Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 21 декември 2016 година[1]

**Дело C-696/15 P**

**Чешка република**
**срещу**

**Европейска комисия**

„Обжалване — Транспорт — Директива 2010/40/ЕС — Внедряване на интелигентни транспортни системи в областта на автомобилния транспорт — Делегиране на правомощия на Европейската комисия — Делегиран регламент (ЕС) № 885/2013 — Предоставяне на информационни услуги за места за безопасно и сигурно паркиране за камиони и търговски превозни средства — Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013 — Данни и процедури за предоставяне на минимална универсална информация за движението, свързана с безопасността на движението по пътищата, която е безплатна за потребителите — Твърдения за превишаване на делегираните правомощия от страна на Комисията“

## I – Въведение

1. С жалбата си Чешката република иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 8 октомври 2015 г., Чешка република/Комисия[2], с което той е отхвърлил двете ѝ жалби за отмяна на делегирани регламенти (ЕС) № 885/2013[3] и (ЕС) № 886/2013[4], приети от Европейската комисия (наричани по-нататък общо „оспорените регламенти“) за допълване на Директива 2010/40/ЕС[5] относно интелигентните транспортни системи (наричани по-нататък „ИТС“) в областта на автомобилния транспорт.

2. Предлагам на Съда да отхвърли жалбата по изложените по-долу съображения.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 T-659/13 и T-660/13, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното решение“, EU:T:2015:771.

3 Регламент на Комисията от 15 май 2013 г. за допълване на Директива 2010/40 (Директивата за ИТС) по отношение на предоставянето на информационни услуги за места за безопасно и сигурно паркиране за камиони и търговски превозни средства (ОВ L 247, 2013 г., стр. 1).

4 Регламент на Комисията от 15 май 2013 г. за допълване на Директива 2010/40 по отношение на данните и процедурите за предоставяне, когато това е възможно, на безплатна за потребителите обща минимална информация за движението, свързана с безопасността (ОВ L 247, 2013 г., стр. 6).

5 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 г. относно рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт (ОВ L 207, 2010 г., стр. 1).

## II – Правна уредба

### *A*– Директива 2010/40

3. Съображения 3, 7 и 18 от Директива 2010/40 гласят:

„(3) [ИТС] са високоразвити приложения, които, без да включват интелигентност в буквалния смисъл, имат за цел да предоставят иновативни услуги за различни видове транспорт и управление на движението и да дадат възможност на различните потребители да бъдат по-добре информирани, както и да допринесат за по-безопасно, по-координирано и „по-интелигентно“ използване на транспортните мрежи.

(7) За да се осигури координирано и ефективно внедряване на ИТС в рамките на Съюза като цяло, следва да се въведат спецификации, включващи по целесъобразност стандарти, които определят допълнителни подробни разпоредби и процедури. Преди да се приемат каквито и да било спецификации, Комисията следва да направи оценка на тяхното съответствие с някои определени принципи, изложени в приложение II. Следва да се даде приоритет на първо място на четирите основни области на разработване и внедряване на ИТС. […]

(18) Основните заинтересовани страни, като доставчици на услуги в областта на ИТС, асоциации на ползватели на ИТС, транспортни оператори и оператори на съоръжения, представители на производствения сектор, социални партньори, професионални асоциации и местни органи на власт, следва да имат възможност да съветват Комисията по отношение на търговските и техническите аспекти на внедряването на ИТС в рамките на Съюза. За тази цел Комисията следва да създаде консултативна група за ИТС, като осигури тясно сътрудничество със заинтересованите страни и с държавите членки. […]“.

4. В член 4, точки 1 и 17 от Директива 2010/40 се съдържат следните определения:

„1. „[ИТС]“ означава системи, при които се прилагат информационни и комуникационни технологии в областта на автомобилния транспорт, включително инфраструктура, превозни средства и ползватели, и в управлението на движението и управлението на мобилността, както и за интерфейси с останалите видове транспорт;

17. „спецификация“ означава обвързваща мярка за установяване на разпоредби, които съдържат изисквания, процедури или каквито и да било други имащи отношение правила“.

5. Член 5 от тази директива, озаглавен „Внедряване на ИТС“, гласи:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че спецификациите, приети от Комисията в съответствие с член 6, са приложени по отношение на ИТС приложенията и услугите при тяхното внедряване в съответствие с принципите в приложение II. Това не засяга правото на всяка държава членка да взема решения относно внедряването на такива приложения и услуги на своята територия. Това право не засяга никой законодателен акт, приет съгласно член 6, параграф 2, втора алинея.

