



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 19 decembrie 2013¹

Cauza C-427/12

**Comisia Europeană
împotriva
Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene**

(acțiune în anulare formulată de Comisie)

„Acțiune în anulare — Interpretarea articolelor 290 TFUE și 291 TFUE — Act delegat — Act de punere în aplicare — «Întinderea controlului» — Regulamentul (UE) nr. 528/2012 — Produse biocide — Stabilirea unor taxe — Agenția Europeană pentru Produse Chimice”

1. Acțiunea în anulare formulată cu această ocazie de Comisie împotriva Parlamentului European și a Consiliului pentru motivul că acestea ar fi aplicat în mod incorect articolul 291 alineatul (2) TFUE, prin prevederea, la articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012², a aprobării de către Comisie a unui „regulament de punere în aplicare”, oferă Curții posibilitatea de a se pronunța, pentru prima dată, cu privire la sensul și la domeniul de aplicare al actelor „delegate” prevăzute la articolul 290 TFUE³. Trebuie să se țină seama de faptul că unicul motiv de contestare al Comisiei se întemeiază pe ceea ce aceasta consideră a fi o înțelegere eronată, din partea Parlamentului European și a Consiliului, a domeniului de aplicare al articolului 290 TFUE și, respectiv, al articolului 291 alineatul (2) TFUE.

2. Poate fi lăsat la o parte aspectul dacă, astfel cum susține Consiliul, problema ridicată în prezentul litigiu „atinge însăși esența anumitor aspecte fundamentale ridicate de integrarea europeană”⁴. Este clar, în orice caz, că Tratatul de la Lisabona deschide calea pentru ceea ce ar putea fi calificat drept o nouă formă de a legifera întemeiată pe colaborarea dintre Parlamentul European și Consiliu, pe de o parte, și Comisie, pe de altă parte, ceea ce este suficient pentru a considera problema ridicată de Comisie ca fiind foarte sensibilă.

3. Este evident că această primă oportunitate oferită Curții de a se pronunța cu privire la această materie importantă în ceea ce privește ierarhia actelor Uniunii nu va fi și nici nu poate fi ultima. Oricât de relevantă poate ajunge să devină prezenta ocazie, literalmente inaugurală, a jurisprudenței Curții referitoare la articolul 290 TFUE, este ușor de înțeles că pe parcursul prezentului litigiu Curtea nu va putea spune *totul* cu privire la acest aspect. Există pentru aceasta un motiv fundamental, și

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Regulamentul (UE) nr. 528/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide (JO L 167, p. 1).

3 — A se mai vedea totuși Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul European (C-270/12, punctele 60-88).

4 — Punctul 1 din memoriul în răspuns.

anume că împrejurările prezentului litigiu nu solicită Curții să răspundă la toate problemele pe care le poate ridica această dispoziție. Odată făcută această observație, părțile la prezenta procedură afirmă în mod just că aici Curtea are ocazia de a începe să clarifice sensul acestei dispoziții din tratat, contribuind astfel și la prevenirea parțială a situațiilor de conflict între instituții.

4. Anticipând sensul prezentelor concluzii, considerăm că, în special în această primă perioadă de aplicare a actelor „delegate”, provocarea principală este aceea de a asigura un anumit nivel de justițiabilitate în ceea ce privește opțiunile legiuitorului Uniunii în prezent, fie aceea de a încredința Comisiei sarcina completării sau a modificării conținutului unui act legislativ, fie aceea de a-i încredința aprobarea unor acte „de punere în aplicare”.

5. După înlăturarea obiecției privind admisibilitatea, ne vom formula răspunsul în două părți. În prima parte vom propune o interpretare atât a actelor „delegate”, cât și a actelor „de punere în aplicare”, înainte de a sugera o posibilă demarcare între cele două. În cea de a doua parte ne vom axa asupra obiectului specific al litigiului, mai precis validitatea articolului 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012, în măsura în care acesta autorizează Comisia, în conformitate cu articolul 291 alineatul (2) TFUE, să adopte un regulament de punere în aplicare.

I. Cadrul normativ

6. Puținele dispoziții relevante în prezentul litigiu, în esență articolele 290 și 291 TFUE și articolul 80 din Regulamentul nr. 528/2012, vor fi reproduse succesiv pe parcursul argumentației noastre.

II. Acțiunea în anulare

7. Comisia formulează o acțiune în anulare împotriva articolului 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012. În opinia acesteia, dispoziția atacată este lipsită de validitate, întrucât prevede că măsurile menționate în aceasta sunt adoptate printr-un act de punere în aplicare (articolul 291 TFUE), în timp ce ar fi corect ca acestea să fie adoptate printr-un act delegat (articolul 290 TFUE).

8. Fără a aduce atingere faptului că vom prezenta diferitele argumente ale Comisiei pe măsura argumentării referitoare la diversele probleme ridicate de prezentul litigiu, trebuie deja precizat că aceasta consideră că jurisprudența referitoare la alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se aplice *mutatis mutandis* opțiunii între articolul 291 TFUE (care atribuie o competență pur executivă) și articolul 290 TFUE (care conferă Comisiei o competență de natură „*cvasilegislativă*”). În opinia acesteia, domeniile de aplicare ale celor două dispoziții sunt în mod categoric separate, neexistând „zone gri” în care legiuitorul ar putea face o alegere discreționară.

9. Comisia susține că este decisiv sensul atribuit ideii de a „complet[a] sau modific[a] anumite elemente neesențiale ale actului legislativ”. În opinia acesteia, nu se poate opera cu o noțiune restrictivă, întrucât este necesar ca actele care perfecționează conținutul unui act legislativ să beneficieze de gradul de legitimitate democratică pe care numai procedura legislativă îl poate conferi și pe care articolul 290 TFUE îl asigură „actelor delegate” prin intermediul controalelor pe care le prevede.

10. Cu privire la dispoziția contestată, Comisia susține că instituirea unui sistem de taxe coerent și complet pentru finanțarea Agenției presupune completarea unor elemente neesențiale ale Regulamentului nr. 528/2012, prin urmare ar trebui să facă obiectul unei delegări în temeiul articolului 290 TFUE.

11. Pentru motivele expuse, Comisia solicită declararea nulității articolului 80 alineatului (1) din Regulamentul nr. 528/2012, cu menținerea efectelor acestuia până la intrarea în vigoare a normei destinate să îl înlocuiască, precum și obligarea Parlamentului European și a Consiliului la plata cheltuielilor de judecată. În subsidiar, în cazul în care Curtea consideră că acțiunea sa în anulare parțială nu este admisibilă, Comisia solicită nulitatea Regulamentului nr. 528/2012 în totalitate, cu menținerea efectelor acestuia.

III. Procedura în fața Curții

12. S-au prezentat la procedură, pe lângă Parlamentul European și Consiliu, Regatul Danemarcei, Republica Finlanda, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Unit și Republica Cehă.

13. Consiliul, susținut de Regatul Țărilor de Jos și de Regatul Unit, afirmă că acțiunea este inadmisibilă în măsura în care articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012 nu ar dispune, în opinia sa, de gradul necesar de autonomie în raport cu celelalte dispoziții ale regulamentului pentru a face obiectul unei examinări separate, având în vedere că plata taxelor condiționează intervenția Agenției în cursul procedurii de aprobare a unui produs biocid. Parlamentul European, Comisia și Republica Finlanda consideră, dimpotrivă, că anularea dispoziției contestate nu ar afecta esența Regulamentului nr. 528/2012, prin urmare acțiunea ar fi admisibilă.

14. Cu privire la fond și în ceea ce privește considerațiile generale ale Comisiei, o mare parte dintre cei care s-au prezentat contestă existența unui raport ierarhic între articolul 290 TFUE și articolul 291 TFUE, susținând că legiuitorul poate opta pentru oricare dintre cele două căi și că ambele duc la crearea unor acte normative. Ar exista, în plus, o „zonă gri” care face dificilă delimitarea abstractă a domeniilor de aplicare ale celor două dispoziții, depinzând în fiecare caz de gradul de detaliere a actului legislativ cu privire la care trebuie să acționeze Comisia (fie pentru a-l „completa”, fie pentru a-l „pune în aplicare”, după cum acest grad este mai mic sau, respectiv, mai mare). În sfârșit, acestea contestă de asemenea concepția amplă a ideii de a „complet[a] sau modific[a] anumite elemente neesențiale ale actului legislativ”, întrucât prin aceasta ar fi golit de conținut articolul 291 TFUE.

