencję oraz warunki płatności. Rozporządzenie wykonawcze stanowi niewątpliwie istotną część w ramach całości rozporządzenia nr 528/2012, którego przedmiotem jest ustanowienie zharmonizowanych przepisów w zakresie wprowadzania do obrotu i użytkowania produktów biobójczych, lecz nie jest niezbędne dla zapewnienia integralności przedmiotu rozporządzenia nr 528/2012.

20. Wypada moim zdaniem poczynić na wstępie pewną ogólną uwagę. Jakkolwiek tym, co się bezpośrednio kwestionuje w niniejszej sprawie, jest przestrzeganie lub nie przez prawodawcę unijnego postanowień art. 291 ust. 2 TFUE, wymiana stanowisk stron wykazała „przeniesienie” centrum uwagi na art. 290 TFUE jako prawidłową podstawę prawną, naturalnie o ile prawodawca nie zdecyduje się na samodzielne przyjęcie uregulowania będącego przedmiotem sporu. Nie powinno w związku z tym dziwić pewne „przeniesienie” przeze mnie punktu ciężkości w analizie sprawy.

#### B – W przedmiocie istoty sprawy

1. W przedmiocie aktów delegowanych, aktów wykonawczych oraz możliwości ich rozgraniczenia

a) Akty „delegowane”

i) Treść art. 290 TFUE

21. W pewnych przypadkach konieczność posłużenia się głównie wykładnią gramatyczną lub literalną nasuwa się ze szczególną mocą. Innymi słowy, w pewnych przypadkach należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na to, co „mówi” dany przepis, a zapomnieć na chwilę o wszystkim, co możemy wiedzieć o jego historii. Uważam, iż uwaga ta jest szczególnie trafna, kiedy dokonujący wykładni musi zmierzyć się z nową instytucją aktów delegowanych, o której mowa w art. 290 TFUE, niemającą do chwili obecnej odpowiednika, wbrew pozorom, w systemie aktów prawnych Unii. Zbyt wiele „hałasu” otacza bowiem okoliczności powstania tego przepisu. Będzie wprawdzie trzeba zwrócić również uwagę na te „interferencje”, lecz trzeba chociaż na moment „pozwolić przemówić” samemu postanowieniu w całej jego prostocie.

22. Treść art. 290 TFUE brzmi następująco:

„1. Akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego.

5 — Wyrok z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-504/09 P Komisja przeciwko Polsce, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo.

6 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Polsce i przytoczone tam orzecznictwo.

Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego.

2. Warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach prawodawczych i mogą być następujące:

- a) Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień;
- b) akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyraża sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy.

Do celów litery a) i b) Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną.

3. W nagłówku aktów delegowanych dodaje się przymiotnik »delegowane« albo »delegowana«.

23. Reasumując treść przywołanego postanowienia dla celów niniejszej opinii, można stwierdzić, iż akt „delegowany”, tak się on bowiem nazywa, jest „aktem nieustawodawczym” o zasięgu ogólnym, wydawanym przez Komisję, i tylko przez nią, w drodze którego Komisja wykonuje postanowienia przepisu zawartego w „akcie ustawodawczym”, który przekazał jej „uprawnienie” do uregulowania, to jest uzupełnienia lub zmiany, „innych niż istotne elementów” aktu ustawodawczego z „zastrzeżeniem” dla tego aktu „istotnych elementów danej dziedziny” i pod warunkiem uprzedniego wyraźnego określenia celów, treści, zakresu oraz czasu obowiązywania wspomnianych „przekazanych uprawnień”. Świadomie pomijam wszelkie kwestie związane z „warunkami” przewidzianymi w ust. 2 tego artykułu, gdyż nie są one niezbędne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. W tym miejscu należy po prostu zaznaczyć następujące kwestie, przy czym nie należy nadawać większego znaczenia kolejności, w której je przedstawię.

24. Po pierwsze, jest to rodzaj aktu Unii formalnie odmienny od pozostałych aktów tworzących system prawny Unii. Zwie się on aktem „delegowanym”<sup>7</sup>. Uważam w związku z tym, iż samo w sobie to określenie stosowane do danego aktu Unii, wyrażające zespół jego cech charakterystycznych, wystarcza, aby móc mówić o akcie Unii formalnie odmiennym od pozostałych. Jak stwierdził Parlament Europejski w odpowiedzi na skargę<sup>8</sup>, art. 290 TFUE i 291 TFUE „zaliczają się do zasadniczych nowości wprowadzonych do systemu prawnego Unii przez traktat z Lizbony”.

25. Po drugie, jest to wyłącznie i jedynie akt „Komisji”, niezależnie od „warunków” i zastrzeżeń zawartych w ust. 2 tego artykułu. Oznacza to, że Komisja i tylko Komisja jest organem, który wykonuje zlecone zadanie i ponosi za nie odpowiedzialność.

26. Po trzecie, jest to akt o treści normatywnej („o zasięgu ogólnym”) służący uregulowaniu określonej „dziedziny”. Artykuł 290 TFUE mieści się zatem w ramach działalności stricte prawotwórczej, a zatem dotyczącej regulowania, niezwiązanej jeszcze z późniejszym etapem wykonywania, niezależnie od tożsamości działającego podmiotu.

27. Po czwarte, jest to akt „nieustawodawczy”, co zarówno może być stwierdzeniem rzeczy oczywistej, czyli że nie jest to akt wydany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, jak i stwierdzeniem, że chodzi o akt o zasięgu ogólnym znajdujący się – hierarchicznie – poniżej aktu ustawodawczego.

7 — Akt, w drodze którego wykonuje się uprawnienie przyznane w wyniku delegowania, powinien mieć tę samą formę, co delegujący akt ustawodawczy podlegający uzupełnieniu lub zmianie; to jest rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji (o zasięgu ogólnym), do których zawsze dodaje się przymiotnik „delegowane” albo „delegowana” (art. 290 ust. 3 TFUE).

8 — Punkt 1.

28. Po piąte, jeżeli dany akt został określony jako „delegowany”, to trzeba przez to rozumieć, że jest on rezultatem zasadniczo dyskrejonalnego „delegowania (uprawnień)” zawartego w akcie ustawodawczym, jako akcie delegującym, co ponownie może rodzić kwestię charakteru tych „uprawnień”. „Deleguje się” w sytuacji, kiedy rezygnuje się ze „stanowienia prawa”, jednak to, czy zadanie, które się deleguje, jest „stanowieniem prawa,” budzi już poważne wątpliwości. Jeśli chodzi o czasownik określający tę formułę, znacznie rozsądniej jest mówić ogólnie o „regulowaniu”.

29. Po szóste, delegowanie pozwala na dokonanie „uzupełnień” lub „zmian” „niektórych” elementów aktu ustawodawczego. Uzupełnienie i zmiana to dwie, w założeniu różne, formy oddziaływania na treść określonego aktu prawnego<sup>9</sup>, spośród których chyba jedynie ta pierwsza ma dla nas znaczenie. W każdym razie delegowanie nie ma charakteru ogólnego, przeciwnie, to, co akt delegowany może rozszerzyć, oraz to, co może zmienić, musi zostać „określone” w akcie ustawodawczym. Akt ustawodawczy powinien zatem wyszczególnić to, co w stosunku do niego wymaga „uzupełnienia”, jak i to, do zmiany czego w danym przypadku uprawniona jest Komisja.