[…]“.

6. Член 6 от Директива 2010/40, озаглавен „Спецификации“, предвижда:

„1. Комисията най-напред приема спецификациите, необходими за гарантиране на съответствието, оперативната съвместимост и непрекъснатостта за внедряването и експлоатацията на ИТС за приоритетните действия.

2. Комисията се стреми да приеме спецификации за едно или повече приоритетни действия до 27 февруари 2013 г.

Най-късно 12 месеца след приемането на необходимите спецификации за приоритетно действие Комисията, по целесъобразност и след оценка на въздействието, включително анализ на разходите и ползите, представя на Европейския парламент и на Съвета предложение в съответствие с член 294 ДФЕС за изпълнението на това приоритетно действие.

3. След като необходимите спецификации за приоритетните действия бъдат приети, Комисията приема спецификации, осигуряващи съответствието, оперативната съвместимост и непрекъснатостта на внедряването и експлоатацията на ИТС за други действия в приоритетните области.

4. Когато е уместно и в зависимост от областта, обхванатa от спецификацията, спецификацията включва една или повече разпоредби от следните видове:

а) функционални разпоредби, които описват ролите на различните заинтересовани страни и потока на информация помежду им;

б) технически разпоредби, които предоставят техническите средства за изпълнение на функционалните разпоредби;

в) организационни разпоредби, които описват процедурните задължения на различните заинтересовани страни;

г) разпоредби за услугите, които описват различните нива на услуги и тяхното съдържание по отношение на ИТС приложения и услуги.

5. Без да се засягат процедурите съгласно Директива 98/34/ЕО, в спецификациите, където е подходящо, се определят условията, съгласно които държавите членки могат, след нотифициране на Комисията, да установят допълнителни правила за предоставяне на ИТС услуги на цялата или на част от своята територия при условие че тези правила не пречат на оперативната съвместимост.

6. Където е подходящо, спецификациите се основават на всеки един от стандартите, посочени в член 8.

По целесъобразност спецификациите осигуряват оценяване на съответствието в съответствие с Решение № 768/2008/ЕО.

Спецификациите съответстват на принципите, установени в приложение II.

7. Преди приемането на спецификациите Комисията прави оценка на въздействието, включително анализ на разходите и ползите“.

7. Член 7 от Директива 2010/40, озаглавен „Делегирани актове“, гласи:

„1. Комисията може да приема делегирани актове в съответствие с член 290 ДФЕС по отношение на спецификациите. Когато приема такива делегирани актове, Комисията се съобразява със съответните разпоредби на настоящата директива, по-специално с член 6 и с приложение II.

2. За всяко от приоритетните действия се приема отделен делегиран акт.

[…]“.

### *Б*– Делегиран регламент № 885/2013

8. Съгласно член 1 от Делегиран регламент № 885/2013 с него се „установяват спецификациите, необходими за гарантиране на съответствието, оперативната съвместимост и непрекъснатостта при внедряването и експлоатацията на информационни услуги за места за безопасно и сигурно паркиране за камиони и търговски превозни средства на равнище ЕС в съответствие с Директива [2010/40]“.

9. Член 3 от Делегиран регламент № 885/2013, който се отнася до изискванията за предоставяне на информационни услуги, предвижда:

„1. Държавите членки определят зоните, в които движението по пътищата и условията на сигурност изискват внедряването на информационни услуги за места за безопасно и сигурно паркиране.

Те трябва също така да определят приоритетните зони, където ще се предоставя динамична информация.

2. Осигуряването на информационни услуги следва да отговаря на изискванията, предвидени в членове 4—7“.

10. Член 8 от Делегиран регламент № 885/2013, озаглавен „Оценка на съответствието с изискванията“, гласи:

„1. Държавите членки определят национален орган, който е компетентен да оценява дали изискванията, посочени в членове 4—7, се изпълняват от доставчиците на услуги, операторите на паркинги и пътните оператори. Този орган е безпристрастен и независим от пътните оператори.

Две или повече държави членки могат да определят общ регионален орган, компетентен да извършва оценка на съответствието с тези изисквания на техните територии.