15. Cu privire la conținutul normei contestate, atât Parlamentul European, cât și Consiliul, precum și toate statele membre care s-au prezentat mai susțin că sistemul prevăzut la articolul 80 din Regulamentul nr. 528/2012 este suficient de detaliat pentru a nu fi în mod necesar un act de delegare, fiind pur și simplu suficient un act de punere în aplicare în temeiul articolului 291 TFUE.

16. Parlamentul European și Consiliul solicită respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. În subsidiar, Parlamentul European solicită ca, în cazul admiterii acțiunii, să fie menținute efectele dispoziției anulate și ale actelor care au fost adoptate în temeiul acesteia până la intrarea în vigoare a normei care o va înlocui.

IV. Aprecieri

A. Cu privire la admisibilitatea acțiunii

17. Consiliul, cu susținerea Țărilor de Jos și a Regatului Unit, a exprimat o îndoială cu privire la admisibilitatea acțiunii, având în vedere că, în opinia sa, dispoziția contestată nu ar dispune de suficientă autonomie în contextul Regulamentului nr. 528/2012 pentru a constitui în sine obiectul unei acțiuni.

18. În opinia noastră, acțiunea nu este inadmisibilă. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „anularea în parte a unui act al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului”⁵, fiind de asemenea constantă afirmația potrivit căreia „această cerință de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act are ca efect modificarea substanței acestuia”⁶.

19. În prezenta cauză, dispoziția contestată poate fi perfect separată de restul Regulamentului nr. 528/2012. Astfel, articolul 80 alineatul (1) din regulamentul menționat se limitează la a conferi în mod specific Comisiei competența necesară pentru a adopta un regulament de punere în aplicare prin care se stabilesc taxele care se plătesc Agenției, precum și condițiile de plată a acestora. Regulamentul de punere în aplicare menționat reprezintă, fără îndoială, o piesă importantă în ansamblul Regulamentului nr. 528/2012, al cărui obiectiv constă în stabilirea unor norme de armonizare referitoare la comercializarea și utilizarea produselor biocide, însă nu este decisiv pentru integritatea obiectivului acestuia.

20. Considerăm oportună o observație prealabilă cu caracter general. Cu toate că ceea ce se pune în mod direct în discuție în prezentul litigiu este respectarea sau nerespectarea de către legiuitorul Uniunii a dispoziției cuprinse la articolul 291 alineatul (2) TFUE, dezbateră dintre părți a evidențiat o „deplasare” a atenției către articolul 290 TFUE, în calitate, se înțelege, de temei juridic corect, în situația în care legiuitorul nu ar opta pentru a-și asuma el însuși reglementarea care face obiectul litigiului. În aceste condiții, nu trebuie să surprindă o anumită „deplasare” a centrului de gravitate în analiza problemei și din partea noastră.

B. *Cu privire la fond*

1. Cu privire la actele delegate, la actele de punere în aplicare și la posibilitatea de a realiza o demarcare între cele două

a) Actele „delegate”

i) Cuprinsul articolului 290 TFUE

21. Există situații în care atenția primordială pentru interpretarea gramaticală sau textuală se impune cu o forță deosebită. Altfel spus, există situații în care trebuie să se țină seama în primul rând de ceea ce „spune” dispoziția, străduindu-ne să uităm pentru un moment tot ceea ce putem ști cu privire la istoricul acesteia. Apreciem că această considerație este în mod deosebit oportună atunci când interpretul trebuie să se confrunte cu categoria nouă a actelor delegate prevăzută la articolul 290 TFUE, fără echivalent până în prezent, dincolo de aparențe, în arhitectura actelor Uniunii. De altfel, este exagerată „vălva” creată în jurul genezei acesteia. Trebuie acordată atenție și acestor „interferențe”, însă trebuie să existe cel puțin un moment în care dispoziția, în toată simplitatea sa, „să fie lăsată să vorbească”.

22. Articolul 290 TFUE este formulat după cum urmează:

„(1) Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

5 — Hotărârea din 29 martie 2012, Comisia/Polonia (C-504/09 P, punctul 98 și jurisprudența citată).

6 — *Loc. ult. cit.*, cu jurisprudența citată.

Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe.

(2) Actele legislative stabilesc în mod expres condițiile de aplicare a delegării; aceste condiții pot fi următoarele:

- (a) Parlamentul European sau Consiliul pot decide revocarea delegării;
- (b) actul delegat poate intra în vigoare numai în cazul în care, în termenul stabilit prin actul legislativ, Parlamentul European sau Consiliul nu formulează obiecțiuni.

În înțelesul literelor (a) și (b), Parlamentul European hotărăște cu majoritatea membrilor care îl compun, iar Consiliul hotărăște cu majoritate calificată.

(3) În titlul actelor delegate se introduce adjectivul «delegat» sau «delegată».”

23. Din lectura acestei dispoziții și în scopurile relevante în prezenta cauză, trebuie precizat, sintetizând, că actul „delegat”, întrucât aceasta este denumirea sa, este un act „fără caracter legislativ” cu domeniu de aplicare general al Comisiei și numai al acesteia, întrucât aceasta pune în aplicare dispoziția cuprinsă într-un „act legislativ” care i-a delegat „competența” de a „reglementa”, prin completarea sau modificarea acestuia, „elemente neesențiale” ale acestuia, „rezervând”, prin urmare acestuia „elementele esențiale ale domeniului” în cauză și cu delimitarea expresă în prealabil a obiectivelor, a conținutului, a domeniului de aplicare și a duratei „delegării de competențe” menționate. Am lăsat la o parte în mod deliberat tot ce este legat de „condițiile” prevăzute la alineatul (2) al articolului, în măsura în care soluționarea prezentului litigiu nu impune aceasta. Pornind de aici, trebuie evidențiate foarte pe scurt următoarele aspecte, precizând că nu trebuie acordată o importanță deosebită ordinii în care le menționăm.

24. În primul rând, acesta este un tip de act diferit din punct de vedere formal de restul actelor care formează sistemul normativ al Uniunii. Denumirea sa este act „delegat”⁷. Considerăm, în acest sens, că acest singur calificativ al respectivului act al Uniunii, în măsura în care exprimă un ansamblu de trăsături specifice ale acestuia, are suficientă forță pentru a permite să se vorbească despre un act al Uniunii diferit din punct de vedere formal de celelalte. Astfel cum precizează Parlamentul European în memoriul în apărare⁸, articolele 290 TFUE și 291 TFUE „se află printre principalele inovații pe care Tratatul de la Lisabona le aduce arhitecturii normative a Uniunii”.

25. În al doilea rând, este un act „al” Comisiei, în mod exclusiv, independent de „condițiile” și de măsurile de precauție prevăzute la alineatul (2) al dispoziției. În definitiv, Comisia și numai Comisia este cea care își asumă această sarcină și această responsabilitate.

26. În al treilea rând, este un act cu conținut normativ („cu domeniu de aplicare general”), destinat „reglementării” unui anumit „domeniu”. Prin urmare, articolul 290 TFUE se situează în cadrul unei activități în esență normative, referitoare, așadar, la reglementare, fără legătură cu momentul ulterior al punerii în aplicare, indiferent de cine o pune în aplicare.

7 — Actul prin care se exercită competența conferită prin delegare ar trebui să aibă aceeași formă precum actul legislativ de delegare pe care îl completează sau îl modifică, mai exact regulament, directivă sau decizie (cu domeniu de aplicare general), adăugând întotdeauna „delegat sau delegată” [articolul 290 alineatul (3) TFUE].

8 — Punctul 1.

27. În al patrulea rând, este un act „fără caracter legislativ”, ceea ce poate face referire atât la o pură evidență, și anume aceea că nu este un act aprobat prin procedura legislativă ordinară, cât și la faptul că este vorba despre un act cu domeniu de aplicare general situat – din punct de vedere ierarhic – sub actul legislativ.