30. Po siódme, „istotne elementy danej dziedziny” zostały „zastrzeżone” dla aktu ustawodawczego, z czego wynika naturalna konsekwencja, iż akt delegowany może regulować – czy to uzupełniając, czy to zmieniając – jedynie „inne niż istotne elementy” aktu ustawodawczego<sup>10</sup>. Elementy „istotne” zostały bowiem w sposób bezwzględny materialnie zastrzeżone. Nie oznacza to jednak, iż zastrzeżenie na rzecz aktu ustawodawczego sprowadza się do zakresu wskazanego w art. 290 TFUE, do czego jeszcze wrócę. Postanowienie to jedynie wskazuje zakres zastrzeżenia na rzecz aktu ustawodawczego elementów „niedelegowalnych” („istotnych”) w przeciwieństwie do zastrzeżenia, które może zostać podniesione przez samego prawodawcę („elementów innych niż istotne”). Odmienną kwestią, która jednakże nie pojawia się w niniejszej sprawie, jest to, czy takie rozumienie elementów „niedelegowalnych”, sprowadzające się do rozumienia ich jako „istotne”, jest słuszne dla jakiejkolwiek dziedziny regulacji, wykraczając poza literalne brzmienie.

31. Wreszcie delegujący akt ustawodawczy określa „wyraźnie [...] cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień”. Postanowienie to, zgodnie z którym działalność prawodawcza Komisji jest działalnością wysoce uregulowaną, pozwala na to, by akt ustawodawczy, by nie rzec – jego autorzy – ograniczyli w istotny sposób swobodę uznania Komisji. Wszelkie sprawy, na których uregulowaniu w „istotny” sposób zależy prawodawcy, mogą zostać wpisane do aktu delegowanego w drodze wyraźnego wskazania celów, treści i zakresu, jakie musi on posiadać.

32. Po powyższych uwagach należy przejść do historii, głównie po to, by ocenić, w jakim stopniu traktat z Lizbony wprowadził w tej dziedzinie nowości<sup>11</sup>. Nikt nie zaprzecza, iż poprzednik art. 290 TFUE znajdował się w art. I-36 zakończonego niepowodzeniem traktatu konstytucyjnego z tą zasadniczą różnicą, że podstawą tak zwanych wówczas „rozporządzeń delegowanych” były „ustawy” delegujące<sup>12</sup>. Problem polega na tym, że skoro ta poprzednia próba była nieudana, nie można przywiązywać do niej zbyt wielkiej wagi.

9 — Zobacz P. Craig, *The Lisbon Treaty*, OUP, New York 2010, s. 276.

10 — Odwołanie do elementów istotnych pojawia się już w wyroku z dnia 17 września 1970 r. w sprawie 25/70 Köster i Berodt & Co., Rec. s. 1161, a następnie w wyroku z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383.

11 — W przedmiocie źródła pochodzenia „rozporządzeń delegowanych” w konwencji europejskiej zob. G. Garzón Clariana, *Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne*, *ERA-Forum*, vol. 12 (2011), supplément 1, s. 105–134 (106–112).

12 — W odniesieniu do okresu pomiędzy upadkiem traktatu konstytucyjnego a traktatem z Lizbony zob. opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w ww. sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, pkt 75 wraz z przytoczoną tam bibliografią.

33. Z punktu widzenia stanu istniejącego przed „Lizboną” należy zastanowić się nad postawioną przez Radę tezą<sup>13</sup>, iż „uprawnienie wynikające z art. 290 TFUE nie jest niczym nowym w porządku prawnym Unii”, ponieważ „nowość art. 290 TFUE nie wynika z jego charakteru, lecz z przewidzianych w nim zasad jego zastosowania”, co Rada natychmiast objaśnia w ten sposób, że „to, co przewidują łącznie artykuły 290 TFUE i 291 TFUE nie jest niczym więcej, niż tym, co wcześniej zawarte było w art. 202 traktatu WE”.

34. Sądzę, iż takie postawienie sprawy, prowadzące do dokonywania wykładni postanowienia traktatu z Lizbony, które jako takie nie posiada równoważnika w prawie pierwotnym Unii, przez pryzmat poprzedniej praktyki opartej w większym lub mniejszym stopniu na art. 202 WE, jest skazane na niepowodzenie. Dotyczy to również przejściowej „procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą” jako ewentualnego klucza do wykładni pojęcia aktów „delegowanych”<sup>14</sup>. Wystarczy wskazać w tym zakresie, iż treść art. 290 TFUE – co będzie łatwiejsze do wyjaśnienia, gdy zajmiemy się aktami „wykonawczymi” – nie została włączona do art. 291 TFUE, jako pochodna potrzeby ustanowienia jednolitych warunków wykonawczych, lecz powstała jako kontynuacja działalności prawotwórczej w materialnym znaczeniu tego pojęcia.

#### ii) Propozycja wykładni pojęcia aktów delegowanych

35. Poniżej przedstawię, po pierwsze, propozycję wyjaśnienia znaczenia pojęcia aktów „delegowanych”, a następnie – propozycję klasyfikacji tych aktów, w oparciu o prawo publiczne państw członkowskich.

36. Akty „delegowane” dają możliwość współpracy pomiędzy prawodawcą Unii a Komisją w ramach działalności prawodawczej, w materialnym znaczeniu tego słowa, która to współpraca pozwala prawodawcy ograniczyć się, co do zasady, do uregulowania istotnych elementów danej dziedziny i powierzyć Komisji, po ścisłym określeniu jej zakresu uznania w drodze omówionych powyżej środków, pozostałą część zadania.

37. Na tym polega, moim zdaniem, podstawowe znaczenie aktów „delegowanych”, znaczenie, czy też racja bytu o wystarczająco zaznaczonych granicach, aby uniknąć łatwego pomylenia zakresu tych aktów z innymi formami działalności prawotwórczej Komisji, a w szczególności z działalnością przewidzianą w sąsiednim art. 291 ust. 2 TFUE, którym zajmę się w dalszej kolejności.

38. Przechodząc do próby klasyfikacji aktów „delegowanych”, niebędących „aktami ustawodawczymi”, ale niebędących także aktami „wykonawczymi”, a które pozwalają zarówno uzupełnić, jak i zmienić „akt ustawodawczy”, wydaje mi się przydatne, aby odwołać się do prawa porównawczego, a konkretnie do prawa publicznego państw członkowskich, szczególnie biorąc pod uwagę, iż chodzi o zrozumienie instrumentu, którego funkcja znajduje niezaprzeczalnie swój odpowiednik i utrwaloną tradycję w porządku konstytucyjnym państw członkowskich. Bez względu na to bowiem, jak swoisty stał się system aktów prawnych Unii, przez swój własny charakter i swą historię<sup>15</sup>, w chwilach takich jaką jest niewątpliwie chwila obecna, kiedy Unia szuka inspiracji w klasyfikacjach aktów normatywnych państw członkowskich<sup>16</sup>, pojawia się niemal naturalna potrzeba przyjrzenia się im, jakkolwiek z niepewnym skutkiem.

13 — Punkt 28 odpowiedzi Rady na skargę.

14 — Procedura ustanowiona przez art. 5a decyzji Rady 2006/512/WE z dnia 17 czerwca 2006 r. (Dz.U. L 200, s. 11) zmieniającej decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23) („decyzja ws. komitologii”).