Държавите членки информират Комисията за органа, който са определили.

2. Всички доставчици на услуги представят декларация до определените за целта органи относно съответствието с изискванията, посочени в членове 4—7.

[…]

3. Определените за целта органи проверяват точността на декларациите на редица подбрани на случаен принцип публични и частни доставчици на услуги и оператори на паркинги и изискват доказване на съответствието с изискванията, посочени в членове 4—7.

Качеството на услугата може също да бъде оценено, като се използват събраните от ползвателите коментари.

Всяка година определените за целта органи докладват на съответните национални органи за подадените декларации, както и за резултатите от техните инспекции на случаен принцип“.

### *B* – Делегиран регламент № 886/2013

11. Съгласно член 1 от Делегиран регламент № 886/2013, той „установява спецификациите, необходими за гарантиране на съответствието, оперативната съвместимост и непрекъснатостта, необходими за внедряването и оперативното използване на данни и процедури за предоставяне, когато това е възможно, на минимална обща информация за движението, свързана с безопасността, която да е безплатна за потребителите на равнище ЕС в съответствие с Директива [2010/40]“.

12. Член 5 от Делегиран регламент № 886/2013, отнасящ се до предоставянето на информационната услуга, гласи:

„1. Държавите членки определят участъците от трансевропейската пътна мрежа, в които пътното движение и условията на безопасност изискват внедряването на услуга за минимална обща информация за безопасността на пътното движение.

Те съобщават тези пътни участъци на Комисията.

2. Предоставянето на информационната услуга е съобразено с изискванията в членове 6—8“.

13. Член 9 от Делегиран регламент № 886/2013, озаглавен „Оценка на съответствието с изискванията“, гласи:

„1. Държавите членки определят безпристрастен и независим национален орган, който е компетентен да оцени дали изискванията, посочени в членове 3—8, се изпълняват от публични и частни пътни оператори и разпространители на информация, свързана с пътното движение. Две или повече държави членки могат да определят общ орган, който е компетентен за оценка на съответствието с тези изисквания на тяхна територия.

Държавите членки съобщават тези национални органи на Комисията.

2. Публичните и частните пътни оператори, доставчици на услуги и разпространители на информация, свързана с пътното движение, предоставят на оправомощените национални органи своите идентификационни данни и описание на информационните услуги, които предоставят, и представят декларация за съответствие с изискванията, посочени в членове 3—8.

[…]

3. Определените национални органи проверяват на случаен принцип точността на декларациите на определен брой публични и частни пътни оператори, доставчици на услуги и разпространители на информация, свързана с пътното движение, и изискват доказателства за спазване на изискванията, посочени в членове 3—8.

Всяка година определените национални органи докладват до националните власти относно подадените декларации и резултатите от техните проверки на случаен принцип“.

## III – Обжалваното съдебно решение

14. На 12 декември 2013 г. Чешката република подава в секретариата на Общия съд две жалби за отмяна на оспорените регламенти.

15. В подкрепа на тези жалби Чешката република излага три правни основания. Първото основание е изведено от нарушение на член 7, параграф 1 от Директива 2010/40 във връзка с член 5, параграф 1 и член 6 от тази директива, доколкото с приемането на оспорените регламенти Комисията е превишила предоставените ѝ с тези разпоредби правомощия. Второто правно основание е изведено от твърдение за нарушение на член 290 ДФЕС, доколкото с приемането на оспорените регламенти Комисията е превишила правомощието си да приема делегирани незаконодателни актове съгласно този член. Третото правно основание е изведено от твърдение за нарушение на член 13, параграф 2 ДЕС, доколкото с приемане на оспорените регламенти Комисията е превишила предоставените ѝ от Договорите правомощия.

16. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля всяко от тези основания, а поради това и двете жалби изцяло.

## IV – Искания на страните пред Съда

17. Чешката република иска главно от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени изцяло оспорените регламенти и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

18. При условията на евентуалност Чешката република иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени член 3, параграф 1, член 8 и член 9, параграф 1, буква а) от Делегиран регламент № 885/2013 и член 5, параграф 1, член 9 и член 10, параграф 1, буква а) от Делегиран регламент № 886/2013 и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

19. Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди Чешката република да заплати съдебните разноски.

## V – Анализ

20. В подкрепа на жалбата си Чешката република изтъква три основания, които ще разгледам последователно по-долу.