28. În al cincilea rând, faptul că actul primește calificativul „delegat” se datorează împrejurării că rezultă în mod necesar în urma unei „delegări (de competențe)”, în esență potestativă, cuprinsă într-un act legislativ în calitate de act de delegare, ridicându-se din nou problema naturii acestor „competențe”. „Delegarea” are loc în cazul renunțării la a „legifera”, însă este foarte îndoielnic că sarcina care este delegată este aceea de a „legifera”. Este mult mai prudent să se vorbească în mod generic despre a „reglementa” [verb folosit în respectivul articol în versiunea în limba spaniolă].

29. În al șaselea rând, delegarea permite atât „completarea”, cât și „modificarea” „anumitor” elemente ale actului legislativ. Completarea și modificarea sunt două forme presupus diferite de a produce efecte asupra unui anumit act normativ⁹, dintre care prima este cea aproape exclusiv relevantă în prezenta cauză. În orice caz, delegarea nu este generală, dimpotrivă, atât ceea ce poate completa actul delegat, cât și ceea ce poate modifica trebuie să fie „stabilit” prin actul legislativ. Prin urmare, actul legislativ trebuie să specifice ceea ce necesită să fie „completat”, precum și ceea ce poate modifica Comisia, dacă este cazul.

30. În al șaptelea rând, „elementele esențiale ale unui anumit domeniu” sunt „rezervate” actului legislativ, ceea ce are drept consecință necesară faptul că actul delegat poate reglementa – fie completând, fie modificând – numai „elementele neesențiale” ale actului legislativ¹⁰. „Ceea ce este esențial” reprezintă, prin urmare, o rezervă materială absolută. Totuși, aceasta nu înseamnă că rezerva actului legislativ este redusă la ceea ce prevede articolul 290 TFUE, aspect asupra căruia va trebui să revenim. Dispoziția în discuție identifică numai rezerva actului legislativ „nedelegabil” („ceea ce este esențial”), în contrast cu o altă rezervă care poate fi creată chiar de legiuitor („ceea ce nu este esențial”). O problemă diferită, care nu a fost ridicată deloc cu această ocazie, este aceea dacă această interpretare a „ceea ce nu poate fi delegat”, redusă la „ceea ce este esențial”, este sau nu este valabilă pentru orice domeniu de reglementare, dincolo de sensul literal al dispoziției în discuție.

31. În sfârșit, actul legislativ de delegare definește „în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe”. Acest mandat, potrivit căruia activitatea normativă a Comisiei este o activitate puternic reglementată, permite actului legislativ, pentru a nu spune agenților acestuia, să reducă în mod considerabil competența discreționară a Comisiei. Tot ceea ce interesează „în esență” legiuitorul în ceea ce privește reglementarea unui anumit domeniu poate fi enunțat prin prevederea în mod expres a obiectivelor, a conținutului și a domeniului de aplicare cărora trebuie să li se conformeze actul delegat.

32. Odată precizate toate cele de mai sus, poate fi introdus în discuție istoricul, în principal cu scopul de a evalua gradul de inovare pe care Tratatul de la Lisabona l-a adus în această materie¹¹. Faptul că originea articolului 290 TFUE se regăsește în articolul I-36 din neviabilul Tratat constituțional nu este contestat de nimeni, cu diferența fundamentală că așa-numitele atunci „regulamente delegate” își aveau temeiul în „legile” de delegare¹². Problema este că, fiind vorba despre un precedent neviabil, nu i se poate acorda o importanță mai mare.

9 — A se vedea Craig, P., *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, p. 276.

10 — Trimiterea la ceea ce este esențial apare deja în Hotărârea din 17 septembrie 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster (25/70, Rec., 1970, p. 1161), și continuă în Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia (C-240/90, Rec., 1992, p. I-5383).

11 — Cu privire la geneza „regulamentelor delegate” în Convenția europeană, G. Garzón Clariana, „Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne”, *ERA-Forum*, vol. 12 (2011), suplimentul 1, p. 105-134 (106-112).

12 — Cu privire la cursul urmat după eșecul Tratatului constituțional și până la Tratatul de la Lisabona, a se vedea Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul European, citată anterior, punctul 75 și bibliografia citată.

33. Din perspectiva stării de fapt dinainte de „Lisabona”, este importantă o examinare atentă a tezei susținute de Consiliu¹³ potrivit căreia „competența creată prin articolul 290 TFUE nu este nouă în ordinea juridică a Uniunii”, astfel încât „noutatea articolului 290 TFUE nu rezidă în natura acestuia, ci în modalitățile de exercitare prevăzute de acesta”, precizând imediat, în continuare, că „ceea ce prevăd articolele 290 TFUE și 291 TFUE în ansamblu nu este decât ceea ce era prevăzut anterior la articolul 202 din Tratatul CE”.

34. Considerăm că o abordare de acest tip, care determină interpretarea unei dispoziții din Tratatul de la Lisabona care, în sine, nu are echivalent în dreptul primar al Uniunii, din perspectiva a ceea ce au reprezentat anterior anumite utilizări, întemeindu-se mai mult sau mai puțin pe articolul 202 din Tratatul CE, are vocația de a cauza erori în diagnosticul acesteia. Acest lucru este valabil de asemenea pentru procedura tranzitorie „de reglementare cu control” ca o posibilă cheie de interpretare a actelor „delegate”¹⁴. Este suficient să arătăm, cu privire la acest aspect, că respectivul conținut al articolului 290 TFUE – aspect ce va fi înțeles mai bine după ce ne vom ocupa de actele „de punere în aplicare” – nu a fost introdus în articolul 291 TFUE ca rezultat al unei necesități de a stabili condiții uniforme de punere în aplicare, ci ca o continuare a activității de legiferare în sens material.

ii) O propunere de interpretare a actelor delegate

35. În continuare, vom face în primul rând o propunere de descifrare a sensului actelor „delegate”, iar în al doilea rând o propunere de clasificare a acestora, inspirată din dreptul public al statelor membre.

36. Actele „delegate” constituie o oportunitate de colaborare între legiuitorul Uniunii și Comisie în ceea ce privește activitatea legislativă în sensul material al termenului, în conformitate cu care legiuitorul se poate limita în principiu la a reglementa elementele esențiale ale unui anumit domeniu, încredințând Comisiei restul activității de reglementare, cu indicarea strictă a marjei de apreciere a acesteia prin intermediul noțiunilor la care s-a făcut deja referire.

37. Acesta este, în opinia noastră, sensul de bază al actelor „delegate”, un sens sau o rațiune de a fi suficient de conturate pentru a evita ca domeniul de aplicare al acestora să poată fi ușor de confundat cu alte forme de activitate de reglementare ale Comisiei, în special cu cea prevăzută la articolul 291 alineatul (2) TFUE, de care ne vom ocupa în continuare.

38. Continuând cu încercarea de clasificare a acestor acte „delegate”, care nu sunt „acte legislative”, dar care nu sunt nici acte „de punere în aplicare” și care permit atât completarea, cât și modificarea unui „act legislativ”, considerăm oportun să recurgem la dreptul comparat și în special la dreptul public al statelor membre, în special ținând seama de faptul că este vorba despre înțelegerea unei figuri a cărei funcționalitate are o corespondență ce nu poate fi negată și o tradiție consolidată în ordinea constituțională a acestora. Astfel, oricât de singular a ajuns să fie sistemul actelor Uniunii, prin natura și istoria acestuia¹⁵, în momente cum este, fără îndoială, cel prezent, în care Uniunea a căutat inspirație în categoriile normative ale statelor membre¹⁶, a privi în jur se impune aproape de la sine, cu atât mai mult cu cât rezultatul nu este garantat.

13 — Punctul 28 din memoriul în apărare al acestuia.

14 — Procedură prevăzută la articolul 5a din Decizia 2006/512/CE a Consiliului din 17 iulie 2006 (JO L 200, p. 11, Ediție specială, 01/vol. 6, p. 163) de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 184, p. 23) („Decizia «comitologie»”).

15 — Cu privire la acest aspect, de exemplu, Bast, J., „Legal Instruments and Judicial Protection”, în A. von Bogdandy și J. Bast (editori), *Principles of European Constitutional Law*, ediția a doua, Hart-CH Beck-Nomos, München-Portland, 2010, p. 345-397.

16 — A se vedea Raportul final al Grupului de lucru IX cu privire la simplificare din 29 noiembrie 2002, CONV 424/02, WG IX 13.