15 — W tym względzie zobacz na przykład J. Bast, *Legal Instruments and Judicial Protection*, w: A. von Bogdandy i J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2 ed., Hart-CH Beck-Nomos, Munich-Portland 2010, s. 345–397.

16 — Zobacz raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej IX – „Uproszczenie” z dnia 29 listopada 2002 r., CONV 424/02, WG IX 13.

39. Jest poza tym oczywiste, iż nie zaprowadzi nas daleko określenie ich jako „uprawnień o charakterze *quasi-legislacyjnym*”<sup>17</sup>, czy nawet „*tertium genus*”, czyli usytuowanych gdzieś pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami wykonawczymi o zasięgu ogólnym, również powierzonymi Komisji, do których odniesiemy się w dalszej części.

40. Z drugiej strony, ponieważ mamy do czynienia z „aktami nieustawodawczymi”, jeżeli delegacja ustawowa miałaby jedynie miejsce w materialnym znaczeniu tego terminu, jeżeli nie miałoby miejsca przeniesienie władzy ustawodawczej w pełnym tego słowa znaczeniu, uprawnione byłoby pytanie, czy ta tzw. „delegacja” znowu nie ma w istocie charakteru „upoważnienia”. Jeżeli mówimy o „delegowaniu”, czego wymaga art. 290 TFUE, należałoby może zgodzić się, że mamy do czynienia z delegowaniem „niewłaściwym”.

41. Podążając za tym wywodem, można by przyjąć, iż delegowanie uprawnień przewidziane w art. 290 TFUE stanowi przypadek „wyłączenia z obszaru ustawowego”. Nie brakuje bowiem państw członkowskich, w których „wyłączeniem z obszaru ustawowego” określa się przypadki, w których prawodawca decyduje się, w ten lub inny sposób, „przekazać” władzy wykonawczej – na określonych warunkach i z zastrzeżeniem konkretnych zagadnień – część prawodawstwa w danej dziedzinie. Dziedzina tymczasowo „wykluczona” z obszaru ustawowego nie jest już ustawą, choćby nawet powinna nią być z materialnego punktu widzenia<sup>18</sup>.

42. Oczywiście jasne jest, że pojęcie to pojawia się w kontekście prawodawczym, w którym zasada hierarchiczności niepodzielnie rządzi. W naszym przypadku, jak już wskazaliśmy, jest przeciwnie; można bowiem utrzymywać, iż pojęcie „akt nieustawodawczy” wyraża jedynie oczywistość, że w niniejszej sprawie nie przeprowadzono ani nie zostanie przeprowadzona zwykła procedura ustawodawcza. Uważam jednak, iż nawet w tym ograniczonym zakresie pojęcie to zachowuje wystarczającą moc wyjaśnienia, aby użyć go *mutatis mutandis* do sytuacji, w której stosuje się art. 290 TFUE.

43. W szczególności, w przypadkach, kiedy akt ustawodawczy pozwala na dokonanie, poprzez „akt delegowany”, zmiany swojej własnej treści, musi to odnosić się do elementów, które, po pierwsze, nie są istotne, a po drugie, zawierają się w postanowieniach wskazanych *verbatim*. W tych okolicznościach przepisy te, w drodze wyjątku, zostają pozbawione tak zwanej „biernej mocy” właściwej aktom rangi ustawowej; to jest mogą one zostać uchylone przez przepis zawarty w „akcie nieustawodawczym”, jak art. 290 TFUE definiuje „akt delegowany”.

## 2. Akty wykonawcze

44. W odniesieniu do aktów wykonawczych o zasięgu ogólnym, w rozumieniu art. 291 ust. 2 TFUE, również należy rozpocząć od pozbawionej w jak najwyższym stopniu uprzedzeń lektury jego treści.

### i) Treść art. 291 ust. 2 TFUE

45. Treść art. 291 TFUE brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.

17 — Wyrażenie zastosowane przez Komisję w pkt 63 skargi, z repliką Rady zawartą w pkt 42 jej odpowiedzi na skargę.

18 — W przedmiocie „wyłączenia z obszaru ustawowego” w krajowym systemie konstytucyjnym zob. na przykład I. De Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel 1987, s. 226–228.

2. Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w artykułach 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, Radzie.

3. Do celów ustępu 2 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez Państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

4. W nagłówku aktów wykonawczych dodaje się przymiotnik »wykonawcze« albo »wykonawcza«.

46. Po pierwsze, zaczynając od końca, określenie „wykonawczy” pozwala odróżnić formalnie akty prawne Komisji wydane przez nią na podstawie tego przepisu od aktów delegowanych, również wydawanych przez Komisję, ale na podstawie delegowania uprawnień przewidzianego w art. 290 TFUE.

47. Po drugie, w przypadku art. 291 TFUE pomijamy kwestię regulowania w rozumieniu art. 290 TFUE, aby przejść do odmiennego zakresu funkcjonalnego, to jest zakresu wykonawczego, a dokładniej zakresu wykonawczego wiążących aktów prawnych Unii. Innymi słowy, w kontekście systemowym traktatu „wykonywanie” rozpoczyna się tutaj, w art. 291 TFUE.

48. Po trzecie, podobnie jak w art. 290 TFUE deleguje się na Komisję uprawnienia regulacyjne, które *prima facie* należą do sfery aktów ustawodawczych, w tym przypadku powierza się Komisji uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych wynikające z potrzeby ustanowienia „jednolitych warunków wykonywania” w całej Unii. Uprawnienia wykonawcze zwykle należą bowiem zasadniczo do państw członkowskich. Unia, a w jej ramach Komisja jako instytucja pełniąca „funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach” (art. 17 ust. 1 TUE), może je wykonywać jedynie pomocniczo (art. 5 ust. 1 TUE)<sup>19</sup>.

49. Artykuł 291 ust. 2 TFUE stanowi zatem przede wszystkim przepis upoważniający Unię do wykonywania (pomocniczo), poprzez Komisję, uprawnień przynależnych państwom członkowskim.

50. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w przypadku art. 290 TFUE źródłem tego upoważnienia nie jest jedynie wola prawodawcy, lecz występowanie obiektywnej przyczyny: potrzeby wykonywania na jednolitych warunkach prawnie wiążących aktów Unii. Potrzeba ta umożliwia, na zasadzie pomocniczości, przyjmowanie przez instytucje środków wykonawczych, których przyjęcie należy co do zasady do państw członkowskich.

51. Wreszcie akty wykonawcze wydawane na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE podlegają kontroli państw członkowskich zgodnie z procedurą ustanowioną przez rozporządzenie nr 182/2011<sup>20</sup>, która służy uproszczeniu tradycyjnego systemu zwanego „komitologią”. W przeciwieństwie do systemu kontroli zawartego w art. 290 TFUE, kontrole, o których mowa w art. 291 TFUE, nie są swobodnie określane w „prawnie wiążącym akcie” (akcie podstawowym), który przyznaje kompetencje wykonawcze, lecz

19 — W przedmiocie trudności z określeniem funkcji wykonawczych w Unii zob. D. Reitling, *L'identification de la fonction exécutive dans l'Union* w: J. Duthiel de la Rochère (dir.), *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*, Bruxelles, Bruylant 2009, s. 27–51. W odniesieniu do podziału kompetencji wykonawczych w Unii zob. J.Á. Fuentetaja Pastor, *Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea*, w: *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 149, 2011, s. 55–89 (w szczególności s. 57–63).