### *A* – По първото основание за обжалване, изведено от нарушаване на принципа на правната сигурност

21. С първото си основание за обжалване Чешката република изтъква, че като е приел в точки 39—43 от обжалваното съдебно решение, че оспорените регламенти не създават задължение за държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия, Общият съд е нарушил принципа на правната сигурност.

22. Тези точки от обжалваното съдебно решение се отнасят до обсъждането от страна на Общия съд на първата част от първото основание за отмяна, наведено от Чешката република. Последната е твърдяла, че с въвеждането в оспорените регламенти на задължение за внедряване на ИТС приложенията и услугите, Комисията е превишила делегираните ѝ с Директива 2010/40 правомощия, тъй като член 5, параграф 1 от тази директива предоставя на държавите членки правомощието да вземат решение за такова внедряване. Общият съд отхвърля тази част с мотива, че оспорените регламенти не създават такова задължение за внедряване, обратно на твърденията на Чешката република.

23. Чешката република припомня практиката на Съда, според която принципът на правната сигурност изисква действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза [6].

24. Тя излага три довода, с които цели да докаже наличието на нарушение на този принцип в точки 39—43 от обжалваното съдебно решение.

25. На първо място, от оспорените регламенти се установявало, че те трябва да се прилагат във всички държави членки, за разлика от приетото от Общия съд. По-специално тези регламенти съдържали стандартната разпоредба, че са задължителни в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави членки. Освен това обяснителните меморандуми на Комисията към тези регламенти [7] сочели, че Комисията иска да наложи задължение за внедряване на ИТС приложенията и услугите във всички държави членки. Следователно заключението на Общия съд за неприложимост на оспорените регламенти в държавите членки, които не са извършили такова внедряване, било в противоречие с техния текст и с намерението на Комисията при тяхното приемане.

26. Считам, че този довод трябва да бъде отхвърлен като неоснователен. От една страна, както подчертава Комисията, оспорените регламенти не съдържат нито една разпоредба, която изрично да установява такова задължение за внедряване.

27. От друга страна, от член 1 от всеки от посочените регламенти и от член 5, параграф 1 от Директива 2010/40 може да се направи извод, че те се прилагат в държава членка единствено когато тя е взела решение да внедри ИТС приложения или услуги.

28. Всъщност в член 1 от всеки от посочените регламенти е уточнено, че с него се установяват определени спецификации „в съответствие с Директива [2010/40]“. Член 5, параграф 1 от тази директива гласи, че задължението на държавите членки да предприемат необходимите мерки за прилагане на спецификациите, приети от Комисията, „не засяга правото на всяка държава членка да взема решения относно внедряването на […] [ИТС] приложения и услуги на своята територия“.

29. От съвместния прочит на тези разпоредби следва, че оспорените регламенти установяват определени спецификации, без обаче да засягат правото на всяка държава членка да вземе решение да внедри ИТС приложенията и услугите на своята територия. Уточнявам още, че тези регламенти допълват Директива 2010/40, както Общият съд посочва в точка 40 от обжалваното съдебно решение, и не съдържат нито една разпоредба, която да променя обхвата на член 5, параграф 1 от тази директива, както Общият съд отново подчертава основателно в точка 41 от решението.

6 Решение от 12 февруари 2015 г., Парламент/Съвет (C-48/14, EU:C:2015:91, т. 45 и цитираната съдебна практика).

7 Обяснителен меморандум на Комисията от 15 май 2013 година относно Делегиран регламент № 885/2013 [C(2013) 2549 окончателен], и Обяснителен меморандум на Комисията от 15 май 2013 година относно Делегиран регламент № 886/2013 [C(2013) 2550 окончателен].

30. Не намирам за нужно да разглеждам обяснителните меморандуми към оспорените регламенти, доколкото съдържанието на посочените по-горе разпоредби следва еднозначно от техния текст.

31. При условията на евентуалност изтъквам все пак, че тези обяснителни меморандуми съдържат сравнение на множество варианти, предполагащи внедряването на ИТС приложения и услуги в определени или във всички държави членки. Впрочем във всеки от посочените меморандуми, след сравнителен анализ на разходите и ползите при тези варианти, Комисията достига до извод, че внедряване във всички държави членки би било за предпочитане. Въпреки това нито един елемент не подсказва, че именно този вариант действително е възприет в предложенията за регламент, представени от Комисията. В това отношение обяснителният меморандум към Делегиран регламент № 886/2013 уточнява, че „[в] Директива [2010/40] бяха набелязани шест приоритетни действия за приемането на спецификации и *където това е приложимо*, тяхното задължително внедряване“ [8]. Струва ми се, че това уточнение сочи, че при приемането на този регламент Комисията не е имала намерението да създаде задължение за внедряване.