39. Este clar, pe de altă parte, că nu va fi de mare ajutor această calificare drept „competențe de natură *cvasilegislativă*”¹⁷ sau chiar drept „*tertium genus*”, și anume o specie aflată între actele legislative și actele de punere în aplicare cu aplicabilitate generală, încredințate de asemenea Comisiei și pe care le vom examina la momentul potrivit.

40. Pe de altă parte, având în vedere că ne aflăm în fața unor „acte fără caracter legislativ”, în cazul în care delegarea ar fi legislativă numai în sensul material al expresiei și în care nu ar exista un transfer al competenței legislative în sensul deplin al termenului, s-ar putea ridica în mod legitim întrebarea dacă această așa-numită „delegare” nu are din nou, în fond, caracterul unei „abilitări”. Dacă, astfel cum impune articolul 290 TFUE, trebuie să vorbim despre „delegare”, s-ar putea admite că este vorba despre o delegare „improprie”.

41. În urma acestor considerații ar putea fi introdusă interpretarea delegării de competențe prevăzută la articolul 290 TFUE ca o situație de „delegalizare”. Astfel, nu lipsesc statele membre în care se vorbește despre „delegalizare” în situațiile în care legiuitorul, prin intermediul unor proceduri, optează pentru a „ceda” puterii executive – în anumite condiții și cu rezervarea unor domenii specifice – o parte din legislația privind un anumit domeniu. Materia „expulzată” astfel temporar din domeniul de aplicare al legii încetează să fie lege, deși din punct de vedere material, ar trebui să fie¹⁸.

42. Este adevărat, pe de altă parte, că această noțiune apare într-un context de ordine în care principiul ierarhiei guvernează în mod necontestat. Dimpotrivă, în prezenta cauză, astfel cum s-a arătat, se poate susține că expresia „act fără caracter legislativ” se limitează la a exprima ceea ce este evident, faptul că în acest caz nu a fost urmată și nici nu va fi urmată procedura legislativă ordinară. Chiar și cu această aplicabilitate limitată, considerăm că noțiunea păstrează suficientă forță explicativă pentru a fi proiectată, *mutatis mutandis*, asupra a ceea ce se întâmplă în cazul activării prevederii de la articolul 290 TFUE.

43. În special, în acele cazuri în care actul legislativ permite modificarea sa prin intermediul „actului delegat”, va trebui să privească elemente care, în primul rând, nu sunt esențiale și care, în al doilea rând, sunt cuprinse în dispoziții identificate *verbatim*. În aceste împrejurări, dispozițiile menționate vor fi lipsite, în mod excepțional, de așa-numita „autoritate pasivă” inherentă rangului actului legislativ, mai precis vor fi supuse posibilității de a deroga de la ele printr-o dispoziție cuprinsă într-un „act fără caracter legislativ”, astfel cum este definit „actul delegat” la articolul 290 TFUE.

2. Actele de punere în aplicare

44. Din nou în legătură cu actele de punere în aplicare cu domeniu de aplicare general în sensul articolului 291 alineatul (2) TFUE, trebuie început printr-o lectură a textului acestuia fără idei preconcepute, în măsura posibilului.

i) Cuprinsul articolului 291 alineatul (2) TFUE

45. Cuprinsul articolului 291 TFUE este următorul:

„(1) Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.

17 — Expresie utilizată de Comisie la punctul 63 din cererea introductivă, cu replica Consiliului la punctul 42 din memoriul în apărare al acestuia.

18 — Cu privire la „delegalizare” într-un sistem constituțional național, de exemplu, De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 226-228.

(2) În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului.

(3) În înțelesul alineatului (2), Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie.

(4) În titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele «de punere în aplicare».

46. În primul rând și începând de la sfârșit, calificativul „de punere în aplicare” permite diferențierea formală a actelor Comisiei adoptate în temeiul acestei dispoziții de actele delegate, de asemenea ale Comisiei, adoptate în temeiul delegării de competențe prevăzută la articolul 290 TFUE.

47. În al doilea rând, prin articolul 291 TFUE părăsim domeniul „reglementării” în sensul articolului 290 TFUE pentru a ne situa într-un domeniu funcțional diferit, cel al punerii în aplicare și, mai concret, cel al punerii în aplicare a actelor obligatorii ale Uniunii. Cu alte cuvinte, în economia tratatului, punerea în aplicare începe în acest moment, prin acest articol 291 TFUE.

48. În al treilea rând, tot astfel precum prin articolul 290 TFUE sunt delegate Comisiei competențe de reglementare care *prima facie* aparțin domeniului actelor legislative, în acest caz este conferită Comisiei competența de a adopta acte de punere în aplicare ca urmare a necesității de a stabili „condiții unitare de punere în aplicare” în toată Uniunea. Astfel, competențele de punere în aplicare revin în mod natural și în principal statelor membre. Numai în subsidiar [*ex* articolul 5 alineatul (1) TUE] le poate exercita Uniunea și, în cadrul acesteia, Comisia ca instituție care exercită „funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate” [articolul 17 alineatul (1) TUE]¹⁹.

49. Prin urmare, articolul 291 alineatul (2) TFUE este înainte de toate o normă de atribuire de competență în favoarea Uniunii în vederea exercitării (în subsidiar) de către Comisie a unei competențe proprii statelor membre.

50. Spre deosebire de ceea ce se întâmplă în cazul articolului 290 TFUE, factorul care declanșează această atribuire de competență nu este simpla voință a legiuitorului, ci existența unei cauze obiective: necesitatea ca actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii să fie puse în aplicare în condiții unitare. Această necesitate face posibil, cu titlu de subsidiaritate, adoptarea de către instituții a măsurilor de punere în aplicare a căror adoptare revine, în principiu, statelor membre.

51. În sfârșit, actele de punere în aplicare în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE sunt supuse controlului de către statele membre prin intermediul procedurii prevăzute de Regulamentul nr. 182/2011²⁰, care a simplificat sistemul tradițional denumit „comitologie”. Spre deosebire de regimul de control prevăzut la articolul 290 TFUE, controalele prevăzute la articolul 291 TFUE nu

19 — Cu privire la dificultățile de identificare a funcției de executare în cadrul Uniunii, Reitling, D., „L'identification de la fonction exécutive dans l'Union”, în J. Duthiel de la Rochère (dir.), *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 27-51. Cu privire la repartizarea competențelor de executare în cadrul Uniunii, F. Pastor, J. Á., „Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea”, în *Revista Española de Derecho Administrativo*, nr. 149, 2011, p. 55-89 (în special p. 57-63).

20 — Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie (JO L 55, p. 13). Regulamentul menționat a fost adoptat în temeiul mandatului prevăzut în acest scop la alineatul (3) al articolului 291 TFUE, potrivit căruia, în vederea atribuirii de competențe de punere în aplicare, prevăzută la alineatul (2) al aceleiași dispoziții, „Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie”.

sunt prevăzute în mod liber în „actul obligatoriu din punct de vedere juridic” (actul de bază) care conferă competența de punere în aplicare, ci chiar alineatul (3) al articolului 291 TFUE impune Parlamentului European și Consiliului stabilirea „normel[or] și principiil[or] generale privind mecanismele de control de către statele membre”²¹. Fiecare act de bază concret trebuie să prevadă, la rândul său, care dintre procedurile de control prevăzute în prealabil de Parlamentul European și de Consiliu trebuie să se aplice în cazul său²².

ii) Sensul și domeniul de aplicare al actelor de punere în aplicare

52. Actele „de punere în aplicare” în sensul articolului 291 TFUE permit Comisiei, atunci când sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare și prin derogare de la principiul potrivit căruia punerea în aplicare revine statelor, să efectueze ea însăși punerea în aplicare a dreptului Uniunii.

53. În aceste condiții, sensul acestor acte „de punere în aplicare” cu greu poate fi confundat cu cel al actelor „delegate”, de asemenea ale Comisiei, acestea din urmă prezentate anterior și bazate pe ideea unei colaborări între legiuitorul Uniunii și Comisie în ceea ce privește sarcina legislativă în sensul material al termenului.