20 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w tym celu w art. 291 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym dla celów przewidzianego w ust. 2 tego artykułu przyznania kompetencji wykonawczych „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez Państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję”.

art. 291 ust. 3 TFUE nakłada na Parlament Europejski i Radę obowiązek ustanowienia „przepisów i zasad ogólnych dotyczących trybu kontroli przez państwa członkowskie”<sup>21</sup>. Każdy akt podstawowy musi określać ze swej strony, którą z ustanowionych uprzednio przez Parlament Europejski i Radę procedur kontrolnych stosuje się w jego przypadku<sup>22</sup>.

## ii) Znaczenie i zakres aktów wykonawczych

52. Akty „wykonawcze” w rozumieniu art. 291 TFUE umożliwiają Komisji, w przypadku, kiedy niezbędne są jednolite warunki wykonywania i w drodze wyjątku od zasady, iż wykonywanie jest przynależne państwom, samodzielne wykonywanie prawa Unii.

53. Tym samym znaczenie aktów „wykonawczych” trudno pomylić z wcześniej opisanym znaczeniem aktów „delegowanych”, również wydawanych przez Komisję, które opiera się na idei współpracy pomiędzy prawodawcą Unii a Komisją przy zadaniach prawodawczych w materialnym znaczeniu tego słowa.

54. Klasyfikacja omawianych aktów sprawia mniejsze problemy. Zawsze bowiem istnieją, z natury rzeczy, jakieś pozostałości działalności prawodawczej bezpośrednio poprzedzające wykonywanie prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu, które zgodnie z tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich w pewnych przypadkach uważane są za zawarte w samej władzy wykonawczej, czasami uznawane za własne władztwo regulacyjne, a w jeszcze innych przypadkach wymaga się wyraźnego upoważnienia ze strony prawodawcy. W przypadku Unii, w której panuje zasada kompetencji, mamy do czynienia z drugim przypadkiem.

## 3. Akty delegowane a akty wykonawcze

55. Po ustaleniu znaczeń kategorii normatywnych zawartych w art. 290 TFUE i 291 TFUE należy zająć się ich wzajemnym oddziaływaniem. W związku z tym zajmę się przede wszystkim pewnymi elementami relacji istniejącej pomiędzy aktami „delegowanymi” a aktami „wykonawczymi”, aby w dalszej kolejności zająć się możliwością rozgraniczenia tych aktów.

### i) W przedmiocie związku pomiędzy aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi

56. Zanim przejdziemy do istoty sprawy, wydaje mi się konieczne przedstawienie pewnych uwag wstępnych. Strony niniejszego postępowania postawiły w centrum sporu zasadę hierarchiczności<sup>23</sup>, spierając się w istocie, czy istnieje hierarchiczny związek pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami delegowanymi lub pomiędzy tymi ostatnimi a aktami wykonawczymi. Oczywiście, dużo można by o tym mówić, lecz wątpliwe jest abyśmy musieli konieczne przystąpić do tej dyskusji w celu udzielenia odpowiedzi, choćby odpowiednio abstrakcyjnej, na skargę wniesioną przez Komisję. Czym innym jest pytanie, czy w oparciu o znaczenie, jakie przypisuję jednym i drugim aktom, można, czy też nie, wysnuć wnioski przemawiające na rzecz określonej tezy. Podzielałam w końcu zdanie Finlandii, zgodnie z którym dyskusja ta nie jest niezbędna dla celów niniejszego postępowania.

21 — Wspomniane przepisy i zasady zostały zawarte w ww. rozporządzeniu nr 182/2001.

22 — Rozporządzenie nr 182/2011 przewiduje dwie procedury kontrolne: procedurę doradczą (art. 4) i dużo bardziej wyczerpującą procedurę sprawdzającą (art. 5). W przypadku zaskarżonego rozporządzenia ma zastosowanie, zgodnie z art. 80 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 528/2012, procedura sprawdzająca.

23 — Punkty 4, 57, 63, 64, 71, 75, 91 skargi Komisji; pkt 41 odpowiedzi Rady na skargę; pkt 27, 28 interwencji wniesionej przez Niderlandy oraz pkt 20–22 interwencji wniesionej przez Francję.

57. Z drugiej strony, uważam, iż nie możemy zapominać o tym, że ostatecznie rozróżnienie pomiędzy aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi nie opiera się wyłącznie na różnicy pomiędzy stanowieniem prawa (nawet jeśli jest ono delegowane) a jego wykonywaniem, lecz wynika również z tego, że akty delegowane są wynikiem wykonywania własnych kompetencji prawotwórczych Unii, podczas gdy akty wykonawcze są efektem wykonywania (pomocniczo) przez Komisję (lub Radę) kompetencji przypisanych zasadniczo państwom członkowskim<sup>24</sup>.

58. Innymi słowy, zasadniczą podstawą rozdziału pomiędzy art. 290 TFUE a 291 TFUE jest nie tyle (lub nie jedynie) konieczność wyznaczenia granicy pomiędzy stanowieniem prawa a jego wykonywaniem jako następujących po sobie faz procesu tworzenia norm Unii, lecz raczej chęć wyznaczenia granic pomiędzy odpowiednimi kompetencjami Unii i państw członkowskich.

59. W odniesieniu do Unii kwestia mocy prawnej powstaje wyraźnie w przypadku art. 290 TFUE, który mówi o delegowaniu danej instytucji wykonywania uprawnień przysługujących w ramach Unii innym instytucjom. W przypadku art. 291 TFUE również należy posługiwać się kryterium mocy prawnej w celu rozstrzygnięcia, czy Komisja (lub Rada) ograniczyły się do „wykonywania” wiążących aktów prawnych Unii, lecz zawsze powstaje uprzednia kwestia, czy wykonywanie to przynależy do Unii, czy do państw członkowskich, a odpowiedź na nią zawsze zależy od okoliczności obiektywnej, niezależnej od instytucji Unii: konieczne musi być zapewnienie jednolitych warunków wykonywania. Z kwestią rozgraniczenia pomiędzy charakterem ogólnym a konkretnym, typową dla delegowania i upoważnienia ustawodawczego, łączy się kwestia wyznaczenia granic pomiędzy kompetencjami Unii i państw członkowskich.

60. Tymczasem skutki delegowania na podstawie art. 290 TFUE wyczerpują się wraz z udzieleniem Komisji upoważnienia do wydawania aktów nieustawodawczych w sprawach zastrzeżonych pierwotnie wyłącznie dla aktów ustawodawczych; nie wpływa to jednak w żaden sposób na kompetencje Unii w stosunku do państw członkowskich. Chodzi o to, iż delegowanie nie oznacza przekazania jakiegokolwiek innego władztwa regulacyjnego, niż przysługujące „jedynie Komisji”. Innymi słowy, delegowanie ma miejsce zawsze w ramach kompetencji Unii i nie dotyczy podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi.

61. Z drugiej strony, art. 290 TFUE nie stanowi podstawy dla wydania przepisu, który pozwala już na wykonanie określonego upoważnienia, lecz przepisu, poprzez który udoskonala się i kończy procedurę prawodawczą, choćby pewne zagadnienia sfery poddanej tej procedurze były przedmiotem wyłączenia z obszaru ustawowego. Omawiany przepis nie upoważnia do wykonywania, lecz do dokończenia procedury stanowienia prawa z wykorzystaniem władztwa regulacyjnego. W rezultacie nie ma tu jeszcze miejsca na wykonywanie prawa na podstawie art. 291 TFUE, które jest możliwe dopiero, gdy już „ustanowiono prawo” w całym zakresie tego pojęcia.