32. Ето защо считам, че от обяснителните меморандуми към оспорените регламенти не може да се направи извод, че с приемането на тези регламенти Комисията е имала намерение да наложи на държавите членки задължение за внедряване.

33. Въз основа на гореизложеното, като е приел в точки 39—43 от обжалваното съдебно решение, че оспорените регламенти не налагат на държавите членки задължение за внедряване на ИТС приложенията или услугите, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото.

34. На второ място, Чешката република критикува точка 40 от обжалваното съдебно решение за това, че Общият съд погрешно приел, че неприложимостта на оспорените регламенти в някои държави членки не е трябвало да бъде изрично посочена в тези регламенти, с довода, че тази неприложимост следва от Директива 2010/40. По този начин Общият съд приел, че приложимостта на делегираните актове трябва да се изведе не от техния текст, а чрез тълкуване на основния законодателен акт.

35. Чешката република добавя, че изричното съдържание на делегиран акт, който противоречи на основния законодателен акт, не може да се коригира чрез тълкуване на делегирания акт в съответствие с основния законодателен акт. Такова съответстващо тълкуване би било възможно само когато не е contra legem, тоест когато правната норма от по-нисша степен позволява такова тълкуване.

36. Считам, че в точка 40 от обжалваното съдебно решение Общият съд не е допуснал изобщо грешка при прилагане на правото, като е приел, че оспорените регламенти следва да бъдат тълкувани във връзка с основния акт, какъвто е Директива 2010/40. По мое мнение този метод на тълкуване произтича от отношенията между основния законодателен акт, който установява по-специално съществените елементи на законодателната рамка, и делегирания акт, чрез който Комисията може да допълни или да измени определени несъществени елементи от този законодателен акт на основание член 290 ДФЕС. В това отношение Съдът вече е имал повод да уточни, че предоставянето на делегирано правомощие има за цел да се приемат правила, които

8 Обяснителен меморандум на Комисията от 15 май 2013 година относно Делегиран регламент № 886/2013 [C(2013) 2550 окончателен, стр. 3] (курсивът е мой).

се вписват в регулаторната рамка, установена с основния законодателен акт[9]. В рамките на настоящото дело например е очевидно, че понятието „спецификация“, използвано в оспорените регламенти, трябва да бъде тълкувано от перспективата на определението, дадено в член 4, точка 17 от Директива 2010/40[10].

37. Освен това Общият съд не е тълкувал оспорените регламенти contra legem, доколкото от нито една от съответните им разпоредби не може да се направи извод, че тези регламенти налагат на държавите членки задължение за внедряване на ИТС приложения или услуги[11].

38. На трето място, Чешката република изтъква, че обжалваното съдебно решение поставяло държавите членки в несигурно правно положение, когато прилагат делегиран акт, тъй като не могат да се доверят на изричните разпоредби на този акт, за да определят приложимите по отношение на тях разпоредби и произтичащите от тях задължения. На практика по този начин държавите членки се принуждавали да подадат жалба за отмяна в определения в член 263 ДФЕС срок, ако от разпоредбите на делегирания акт се установява, че неговото приложно поле надхвърля предвиденото в основния законодателен акт. В отсъствие на такава жалба за отмяна държавите членки всъщност губели възможността да се позоват на незаконосъобразността на делегирания акт в случай на производство за установяване на неизпълнение на задължения, образувано от Комисията на основание на член 258 ДФЕС[12].

39. Този довод следва да бъде отхвърлен, тъй като отново се основава на погрешната предпоставка, че разпоредбите на оспорените регламенти налагат на държавите членки задължение за внедряване в противоречие с член 5, параграф 1 от Директива 2010/40[13].

40. Добавям, че държавите членки имат право да преценят дали приложното поле на даден делегиран акт надхвърля предвиденото в основния законодателен акт и съответно да подадат жалба за отмяна в срока по член 263 ДФЕС. Тази принуда, която е в резултат от организацията на способите за защита пред съдилищата на Съюза, не може да се счита за нарушение на принципа на правната сигурност, така както се тълкува от Съда[14].