54. Clasificarea acestora prezintă mai puține probleme. A existat întotdeauna, prin natura lucrurilor, un rest normativ imediat anterior punerii în aplicare în sens strict, care, potrivit tradițiilor constituționale ale statelor membre, poate fi considerat în unele cazuri ca făcând parte chiar din puterea executivă, fiind calificat uneori drept competență proprie de reglementare, iar în alte cazuri se impune o abilitare expresă din partea legiuitorului. În cadrul Uniunii, guvernat de principiul concurenței, acesta din urmă este cazul.

3. Acte delegate și acte de punere în aplicare

55. După examinarea sensurilor respective ale categoriilor normative cuprinse la articolele 290 și 291 TFUE, este necesar să ne ocupăm de interacțiunea dintre acestea. Cu privire la acest aspect, vom aborda în primul rând unele elemente ale raportului în care se află actele „delegate” și actele „de punere în aplicare”, iar apoi vom analiza posibilitățile de a realiza o demarcare între cele două.

i) Cu privire la raportul dintre actele delegate și actele de punere în aplicare

56. Considerăm necesară o observație preliminară înainte de a începe analiza. Părțile la prezenta procedură au inclus principiul ierarhiei pe terenul de luptă al prezentului litigiu²³, punând în discuție, în definitiv, aspectul dacă există un raport ierarhic între actele legislative și actele delegate sau între acestea și actele de punere în aplicare. În mod evident, ar trebui spuse multe cu privire la acest aspect, însă este deja îndoielnic că intrarea în această dezbatere este indispensabilă pentru soluționarea, fie și în mod abstract, a acțiunii Comisiei. Constituie o problemă distinctă aspectul dacă, în urma interpretării pe care o propunem cu privire la aceste tipuri de acte, pot sau nu pot fi extrase consecințe în favoarea unei anumite teze. În sfârșit, împărtășim opinia Comisiei în sensul că, în scopurile relevante în prezenta procedură, aceasta este o dezbatere care nu este necesară.

21 — Normele și principiile menționate au fost prevăzute de Regulamentul nr. 182/2011, citat anterior.

22 — Regulamentul nr. 182/2011 prevede două proceduri de control: procedura de consultare (articolul 4) și procedura de examinare (articolul 5), mult mai exhaustivă. În cazul regulamentului contestat, procedura aplicabilă este cea de examinare, astfel cum prevede articolul 80 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 528/2012.

23 — Punctele 4, 57, 63, 64, 71, 75 și 91 din cererea introductivă a Comisiei, punctul 41 din memoriul în apărare al Consiliului, punctele 27 și 28 din memoriul în intervenție al Țărilor de Jos și punctele 20-22 din cel al Franței.

57. Pe de altă parte, considerăm că nu poate fi pierdut din vedere faptul că, în ultimă instanță, distincția dintre actele delegate și actele de punere în aplicare nu corespunde numai diferenței dintre legislație (chiar dacă este delegată) și punerea în aplicare, ci și faptului că actele delegate sunt rezultatul exercitării unei competențe normative proprii Uniunii, în timp ce actele de punere în aplicare sunt rezultatul exercitării (în subsidiar) de către Comisie (sau de către Consiliu) a unei competențe care revine în principal statelor membre²⁴.

58. Cu alte cuvinte, motivul profund al distincției dintre articolele 290 TFUE și 291 TFUE nu este atât (sau nu numai) necesitatea de a delimita granița dintre legislație și punere în aplicare ca etape succesive ale procedurii de creare a normelor Uniunii, cât, înainte de toate, voința de a invoca limitele dintre competențele Uniunii și, respectiv, cele ale statelor membre.

59. În cadrul Uniunii, problema intensității normative se pune în mod clar în cazul articolului 290 TFUE, în care este vorba despre delegarea în favoarea unei instituții a exercitării unor competențe care aparțin altor instituții ale Uniunii. La articolul 291 TFUE este de asemenea necesară operarea cu criteriul intensității normative pentru a clarifica dacă Comisia (sau Consiliul) s-au limitat la a „pune în aplicare” acte obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, însă se ridică de asemenea o problemă prealabilă, aceea dacă punerea în aplicare revine Uniunii sau statelor membre, ceea ce depinde întotdeauna de o împrejurare obiectivă, indisponibilă pentru instituțiile Uniunii: aceea că punerea în aplicare necesită condiții unitare. La problema demarcării general/concret tipică delegării și abilitării legislative se adaugă cea a delimitării competențelor între Uniune și statele membre.

60. Totuși, efectele delegării prevăzute la articolul 290 TFUE se consumă prin atribuirea către Comisie a competenței de a adopta acte fără caracter legislativ cu privire la un domeniu inițial accesibil numai actelor legislative, însă aceasta nu afectează deloc competența Uniunii în raport cu statele membre. Dorim să precizăm că delegarea nu permite orice competență de reglementare, ci numai pe „cea a Comisiei”. Cu alte cuvinte, delegarea se produce întotdeauna în cadrul competențelor Uniunii și nu aduce atingere repartizării competențelor între Uniune și statele membre.

61. Pe de altă parte, articolul 290 TFUE nu constituie o normă care permite aplicarea unui mandat, ci o normă prin care se perfecționează și se încheie procedura legislativă, deși unele aspecte ale materiei supuse acestei proceduri au făcut obiectul unei delegalizări. Dispoziția în discuție nu autorizează punerea în aplicare, ci finalizarea legiferării utilizând competența de reglementare. Prin urmare, punerea în aplicare prevăzută la articolul 291 TFUE nu intervine încă, fiind realizabilă după ce s-a „legiferat”, în toată amplitudinea acestei noțiuni.

62. Intervenția Comisiei trebuie să producă efecte asupra unui domeniu care, în cazul în care nu ar interveni delegarea, ar fi legislativ și, prin urmare, ar face obiectul unei reglementări cu caracter general și abstract, specific chiar competenței legislative. Prin delegare se atribuie Comisiei competența de a adopta dispoziții de această natură și, prin urmare, pentru a se desfășura în cadrul unei marje de apreciere care nu este aplicabilă în cazul exercitării funcției de punere în aplicare. Așadar, diferența de principiu dintre competența exercitată de Comisie în situația unei delegări legislative (articolul 290 TFUE) și competența care îi este conferită în cazul punerii în aplicare prevăzute la articolul 291 alineatul (2) TFUE rezidă, în ultimă instanță, în faptul că delegarea permite o marjă de apreciere care nu are corespondent în cazul punerii în aplicare. În sfârșit, legiuitorul

24 — Este un principiu necontestat acela că punerea în aplicare materială a normelor Uniunii revine în mod normal statelor membre (pentru toate, *Jacqué, J. P., Droit institutionnel de l'Union européenne*, ediția a șasea, Dalloz, Paris, 2010, punctele 581-584). Caracterul național al titularității competenței de punere în aplicare își are expresia normativă fundamentală la articolul 4 alineatul (3) TUE, potrivit căruia „[s]tatele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii”.

deleagă Comisiei posibilitatea de a se pronunța cu privire la aspecte asupra cărora, în principiu, ar fi trebuit să se pronunțe el însuși, în măsura în care punerea în aplicare prevăzută la articolul 291 TFUE operează cu privire la dispoziții normative al căror conținut a fost definit de legiuitor în ceea ce privește aspectele materiale ale acestora.

63. În sfârșit, ca urmare a acestei diferențe, articolul 291 alineatul (2) TFUE se referă ca atare la exercitarea competenței de punere în aplicare, noțiune cu privire la care nu se contestă că exclude ceea ce nu este necesar pentru aplicarea concretă a unei norme deja definite și finalizate. La rândul său, articolul 290 TFUE prevede delimitarea obiectivelor pe care trebuie să le urmărească delegarea, precum și conținutul și domeniul de aplicare al acesteia, evidențiind că se așteaptă de la Comisie mai mult decât simpla punere în aplicare a unei dispoziții cu privire la care au fost stabilite toate aceste aspecte. Acest „mai mult” implică, în opinia noastră, o marjă de „creativitate” sau de „incisivitate” normativă imposibilă în cazul simplei puneri în aplicare.

ii) Demarcarea dintre domeniile de aplicare ale activității normative prevăzute la articolul 290 TFUE și, respectiv, la articolul 291 TFUE

64. Pornind de la cele de mai sus, este necesar să riscăm o interpretare care furnizează unele indicii atunci când trebuie să se stabilească dacă o activitate normativă concretă poate fi efectuată numai în urma unei delegări sau, dimpotrivă, este mai adecvată categoriei punerii în aplicare.