62. Działalność Komisji musi dotyczyć sfery, która gdyby nie delegowanie, stanowiłaby sferę ustawodawczą i, tym samym, byłaby przedmiotem procedury prawodawczej charakteryzującej się ogólnością i abstrakcyjnością właściwym i przyrodzonym władztwu ustawodawczemu. Poprzez delegowanie upoważnia się Komisję do wydania przepisów tego rodzaju i, tym samym, do poruszania się w ramach zakresu uznania, który nie ma miejsca w przypadku działalności o charakterze wykonawczym. Z tego względu zasadnicza różnica pomiędzy władztwem wykonywanym przez Komisję w przypadku delegowania ustawodawczego (art. 290 TFUE) a władztwem przyznanym w przypadku wykonywania na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE tkwi ostatecznie w okoliczności, że delegowanie

24 — Jest niekwestionowaną zasadą, że wykonywanie, w materialnym znaczeniu, przepisów prawa Unii przynależy zwykle do państw członkowskich (zob. J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> éd, Paris, Dalloz 2010, akapity 581–584). Przypisanie władzy wykonawczej organom krajowym znajduje swój podstawowy wyraz w art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”.

wiąże się przyznaniem zakresu uznania, który nie ma odpowiednika w przypadku wykonywania prawa. Wreszcie prawodawca deleguje na Komisję możliwość decydowania o zagadnieniach, o których co do zasady powinien zdecydować samodzielnie, podczas gdy wykonywanie na podstawie art. 291 TFUE odbywa się względem przepisów prawa, których treść w zakresie materialnym określił prawodawca.

63. Wreszcie ze względu na tę różnicę art. 291 ust. 2 TFUE odnosi się jedynie do wykonywania władztwa wykonawczego, które to pojęcie, jak powszechnie wiadomo, nie zawiera niczego, co nie jest niezbędne dla konkretnego zastosowania określonego i ustanowionego przepisu. Artykuł 290 TFUE wyznacza ze swej strony cele, których osiągnięciu ma służyć delegowanie, oraz ich treść i zakres, wskutek czego oczywiste jest, że oczekuje się od Komisji czegoś więcej, niż tylko zwykłego wykonania przepisu, w którym w pełni określono te kwestie. Wspomniane „coś więcej” wiąże się moim zdaniem z pewnym zakresem „kreatywności”, czy też „wnikliwości” prawotwórczej, niemożliwym w przypadku samego wykonywania prawa.

ii) Rozgraniczenie zakresów działalności prawotwórczej, o której mowa w art. 290 TFUE i 291 TFUE

64. W oparciu o powyższe uwagi należy zaproponować wykładnię, która będzie stanowiła pewną wytyczną dla określenia, czy dana działalność prawodawcza może być prowadzona wyłącznie wskutek wcześniejszego delegowania, czy też przeciwnie, zalicza się raczej do kategorii wykonywania prawa.

65. Komisja przykładą szczególną wagę do „istoty władztwa, które prawodawca zamierza powierzyć”, uważając za niewłaściwe kryteria „stopnia szczegółowości”, tworzenia praw i obowiązków, czy też „zakresu uznania”<sup>25</sup> i uznając ich zakresy za „wzajemnie wykluczające się”<sup>26</sup>.

66. Rada ze swej strony koncentruje się na istnieniu nowych zasad odnoszących się do istoty, nowych praw i obowiązków oraz wskazuje na konieczność zbadania „treści normatywnej”. Jej zdaniem istnieje pewna trudna do zdefiniowania szara strefa. Wreszcie Parlament odwołuje się do stopnia szczegółowości, praw i obowiązków oraz zakresu uznania<sup>27</sup>.

67. Pewna zasadnicza uwaga: strony niniejszego postępowania spierały się wielokrotnie również o to, czy można mówić o jakiejś „szarej strefie” na granicy pomiędzy treścią aktów delegowanych i aktów wykonawczych, czy też przeciwnie, istnieje jasna granica pomiędzy tymi dwoma, wyraźnie oddzielonymi obszarami, których treść wzajemnie się wyklucza. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, już w aspekcie pojęciowym, w sposób wzajemnie wykluczający się to, co można przypisać aktowi delegowanemu, nie może być przedmiotem aktu wykonawczego i vice versa. Zgodnie ze stanowiskiem przeciwnym upoważnienie udzielone Komisji może mieć na celu zarówno odciążenie prawodawcy od działań prawotwórczych o charakterze innym niż istotny, jak i powierzenie jej wydawania aktów wykonawczych o zasięgu ogólnym koniecznych do wykonywania prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu.

68. Ponownie stwierdzam, iż opowiedzenie się za którymś ze stanowisk nie jest niezbędne, szczególnie biorąc pod uwagę, że zarówno jedno, jak i drugie stanowisko mogą, zasadniczo, mieć pewne podstawy. A ostatecznie dużo zależy w tym zakresie od przyjętych z góry założeń, jakie strony miały w odniesieniu do obu instrumentów.

25 — Punkt 15 repliki Komisji.

26 — Punkty 65 i nast. skargi.

27 — Punkt 26 duplikacji Parlamentu Europejskiego.

69. Z drugiej strony temat „szarej strefy” pojawiał się już od czasu do czasu zabarwiony rozważaniami na temat „głębokości kontroli”, jaką może w tej kwestii sprawować zgodnie z prawem Trybunał Sprawiedliwości<sup>28</sup>. Uważam, iż jest to naprawdę właściwe podejście. Dlatego, że postawioną tu kwestią nie jest to, czy „ontologicznie” określona norma prawna może zostać bezdyskusyjnie przypisana do zakresu bądź art. 290 TFUE, bądź art. 291 TFUE, lecz raczej to, czy Trybunał Sprawiedliwości może kontrolować, czy też nie, najdrobniejsze szczegóły każdego z rozwiązań, jakie przyjmie prawodawca<sup>29</sup>.

70. W każdym przypadku, zanim przejdziemy do kolejnych uwag, uważam za konieczne zaznaczyć, iż Komisja słusznie domaga się od Trybunału Sprawiedliwości określonego stopnia kontroli sądowej decyzji podejmowanych przez prawodawcę wobec takich alternatyw, jak w przypadku niniejszej sprawy. W szczególności w takich sytuacjach, jak w niniejszej sprawie, polegających na zmianie w prawie pierwotnym, w której nie można wykluczyć prawdopodobieństwa, że w tym przypadku prawodawca będzie działał nadal „jak dawniej”. Jednak czym innym jest stwierdzenie dotyczące zasady, a czym innym określenie jej zakresu.

71. Łatwo bowiem przyznać, że „obecność” Trybunału Sprawiedliwości przy chronieniu granicy pomiędzy tym, co „istotne” (co nie może być delegowane), a tym, co „inne niż istotne” (co może być delegowane), ma z istoty rzeczy ograniczony charakter: ocena dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości nie może zastępować w żadnym razie oceny dokonanej przez prawodawcę. Podobnie, ograniczona musi być także „obecność” Trybunału Sprawiedliwości przy wyznaczaniu tej drugiej granicy pomiędzy tym, co – posługując się pojęciem użytym przez przedstawiciela rządu francuskiego – można określić jako „zasadnicze” (w każdym razie, inne niż istotne), czyli tym, co w szczególności reguluje art. 290 TFUE, a tym, co w odróżnieniu, ze świadomością, że wyrażenie to nie jest zbyt szczęśliwe, określam jako „uboczne”, czyli tym, co reguluje art. 291 ust. 2 TFUE. Oczywiście ta druga granica nie znajduje się w *continuum* podobnym do poprzedniego, jako że w tym przypadku mamy do czynienia z innymi rolami. Jednakże również w tym przypadku możliwości kontrolowania każdego z alternatywnych rozwiązań, jakie przyjmuje prawodawca, są ograniczone.