65. Comisia a acordat o importanță specială „naturii competenței pe care legiuitorul dorește să o atribuie”, considerând neadecvate criteriile referitoare la „gradul de detaliere”, crearea de drepturi și de obligații sau „marja de apreciere”²⁵, calificând domeniile de aplicare respective ca „excluzându-se reciproc”²⁶.

66. În schimb, Consiliul se axează pe existența unor noi norme materiale, a unor noi drepturi și obligații, subliniind necesitatea de a examina „conținutul normativ”. În opinia acestuia, există o zonă gri care este dificil de definit. În sfârșit, Parlamentul European face referire la gradul de detaliere, la drepturi și obligații și la marja de apreciere²⁷.

67. O precizare de principiu: s-a dezbătut mult în prezenta procedură și cu privire la aspectul dacă se poate vorbi de o „zonă gri” aflată la granița dintre conținutul actelor delegate și cel al actelor de punere în aplicare sau dacă, dimpotrivă, cele două sunt menținute în sfere clar diferite printr-o separare clară, cu conținuturi care se exclud reciproc. Potrivit tezei Comisiei, din punct de vedere conceptual și cu caracter de excludere reciprocă, ceea ce poate fi încredințat actului delegat nu poate face obiectul actului de punere în aplicare și viceversa. Potrivit tezei opuse, competența conferită Comisiei poate corespunde atât intenției de a elibera legiuitorul de activitățile de reglementare neesențiale, cât și intenției de a-i încredința acesteia actele cu aplicabilitate generală indispensabile pentru punerea în aplicare în sens strict.

68. Din nou, considerăm că nu este indispensabil să luăm poziție cu privire la acest aspect, în special ținând seama de faptul că ambele poziții pot fi, în principiu, întemeiate. Multe depind, în definitiv, de înțelegerea prealabilă pe care o au cele două instituții cu privire la acestea.

25 — Punctul 15 din memoriul în replică al acesteia.

26 — Punctul 65 și următoarele din cererea introductivă.

27 — Punctul 26 din memoriul în duplică al acestuia.

69. Pe de altă parte, cu privire la noțiunea „zona gri” au existat ocazional considerații cu privire la „întinderea controlului” pe care îl poate efectua în mod legitim Curtea în acest domeniu²⁸. Considerăm că, în mod efectiv, aceasta este abordarea potrivită, întrucât problema nu trebuie să fie aceea dacă „ontologic” o anumită normă poate fi circumscrisă în mod indiscutabil fie domeniului de aplicare al articolului 290 TFUE, fie celui al articolului 291 TFUE, ci mai degrabă aceea dacă Curtea poate sau nu poate controla până la ultimul detaliu fiecare dintre opțiunile legiuitorului²⁹.

70. În orice caz, înainte de a continua, considerăm important să precizăm că Comisia solicită în mod corect Curții un anumit grad de justițiabilitate a opțiunilor legiuitorului în cazul alternativei în discuție și în special în situații precum cea din prezenta cauză, de modificări în dreptul primar, în care probabilitatea continuării unei funcționări „ca înainte”, în acest caz din partea legiuitorului, nu este exclusă. Totuși, afirmația de principiu constituie un aspect, pe când aplicabilitatea acesteia este un aspect diferit.

71. Astfel, este ușor de admis că „prezența” Curții atunci când este vorba despre menținerea graniței între „ceea ce este esențial” (legislația care nu poate fi delegată) și „neesențial” (legislația delegabilă) este, prin natura lucrurilor, limitată: opinia Curții nu o poate înlocui pe cea a legiuitorului în orice ipoteză. Totuși, în mod similar, „prezența” Curții trebuie de asemenea să fie limitată atunci când este vorba despre menținerea acestei granițe între ceea ce, pentru a utiliza expresia reprezentantului guvernului francez, ar trebui calificat drept „material” (în orice caz, neesențial), mai precis ceea ce ar corespunde în mod specific articolului 290 TFUE, și ceea ce, în schimb și conștientizând caracterul nesigur al oportunității, ne permitem să calificăm drept „accidental”, mai exact ceea ce ar corespunde articolului 291 alineatul (2) TFUE. Desigur că această graniță nu se situează într-un *continuum* similar celui anterior, având în vedere că în acest caz ne aflăm în fața unor funcționalități diferite. Totuși, și în acest caz sunt limitate posibilitățile de control al oricăreia dintre opțiunile asumate de legiuitor în fața acestei alternative.

72. Totuși, în mod asemănător celor precizate de avocatul general Jääskinen³⁰, existența unei zone într-un anumit mod interzisă pentru instanța Uniunii nu exclude totuși contrariul, acela că Curtea efectuează un control jurisdicțional efectiv, adecvat caracteristicilor sale, cu privire la „modul de administrare” de către legiuitor a alternativei acte delegate/acte de punere în aplicare.

73. În acest context, este necesar să precizăm în primul rând că sensul fiecărei dispoziții, astfel cum s-a văzut, este suficient de diferit pentru a permite întemeierea pe o interpretare teleologică pentru a orienta demarcarea dintre domeniile de aplicare respective. În opinia noastră, o demarcare întemeiată pe rațiunea de a fi și pe finalitatea fiecăreia dintre aceste poziții instituționale pare mult mai adecvată, întrucât ar permite oferirea unor soluții care corespund spiritului sistemului format din articolele 290 TFUE și 291 TFUE.

74. La aceasta trebuie adăugat că, înainte de limitarea analizei unei dispoziții izolate a actului legislativ de delegare, este de asemenea importantă examinarea actului legislativ *în ansamblul său*, pentru a cunoaște situația relativă în care se află, în economia acestui act legislativ, o anumită opțiune în favoarea figurii „actului de punere în aplicare” în acest ansamblu, în special prin comparație cu eventuala recurgere la actele delegate.

28 — Regatul Unit face referire, la punctele 41-45 din memoriul său în intervenție, la necesitatea de a ține seama de aprecieri multifactoriale, în timp ce Danemarca (punctele 15 și 28 din memoriul său în intervenție) face referire la criterii obiective susceptibile de control jurisdicțional, însă cu o marjă de apreciere. Comisia se opune acestei aprecieri la punctul 36 din observațiile sale referitoare la intervenții.

29 — Referitor la acest aspect, a se vedea Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, teză de doctorat inedită, Strasburg, 1998, p. 376-382.

30 — Punctul 78 din Concluziile prezentate de acesta în cauza Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul European, citată anterior.

75. S-a insistat de asemenea mult pe criteriul „politicului” ca o posibilă categorie generală în măsură să orienteze aprecierea referitoare la opțiunile legiuitorului în acest domeniu. Este cert că Curtea a utilizat ideea „orientărilor fundamentale ale politicii comunitare” ca element de referință pentru delimitarea limitelor competențelor de punere în aplicare³¹. Considerăm însă că trebuie relativizat caracterul adecvat al comparației dintre „politic” și, eventual, „tehnic” în vederea efectuării demarcării dintre cele două tipuri de acte. Aceasta deoarece, în cazul articolului 290 TFUE, ansamblul cerințelor referitoare la precizarea „obiectivelor”, a „domeniului de aplicare” și a „conținutului” referitoare la actul delegat pe care trebuie să le precizeze actul legislativ fac ca momentul „politicului” să fie aproape exhaustiv cuprins în actul menționat. Altfel spus, articolul 290 TFUE încadrează în mod suficient de puternic delegarea pentru a se putea afirma că nu rămâne practic loc pentru asumarea unei responsabilități reale. „Elementele neesențiale” la care trebuie să se limiteze actul delegat sunt acelea în cadrul cărora nu se poate reveni asupra opțiunilor fundamentale adoptate în mod responsabil de către legiuitor. Pe scurt, pe terenul „neesențialului”, marja de adoptare a deciziilor care implică o responsabilitate legislativă reală poate fi sensibil redusă ca urmare a condițiilor în care este autorizată delegarea.

76. Acestea fiind spuse, ceea ce nu poate fi contestat este ampla „marjă de apreciere” care rămâne Comisiei în vederea completării reglementării din domeniul în cauză prin intermediul articolului 290 TFUE. Totuși, impunerea unei anumite „încărcături politice” tuturor determinărilor normative rezervate actului delegat ar putea, în opinia noastră, să dezechilibreze raportul dintre actele delegate și actele de punere în aplicare în defavoarea primelor.

77. În acest context, trebuie arătat că în actualul scenariu post-Lisabona trebuie uitată noțiunea unei rezerve de legalitate limitată la „ceea ce este esențial”, astfel cum a interpretat jurisprudența Curții³². Pornind de la existența articolului 290 TFUE, nu se poate imagina că, în momentul în care legiuitorul a finalizat reglementarea a ceea ce este esențial, poate opta în mod complet discreționar între actul delegat și actul de punere în aplicare. Această teză ar pune în pericol efectul util al încorporării actelor delegate în dreptul primar, întrucât, astfel cum arată Comisia³³, există riscul ca „actele delegate” să rămână într-o categorie frustrată, neutilizată, de la apariția sa.

78. În sfârșit, deoarece există un inevitabil element de subiectivitate în tot ceea ce privește obiectivele, limbajul utilizat în considerentele actului legislativ de delegare poate și trebuie să fie deosebit de util. Acesta este, de altfel, cel mai bun mijloc pentru a transmite intenția legiuitorului, fie aceasta voința de a întrerupe activitatea normativă, odată atinsă sau acoperită limita „esențialului”, fie încredințarea către Comisie sau, dacă este cazul, către Consiliu a competenței de a adopta acte cu aplicabilitate generală legate în mod direct de necesitățile momentului punerii în aplicare.

79. Odată efectuate toate aceste precizări, în mod cert generale și în mare măsură abstracte, considerăm că suntem în măsură să ne confruntăm cu dispoziția concretă care a ocazionat prezentul litigiu, articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012, în măsura în care, concret, acesta conferă Comisiei competența de adoptare a unui „regulament de punere în aplicare” referitor la anumite aspecte specifice ale acestuia.

31 — Mai timpuriu, Curtea a atras atenția asupra relevanței criteriului responsabilității ca indiciu în vederea stabilirii legitimității unei delegări de competențe în funcție de natura și de domeniul de aplicare al competenței delegate. Astfel, în Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni (9/56, Rec., 1958, p. 9), aceasta precizează că „consecințele care decurg dintr-o delegare de competențe sunt foarte diferite după cum se referă la competențe de punere în aplicare strict delimitate”. Se poate vedea o sinteză a jurisprudenței cu privire la acest aspect la punctele 26-29 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Parlamentul European împotriva Consiliului Uniunii Europene, C-355/10.

32 — A se vedea nota anterioară.

33 — Punctul 12 din memoriul în replică al acesteia.

4. Cu privire la aspectul dacă dispoziția contestată a putut conferi Comisiei competența de adoptare a unui regulament de punere în aplicare

80. Încă o dată, este necesar să începem prin a evidenția textul dispoziției în discuție. Articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/12 împuternicește Comisia să adopte un regulament de punere în aplicare care să prevadă următoarele aspecte:

- „(a) taxele care se plătesc Agenției, inclusiv o taxă anuală pentru produsele cărora li se acordă autorizația Uniunii în conformitate cu capitolul VIII și o taxă pentru aplicarea recunoașterii reciproce în conformitate cu capitolul VII;
- (b) normele care definesc condițiile pentru taxele reduse, scutirile de la plata taxei și rambursare pentru membrul Comitetului pentru produse biocide care acționează în calitate de raportor; precum și
- c) condițiile de plată”.

81. Același alineat prevede că regulamentul se aplică numai taxelor plătite Agenției și că acestea „sunt stabilite la nivelul la care se asigură faptul că venitul provenit din taxe, împreună cu venitul Agenției provenit din alte surse în conformitate cu prezentul regulament, sunt suficiente pentru a acoperi costurile serviciilor furnizate. Taxele care trebuie plătite se publică de către Agenție”.

82. La aceste indicații se adaugă cele cuprinse sub formă de principii la alineatul (3) al aceluiași articol 80, și anume:

- „(a) taxele se stabilesc la un nivel care să asigure faptul că venitul provenit din taxe este, în principiu, suficient pentru a acoperi costurile serviciilor furnizate și nu depășește ceea ce este necesar pentru acoperirea acestor costuri;
- (b) rambursarea parțială a taxei în cazul în care solicitantul nu transmite informațiile cerute în termenul-limită specificat;
- (c) necesitățile specifice ale IMM-urilor sunt luate în considerare, după caz, existând inclusiv posibilitatea de a achita plățile în mai multe rate și etape;
- (d) structura și quantumul taxelor țin seama de modul de transmitere, împreună sau separat, a informațiilor;
- (e) în circumstanțe temeinic justificate și cu condiția acceptului Agenției sau al autorității competente, este posibil să se renunțe la perceperea întregii taxe sau a unei părți din aceasta; precum și
- (f) termenele-limită pentru plata taxelor se fixează ținând seama de termenele-limită ale procedurilor prevăzute în prezentul regulament.”

83. Comisia³⁴ susține că ceea ce se încredințează regulamentului de punere în aplicare este stabilirea unui sistem complet și coerent al taxelor care se plătesc Agenției, un ansamblu coerent de norme și de criterii, un sistem global și coerent, ceea ce presupune completarea pornind de la principiile prevăzute de legiuitor a „elementelor neesențiale” ale Regulamentului nr. 528/2012, motiv pentru care ar trebui să facă obiectul unei delegări în temeiul articolului 290 TFUE.

34 — Punctele 46, 83 și 85 din acțiunea formulată.

84. La rândul lor, Parlamentul European și Consiliul, relativizând importanța principiilor invocate de Comisie, susțin că sistemul prevăzut la articolul 80 din Regulamentul nr. 528/2012 este suficient de detaliat pentru a nu fi necesar un act de delegare, fiind suficient un act pur și simplu de punere în aplicare în temeiul articolului 291 TFUE.

85. Înainte de a continua, este necesar să se ia act de aspectul căruia i-am acordat mai sus o anumită importanță, și anume că este oportun să nu ne limităm la problematica unei dispoziții izolate a actului legislativ în cauză, acordând de asemenea importanță dispoziției în ansamblul său, în ceea ce privește în mod specific opțiunile acesteia cu privire la recurgerea fie la actele delegate, fie la actele de punere în aplicare cu aplicabilitate generală. Cu privire la acest aspect, trebuie observat că la articolul 83 alineatul (5) din regulament se face o referire suficient de amplă la actul delegat pentru a exclude pericolul pe care l-am menționat, acela ca legiuitorul să nu țină seama de prezența nouă a acestei modalități de a reglementa un anumit domeniu³⁵. În mod evident, această apreciere nu ne exonerează de a continua analiza dispoziției în mod specific în discuție, independent de aspectul că considerăm că este necesar ca prezența amintită a actelor delegate în regulament să fie menționată în continuare.

86. Pornind de aici, problema constă în a examina dacă articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012 poate fi în mod rezonabil considerat expresia unei voințe a legiuitorului de a realiza o reglementare care mai necesită dezvoltare sau dacă, dimpotrivă, poate fi acceptat în mod rezonabil faptul că ne aflăm deja în momentul punerii în aplicare, cu necesitatea inevitabilă a adoptării unor acte cu aplicabilitate generală anterioare punerii în aplicare propriu-zise. Cu privire la acest aspect, nu este lipsit de relevanță să observăm că un domeniu atât de supus necesităților de revizuire cum este cel al taxelor are, indiferent de precizările ulterioare, o anumită vocație de a fi inclus în acest stadiu.

87. Pornind de aici, este suficient să examinăm dacă se poate susține în mod legitim că, în situația din prezenta cauză, ne aflăm deja în domeniul punerii în aplicare, cu inevitabilele elemente de concretizare sau determinare finală, sau dacă, dimpotrivă, ne aflăm încă într-un stadiu în care activitatea de reglementare în curs se desfășoară în unele marje de apreciere pe care Comisia nu le poate furniza prin simpla exercitare a competenței sale de punere în aplicare.