72. Tymczasem jednak, podobnie jak zauważył rzecznik generalny N. Jääskinen<sup>30</sup>, istnienie jakiejś strefy w pewnym stopniu zakazanej dla sądu Unii nie wyklucza, tylko wręcz przeciwnie, tego, aby Trybunał Sprawiedliwości sprawował skuteczną kontrolę sądową, odpowiednią dla swoich cech, nad „sposobem rozstrzygania” przez prawodawcę pomiędzy aktem delegowanym a aktem wykonawczym.

73. Na tym tle należy przede wszystkim podkreślić, iż znaczenie każdego z tych postanowień, jak już wskazaliśmy, jest w wystarczającym stopniu odmienne, aby przy wyznaczaniu granicy pomiędzy zakresami tych postanowień posłużyć się wykładnią celowościową. Moim zdaniem, rozgraniczenie oparte na racji bytu i celu każdej z tych instytucji wydaje się o wiele bardziej właściwe, co pozwala przyjąć rozwiązania odpowiadające duchowi systemu stworzonego przez art. 290 TFUE i 291 TFUE.

74. Należy tutaj dodać, iż zanim skoncentrujemy się na analizie konkretnego przepisu delegującego aktu ustawodawczego, istotne jest także dokonanie analizy aktu ustawodawczego *jako całości* w celu ustalenia, gdzie w stosunku do innych przepisów, w systematyce tego aktu ustawodawczego, znajduje się dana decyzja o wyborze formy „aktu wykonawczego” w tej całości, w szczególności przez porównanie do ewentualnego zastosowania aktu delegowanego.

28 — Zjednoczone Królestwo odwołuje się w pkt 41–45 swojej interwencji do potrzeby dokonania wszechstronnej oceny, podczas gdy Dania (pkt 15 i 28 jej interwencji) wskazuje na obiektywne kryteria mogące podlegać kontroli sądowej, lecz z pewnym zakresem uznania. Poglądowi temu sprzeciwia się Komisja w pkt 36 jej uwag w przedmiocie interwencji.

29 — W tym względzie zob. D. Ritleng, *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, nieopublikowana praca doktorska, Strasburg 1998, s. 376–382.

30 — Punkt 78 ww. opinii w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.

75. Powiedziano również wiele na temat kryterium „politycznego” jako ewentualnej ogólnej kategorii przydatnej dla oceny rozwiązań przyjętych w tym zakresie przez prawodawcę. Rzeczywiście Trybunał Sprawiedliwości posługiwał się pojęciem „podstawowych wytycznych polityki wspólnotowej” jako odnośnikiem dla wyznaczenia granic kompetencji wykonawczych<sup>31</sup>. Uważam jednak, iż możliwości przeciwstawienia kryteriów „politycznego” i, być może, „technicznego” w celu wyznaczenia granicy pomiędzy tymi dwoma typami aktów prawnych nie należy traktować bezwarunkowo. W przypadku art. 290 TFUE całość wymogów związanych z doprecyzowaniem „celów”, „zakresu” i „treści”, które w przypadku aktu delegowanego należy określić w akcie ustawodawczym, powoduje bowiem, że kwestia kryterium „politycznego” zostaje prawie w całości ujęta w tym akcie. Innymi słowy, art. 290 TFUE na tyle ściśle wyznacza ramy delegowania, że można twierdzić, iż w praktyce nie ma tam miejsca na wzięcie prawdziwej odpowiedzialności. „Elementy inne niż istotne”, do których musi ograniczać się akt delegowany, to te, w których nie ma miejsca na ponowne rozważanie podstawowych rozwiązań przyjętych w sposób odpowiedzialny przez prawodawcę. Podsumowując, na gruncie elementów „innych niż istotne” margines podejmowania decyzji wiążących się z rzeczywistą odpowiedzialnością za stanowienie prawa może zostać w istotny sposób ograniczony przez warunki, na których delegowanie jest dopuszczalne.

76. Mając to w pamięci, nie można wprawdzie zaprzeczyć, iż „zakres uznania” pozostawiony Komisji w zakresie uzupełnienia uregulowania danego zakresu spraw na podstawie art. 290 TFUE jest szeroki, jednakże wymaganie posiadania określonego „ładunku politycznego” od wszystkich i każdego z osobna danych uregulowań pozostawionych do rozstrzygnięcia w akcie delegowanym mogłoby, moim zdaniem, naruszyć równowagę pomiędzy aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi na niekorzyść tych pierwszych.

77. W tym kontekście należy wskazać, iż w obecnej, postlizbońskiej sytuacji należy zapomnieć o idei, że dla ustawy zastrzeżone jest jedynie „to co istotne”, jak to interpretował Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie<sup>32</sup>. Począwszy od pojawienia się art. 290 TFUE nie można sobie wyobrazić sytuacji, że po uregulowaniu przez prawodawcę wszystkich istotnych elementów, mógłby on w sposób dowolny wybierać pomiędzy aktem delegowanym a aktem wykonawczym. Stanowisko takie naraziłoby na szwank skuteczność [effet utile] włączenia aktów delegowanych do prawa pierwotnego, jak bowiem wskazuje Komisja<sup>33</sup>, zachodzi niebezpieczeństwo, że „akty delegowane” od samego początku staną się nieudaną i nieużywaną kategorią aktów prawnych.

78. Wreszcie, z uwagi na nieunikniony element subiektywności związany ze wszystkim, co dotyczy celów, język użyty w motywach delegującego aktu ustawodawczego może i powinien być szczególnie użyteczny. Są one bowiem najlepszym sposobem przekazania, jakie były intencje prawodawcy, czy miał on wolę zaprzestania samodzielnej regulacji z chwilą osiągnięcia lub przekroczenia granicy tego, co „istotne”, czy też powierzył Komisji, lub w danym przypadku Radzie, uprawnienie do wydania aktów o zasięgu ogólnym mających bezpośredni związek z wymogami etapu wykonawczego.

79. Po udzieleniu powyższych wskazówek, rzeczywiście ogólnych i w dużym stopniu abstrakcyjnych, uważam, iż możemy zająć się konkretnym przepisem, który leży u podstaw niniejszego sporu, czyli art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012, w zakresie, w jakim przyznaje on konkretnie Komisji upoważnienie do wydania „rozporządzenia wykonawczego” dotyczącego określonych szczególnych zagadnień tegoż.

31 — Trybunał Sprawiedliwości już wcześniej zwrócił uwagę na znaczenie kryterium odpowiedzialności jako wskazówki w celu określenia zgodności z prawem delegowania uprawnień w zależności od charakteru i zakresu delegowanego uprawnienia. W wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56 Meroni, Rec. s. 9, można przeczytać, że „skutki delegowania uprawnień są odmienne, jeżeli odnosi się ono do wyraźnie określonych uprawnień wykonawczych”. Zobacz także synteza orzecznictwa w tym zakresie w pkt 26–29 opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego przedstawionej w sprawie C-355/10 Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

32 — Zobacz przypis poprzedni.