88. Domeniul de aplicare al competenței de reglementare conferite Comisiei trebuie apreciat în lumina principiilor prevăzute la legiuitor la alineatul (3) al articolului 80 din Regulamentul nr. 528/12, întrucât de capacitatea mai mare sau mai mică a acestora de a reduce marja de apreciere a Comisiei de a furniza conținut dispoziției care rezultă din exercitarea competenței menționate va trebui să depindă aspectul dacă este vorba despre o simplă competență de punere în aplicare sau de exercitarea totuși a unei competențe legislative.

89. În opinia noastră, condițiile impuse de Regulamentul nr. 528/2012 la articolul 80 alineatele (1) și (3) nu lasă loc exercitării unei funcții de reglementare care să depășească ceea ce se poate considera în mod rezonabil că poate fi încredințat, la momentul punerii în aplicare, fie statelor membre, fie Comisiei.

90. Dispoziția prevede de două ori că trebuie să fie garantate acoperirea costurilor pentru serviciile furnizate de Agenție și o dată [alineatul (3) litera (a)] se precizează că nivelul taxelor „nu depășește ceea ce este necesar pentru acoperirea acestor costuri”. În aceste condiții, este clar, în opinia noastră, că stabilirea nivelului taxelor nu depinde de o decizie politică, ci se reduce la o chestiune tehnică, deoarece dimensiunea politică a instituirii unui sistem de taxe a fost realizată de legiuitor însuși atunci când acesta a decis, în primul rând, că vor exista taxe și, în al doilea rând, că acestea vor servi doar pentru acoperirea costurilor serviciului, neputând să fie utilizate pentru finanțarea oricăror alte scopuri și nici să fie stabilită o sumă care să fie superioară costurilor serviciului furnizat de Agenție.

35 — Articolul 83 alineatul (5) enumeră dispozițiile Regulamentului nr. 528/2012 în care este acordată o delegare, și anume: articolul 3, articolul 4, articolul 5 alineatul (3), articolul 6 alineatul (4), articolul 21 alineatul (3), articolul 23 alineatul (5), articolul 28 alineatele (1) și (3), articolul 40, articolul 56 alineatul (4), articolul 71 alineatul (9), articolul 85 și articolul 89 alineatul (1).

91. Acestea fiind spuse, este necesară examinarea „principiului” prevăzut la articolul 80 alineatul (3) litera (e), cu privire la care Comisia susține că implică o decizie de natură politică, ceea ce ar echivala cu a spune că conferă Comisiei o marjă de apreciere excesivă. Desigur, a încredința Comisiei decizia cu privire la situațiile în care este posibilă scutirea totală sau parțială de la plata taxei implică a-i încredința definirea unui aspect deosebit de sensibil în orice regim de finanțare. Astfel, definirea sferei persoanelor obligate la plata unei taxe aparține, din punct de vedere istoric, domeniului „politicului”, existând o legătură strânsă între reprezentare și contribuție, prin urmare trebuie rezervată, în principiu, legiuitorului.

92. Totuși, în contextul dispoziției în discuție, nu se poate vorbi despre atribuirea în favoarea Comisiei a unei competențe de a stabili în mod liber sfera eventualilor beneficiari ai unei scutiri. Articolul 80 alineatul (3) litera (e) permite scutirea, totală sau parțială, numai „în circumstanțe temeinic justificate”, impunând, în plus, ca scutirea să fie acceptată de „Agenți[e] sau [de] autorit[atea] competent[ă]”. În aceste condiții, încă o dată, dimensiunea politică fundamentală a deciziei cu privire la posibilitatea scutirii a fost adoptată în mod direct de legiuitor. Nu Comisia este cea care poate decide dacă vor exista sau nu vor exista scutiri sau dacă acestea pot fi totale sau parțiale. După ce legiuitorul a decis că pot exista scutiri, Comisia va trebui să prevadă în regulamentul de punere în aplicare doar faptul că persoanele care doresc să beneficieze de o scutire trebuie să justifice acest lucru și că Agenția sau autoritatea competentă sunt cele care decid cu privire la acordarea sau la refuzul acesteia. Activitatea Comisiei se reduce, prin urmare, la a prevedea în viitorul regulament de punere în aplicare unele condiții de punere în aplicare care, în realitate, au fost deja stabilite de legiuitor chiar prin Regulamentul nr. 528/2012: justificarea solicitării și acceptarea de către Agenție sau de către autoritatea competentă. În aceste împrejurări, considerăm că dispoziția nu constituie o aplicare a prevederilor articolului 291 alineatul (2) TFUE care să poată fi declarată nelegală.

93. În ceea ce privește restul principiilor prevăzute la alineatul (3) al articolului 80, considerăm că acestea condiționează suficient marja de apreciere a Comisiei, întrucât se ajunge la punctul în care se prevede „rambursarea parțială a taxei în cazul în care solicitantul nu transmite informațiile cerute în termenul-limită specificat” [litera (b)], că „necesitățile specifice ale IMM-urilor sunt luate în considerare, după caz, existând inclusiv posibilitatea de a achita plățile în mai multe rate și etape” [litera (c)], sau că „termenele-limită pentru plata taxelor se fixează ținând seama de termenele-limită ale procedurilor prevăzute în prezentul regulament” [litera (f)]. În definitiv, în opinia noastră, nu rămâne loc pentru exercitarea unei competențe de decizie a cărei marjă de apreciere să nu permită includerea acesteia în contextul articolului 291 alineatul (2) TFUE.

94. Pe de altă parte, alineatul (2) al aceluiași articol 80 din Regulamentul nr. 528/2012 impune statelor membre obligația de a percepe taxele pentru serviciile pe care le „furnizează în ceea ce privește procedurile prevăzute în prezentul regulament”. În acest scop, al doilea paragraf al alineatului (2) menționat prevede că, „[p]e baza principiilor prevăzute la alineatul (3), Comisia emite orientări privind o structură armonizată a taxelor”. Din cele de mai sus s-ar putea deduce că se așteaptă din partea Comisiei să contureze și să concretizeze pentru statele membre condițiile prevăzute la alineatul (3) în ceea ce privește Uniunea. Dacă situația ar fi aceasta, s-ar admite că alineatul (3) lasă totuși loc adoptării unor decizii nu în totalitate lipsite de o anumită marjă de apreciere. Nu suntem de această opinie.

95. Considerăm că al doilea paragraf al alineatului (2) nu conferă Comisiei competența de a concretiza principii care, în opinia noastră, sunt deja suficient de specifice pentru a exclude orice posibilitate de decizie politică din partea Comisiei. În acest al doilea paragraf este vorba despre faptul că Comisia, „[p]e baza principiilor prevăzute la alineatul (3)”, *orientează* acțiunea statelor membre pentru ca taxele stabilite de acestea să aibă o „structură armonizată”. Nu este vorba, prin urmare, de indicarea unei marje de apreciere care, ca atare, a fost definită de legiuitor atunci când a prevăzut principiile de la alineatul (3), ci de a asigura că taxele impuse de statele membre corespund unei structuri armonizate, respectarea acestor principii constituind linia directoare care trebuie să inspire structura menționată.

96. În sfârșit, împrejurarea că principiile prevăzute la articolul 80 alineatul (3) sunt obligatorii atât pentru Comisie, cât și pentru statele membre confirmă faptul că legiuitorul a considerat ca fiind încheiat și consumat „momentul” reglementării. Nu este convingător argumentul Comisiei³⁶ prin care aceasta susține că, la rândul lor, statele pot, ca să spunem așa, „regresa” la momentul legiferării în sens formal în temeiul ordinilor lor juridice atunci când procedează la reglementarea corespunzătoare. Ceea ce este important, precum afirmă în mod just Parlamentul European³⁷, este că, pentru Uniune, momentul reglementării este deja finalizat.

97. Ca urmare a tuturor considerațiilor anterioare, apreciem că articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 528/2012 a putut încredința în mod legitim Comisiei adoptarea unui regulament de punere în aplicare având conținutul și în condițiile cuprinse în dispoziția menționată, în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE, motiv pentru care acțiunea în anulare a Comisiei trebuie respinsă.

V. Concluzie

98. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să hotărască:

- 1) Respingerea acțiunii Comisiei.
- 2) Obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

36 — Punctul 39 din memoriul în replică al acesteia.

37 — Punctele 22 și 23 din memoriul în duplică al acestuia.