33 — Punkt 12 repliki Komisji.

4. W przedmiocie możliwości przyznania Komisji przez zaskarżony przepis upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego

80. Należy ponownie rozpocząć od przywołania treści spornego przepisu. Artykuł 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012 nakazuje Komisji wydanie rozporządzenia wykonawczego, które obejmuje:

- „a) opłaty wnoszone na rzecz Agencji, w tym opłatę roczną za produkty, na które wydano pozwolenie unijne zgodnie z rozdziałem VIII, oraz opłatę za wnioski o wzajemne uznanie zgodnie z rozdziałem VII;
- b) zasady określające warunki przyznawania zniżek, zwolnień z opłat i zwrotów kosztów członkowi Komitetu ds. Produktów Biobójczych pełniącemu funkcje sprawozdawcy; oraz
- c) warunki płatności”.

81. W tym samym ustępie wskazano, iż rozporządzenie to ma zastosowanie jedynie do opłat uiszczanych na rzecz Agencji oraz że opłaty te „ustalane są na takim poziomie, by przychód z nich w połączeniu z innymi źródłami przychodów Agencji zgodnie z wymogami niniejszego rozporządzenia był wystarczający do pokrycia kosztów świadczonych usług. Należne opłaty są publikowane przez Agencję”.

82. Do wskazówek tych należy dodać kolejne, zawarte w formie zasad w art. 80 ust. 3, mianowicie:

- „a) opłaty ustalane są na takim poziomie, by przychód z nich był w zasadzie wystarczający do pokrycia kosztów świadczonych usług i nie przekraczał kwot niezbędnych do pokrycia tych kosztów;
- b) dokonuje się częściowego zwrotu opłaty w przypadku, gdy wnioskodawca nie przedłoży w wyznaczonym terminie wymaganych informacji;
- c) w odpowiednich przypadkach uwzględnia się szczególne potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw, w tym możliwość podziału płatności na kilka rat i etapów;
- d) ustalając strukturę i wysokość opłat, uwzględnia się to, czy informacje zostały przedłożone wspólnie czy oddzielnie;
- e) w należycie uzasadnionych okolicznościach, gdy zgadza się na to Agencja lub właściwy organ, można odstąpić od pobierania całości lub części opłaty; oraz
- f) terminy uiszczania opłat ustala się z należyтым uwzględnieniem terminów dotyczących procedur, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu”.

83. Komisja podnosi<sup>34</sup>, iż zagadnieniem, które ma być uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym, jest ustanowienie całościowego i spójnego systemu opłat wnoszonych na rzecz Agencji, całości spójnej z przepisami prawa i kryteriami, systemu całościowego i spójnego, co oznacza, że rozporządzenie nr 528/2012 należy uzupełnić, w oparciu o zasady ustanowione przez prawodawcę, o „elementy inne niż istotne”, a zatem zagadnienie to powinno być przedmiotem delegowania na podstawie art. 290 TFUE.

34 — Punkty 46, 83, 85 skargi Komisji.

84. Parlament Europejski i Rada ze swej strony, relatywizując znaczenie zasad przywołanych przez Komisję, podnoszą, iż system ustanowiony w art. 80 rozporządzenia nr 528/2012 jest wystarczająco szczegółowy, aby wydanie aktu delegowanego nie było konieczne, gdyż wystarczające będzie wydanie aktu jedynie wykonawczego na podstawie art. 291 TFUE.

85. Zanim przejdziemy do dalszych rozważań, należy podkreślić pewną kwestię, której powyżej przyznałem pewne znaczenie. Chodzi o to, że nie dobrze jest ograniczać się do problematyki jednego wybranego przepisu danego aktu ustawodawczego, ale należy nadać również znaczenie temu przepisowi w ramach całości, szczególnie w odniesieniu do kwestii rozwiązań przyjętych w nim co do posłużenia się bądź to aktami delegowanymi, bądź to aktami wykonawczymi o zasięgu ogólnym. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na to, że w art. 83 ust. 5 rozporządzenia 528/12 skorzystano z aktu delegowanego w wystarczająco szerokim zakresie, by wykluczyć niebezpieczeństwo, które już wskazałem, że prawodawca zignoruje obecność tego nowego trybu regulowania określonych zagadnień<sup>35</sup>. Oczywiście, ocena ta nie zwalnia nas od dalszej analizy przepisu, który nas konkretnie zajmuje, jakkolwiek sądzę, nie należy pomijać wspomnianej obecności aktów delegowanych w tym rozporządzeniu.

86. Kwestią, którą będziemy się odtąd zajmować, jest zbadanie, czy art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012 można racjonalnie rzecz biorąc uważać za wyraz woli prawodawcy wydania uregulowania wymagającego dalszego opracowania, czy też przeciwnie, racjonalnie rzecz biorąc można przyjąć, że mamy do czynienia już z wykonywaniem, co z w nieunikniony sposób wiąże się z potrzebą wydania aktów o zasięgu ogólnym przed przystąpieniem do wykonywania w ścisłym znaczeniu. W tym miejscu nie będzie niczym niestosownym zauważyć, że materia tak bardzo wymagająca przeglądów, jaką zawsze jest kwestia opłat, niezależnie od dalszych uwag, raczej może mieścić się w tym stadium.

87. Wystarczy w związku z tym zbadać, czy zgodne z prawem będzie stwierdzenie, że w niniejszym przypadku znajdujemy się w obszarze wykonywania, który wymaga z konieczności uszczegółowienia lub dookreślenia, ostatecznie, czy też przeciwnie, wciąż chodzi o stadium, w którym działalność prawotwórcza w toku wymaga takiego zakresu uznania, którego Komisja nie może zapewnić poprzez zwykłe wykonywanie swoich uprawnień wykonawczych.

88. Ustalenia zakresu uprawnień prawodawczych przyznanych Komisji należy dokonać w świetle zasad określonych przez prawodawcę w art. 80 ust. 3 rozporządzenia nr 528/2012, bowiem w zależności od większej lub mniejszej zdolności ograniczenia przez nie zakresu uznania przysługującego Komisji w trakcie nadawania treści przepisowi tworzonemu w ramach wykonywania tych uprawnień zależeć będzie to, czy chodzi wyłącznie o uprawnienia wykonawcze, czy też wciąż o wykonywanie władzy prawodawczej.

89. Moim zdaniem, warunki określone w art. 80 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 528/2012 nie pozostawiają miejsca na wykonywanie roli prawodawczej wykraczającej poza to, co można, racjonalnie rzecz biorąc, uznać za możliwe do pozostawienia do etapu wykonywania prawa, czy to państwu członkowskiemu, czy to Komisji.

90. Przepis ten dwukrotnie stanowi, iż chodzi o zapewnienie pokrycia kosztów usług świadczonych przez Agencję, a jednokrotnie [ust. 3 lit. a)] wskazuje się, że poziom opłat „nie [będzie] przekraczał kwot niezbędnych do pokrycia tych kosztów”. W tej sytuacji jest moim zdaniem oczywiste, iż określenia poziomu opłat nie uzależnia się od decyzji politycznej, lecz sprowadza się je do kwestii technicznej. A to dlatego, iż aspekt polityczny utworzenia systemu opłat został rozstrzygnięty przez

35 — Artykuł 83 ust. 5 wymienia te przepisy rozporządzenia nr 528/2012, w których zawarto delegację, to jest: art. 3 ust. 4; art. 5 ust. 3; art. 6 ust. 4; art. 21 ust. 3; art. 23 ust. 5; art. 28 ust. 1 i 3; art. 40; art. 56 ust. 4; art. 71 ust. 9; art. 85 i art. 89 ust. 1.

samemu prawodawcę, gdy zdecydował, po pierwsze, że będą pobierane opłaty i, po drugie, że mają one służyć jedynie pokryciu kosztów usług, i że nie można przeznaczyć ich na jakiegokolwiek inne cele, ani też nie można ustanowić ich w kwotach przekraczających koszty usług świadczonych przez Agencję.

91. Po powyższych uwagach należy zatrzymać się przy „zasadzie” zawartej w art. 80 ust. 3 lit. e), która, zgodnie z tym, co podnosi Komisja, wiąże się z podjęciem decyzji o charakterze politycznym, co by oznaczało, że przyznaje ona Komisji zbyt szeroki zakres uznania. Rzeczywiście, powierzenie Komisji decyzji w przedmiocie przypadków, kiedy możliwe będzie całkowite lub częściowe zwolnienie z opłat, wiąże się z powierzeniem jej określenia obszaru szczególnie newralgicznego w każdym systemie finansowania. Określenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty przypisuje się bowiem tradycyjnie sferze „politycznej”, ze względu na istnienie ścisłego związku między reprezentacją a podatkami, a zatem zasadniczo powinno ono być zastrzeżone dla prawodawcy.

92. Tymczasem w kontekście omawianego przepisu nie można mówić o upoważnieniu Komisji do swobodnego ustanowienia kręgu potencjalnych beneficjentów zwolnienia. Treść art. 80 ust. 3 lit. e) zezwala jedynie na całkowite lub częściowe zwolnienie „w należycie uzasadnionych okolicznościach”, wymagając przy tym, aby zgodę na zwolnienie wyraziła „Agencja lub właściwy organ”. W tej sytuacji ponownie zasadnicza decyzja polityczna w przedmiocie możliwości ustanowienia zwolnień została podjęta bezpośrednio przez prawodawcę. To nie Komisja może decydować o tym, czy będą zwolnienia, czy nie, albo czy mogą one być całkowite, czy częściowe. Po podjęciu decyzji przez prawodawcę, iż zwolnienia są dopuszczalne, Komisja ma jedynie przyjąć w rozporządzeniu wykonawczym, że podmiot, który chce skorzystać ze zwolnienia, powinien uzasadnić swój wniosek oraz że to Agencja lub właściwy organ będą rozstrzygać o przyznaniu lub odmowie przyznania zwolnienia. Zadanie Komisji ogranicza się zatem do zawarcia w przyszłym rozporządzeniu wykonawczym przesłanek uprawniających do zwolnienia, które w istocie zostały już określone przez samego prawodawcę w rozporządzeniu nr 528/2012, a są nimi uzasadnienie wniosku i zgoda Agencji lub właściwego organu. W tej sytuacji uważam, iż przepisu tego nie można uznać za rezultat niezgodnego z prawem zastosowania art. 291 ust. 2 TFUE.

93. W odniesieniu do pozostałych zasad wymienionych w art. 80 ust. 3 wydaje mi się, iż zakreślają one w wystarczającym stopniu zakres uznania Komisji, stanowią one bowiem nawet, że „dokonuje się częściowego zwrotu opłaty w przypadku, gdy wnioskodawca nie przedłoży w wyznaczonym terminie wymaganych informacji” [lit. b)]; „w odpowiednich przypadkach uwzględnia się szczególne potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw, w tym możliwość podziału płatności na kilka rat i etapów” [lit. c)]; czy też „terminy uiszczania opłat ustala się z należyty uwzględnieniem terminów dotyczących procedur, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu” [lit. f)]. Moim zdaniem nie pozostawiono tu żadnej przestrzeni dla wykonywania uprawnień decyzyjnych, których zakres uznaniowości nie pozwalałby na włączenie tych działań do zakresu zastosowania art. 291 ust. 2 TFUE.

94. Z drugiej strony, treść art. 80 ust. 2 rozporządzenia nr 528/2012 nakłada na państwa członkowskie obowiązek pobierania opłat „za świadczone przez nie usługi w ramach procedur określonych na mocy niniejszego rozporządzenia”. W tym celu ust. 2 akapit drugi stanowi, że „[w] oparciu o zasady określone w ust. 3 Komisja wydaje wskazówki dotyczące zharmonizowanej struktury opłat”. Z powyższego można by wywnioskować, iż oczekuje się od Komisji, aby dookreśliła i skonkretyzowała państwom członkowskim przesłanki, które w przypadku Unii zawarte zostały w ust. 3. Jeżeli by tak było, to oznaczałoby to przyznanie, że w rzeczonym ust. 3 istnieje pewna przestrzeń dla podejmowania decyzji niepozbawiona całkowicie pewnego zakresu uznania. Nie uważam, aby to miało miejsce.

95. Moim zdaniem, ust. 2 akapit drugi nie upoważnia Komisji do skonkretyzowania zasad, które w moim przekonaniu są już w wystarczającym stopniu szczegółowe, aby wykluczyć wszelką możliwość przyznania Komisji prawa do podejmowania decyzji o charakterze politycznym. We wspomnianym akapicie drugim chodzi bowiem o to, że Komisja „[w] oparciu o zasady określone w ust. 3”  *kieruje*  działaniami państw członkowskich w celu stworzenia „zharmonizowanej struktury” systemów opłat

stworzonych przez te państwa. Nie chodzi tu zatem o określenie zakresu uznania, który jak już wspomnieliśmy, został zdefiniowany przez prawodawcę w zasadach zawartych w ust. 3, lecz o zapewnienie, że opłaty nakładane przez państwa członkowskie będą odpowiadały zharmonizowanej strukturze, bowiem przestrzeganie tych zasad stanowi wskazówkę dla stworzenia tej struktury.

96. Wreszcie okoliczność, że zasady zawarte w art. 80 ust. 3 wiążą zarówno Komisję, jak i państwa członkowskie, potwierdza, że prawodawca uznał, iż „etap” regulacji zakończył się i dokonał. Nie przekonuje argument Komisji<sup>36</sup>, która utrzymuje, że państwa członkowskie ze swej strony mogą, jeśli można tak powiedzieć, „powrócić” do momentu stanowienia prawa w znaczeniu formalnym, zgodnie ze swoimi wewnętrznymi systemami prawnymi, w chwili stanowienia danego uregulowania. Istotne jest bowiem, co słusznie wskazuje Parlament Europejski<sup>37</sup>, iż w przypadku Unii etap stanowienia prawa już jest zamknięty.

97. W związku z powyższymi uwagami uważam, iż na podstawie art. 80 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012 można było w sposób zgodny z prawem powierzyć Komisji, na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE, wydanie rozporządzenia wykonawczego zgodnego z treścią i przesłankami określonymi we wspomnianym przepisie, a zatem skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Komisję powinna zostać oddalona.

## V – Wnioski

98. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę Komisji,
- obciążył Komisję kosztami postępowania.

36 — Punkt 39 repliki Komisji.

37 — Punkty 22, 23 dupliki Parlamentu Europejskiego.