41. Тъй като Чешката република не е изложила други доводи, които да доказват нарушение на принципа на правната сигурност, първото основание за обжалване следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

### *Б* – По второто основание за обжалване, изведено от нарушение на член 13, параграф 2 ДЕС във връзка с член 290 ДФЕС

42. С второто си основание за обжалване Чешката република твърди, че Общият съд е нарушил член 13, параграф 2 ДЕС и член 290 ДФЕС, като в точка 63 от обжалваното съдебно решение е постановил, че когато приема делегирани актове, Комисията не е ограничена от изричния обхват на предоставените ѝ правомощия, така както е определен в основния законодателен акт.

9 Решение от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия (C-286/14, EU:C:2016:183, т. 30 и цитираната съдебна практика).

10 Например Съдът е извършил такова тълкуване от перспективата на основния акт в решение от 3 април 2014 г., Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, т. 33 и 34).

11 Вж. точки 26—29 от настоящото заключение.

12 Решение от 18 октомври 2012 г., Комисия/Чешка република (C-37/11, EU:C:2012:640, т. 46—48).

13 Вж. точка 26—29 от настоящото заключение.

14 Вж. точка 23 от настоящото заключение.

43. Така твърдяната грешка при прилагане на правото опорочавала обсъждането в точки 45—63 от обжалваното съдебно решение на втората част от първото основание за отмяна, в края на което Общият съд приел, че като е задължила държавите членки да определят независим и безпристрастен контролен орган, натоварен да следи за спазване на изискванията, наложени от оспорените регламенти, Комисията не е превишила правомощията, предоставени ѝ от Директива 2010/40.

44. Според Чешката република правомощията на Комисията по член 290 ДФЕС да приема незаконодателни актове от общ характер били изключение от общото правило, установено в член 13, параграф 2 ДЕС и следователно трябвало да се тълкуват стриктно. От своя страна Комисията счита, че възможността да ѝ бъде делегирано правомощие не е изключение, което следва да се тълкува ограничително, а е възможност от конституционен ранг, предоставена на законодателя съгласно член 290 ДФЕС.

45. Не е необходимо обаче да се дава отговор на този теоретичен въпрос, за да се отхвърлят петте довода на Чешката република в подкрепа на второто основание за обжалване.

46. На първо място, в точка 58 от обжалваното съдебно решение Общият съд погрешно приел, че предоставеното на Комисията правомощие да приема делегирани актове не се ограничава само до аспектите, изрично посочени в член 6 от Директива 2010/40, а може да се отнася и до изпълнението на всяка друга разпоредба от тази директивата. Според Чешката република предвиденото в член 6, параграф 1 от Директива 2010/40 делегиране на правомощия би трябвало да се тълкува стриктно, в смисъл, че то е ограничено до видовете разпоредби, изброени в член 6, параграф 4 от посочената директива.

47. В това отношение подчертавам, че основанието за делегирането на правомощия на Комисията се намира не в член 6 от Директива 2010/40, а в член 7 от нея. По силата на последния обаче Комисията приема делегирани актове при съобразяване със „съответните разпоредби на настоящата директива, по-специално с член 6 и с приложение II“. Ето защо основателно Общият съд приема, че делегираното на Комисията правомощие не се ограничава само до изрично посочените в член 6 от Директивата аспекти.

48. Да добавя, че при всяко положение член 6, параграф 4, буква в) от Директива 2010/40 дава на Комисията достатъчно правно основание да предвиди определяне от страна на държавите членки на контролен орган по съображенията, изложени в точки 59—65 от настоящото заключение. Ето защо хипотетичната грешка при прилагане на правото, която бил допуснал Общият съд, е неотносима, тъй като Комисията има правомощие да предвиди определяне на национален контролен орган дори в хипотеза, при която делегираните правомощия трябва да се ограничат до изрично посочените в член 6, параграф 4 от Директива 2010/40 елементи [15].

49. На второ място, Чешката република изтъква, че Общият съд погрешно приел в точка 63 от обжалваното съдебно решение, че Комисията има право да приема правила, които излизат извън рамката на делегираните правомощия, ако намери за необходимо да направи това. Според Чешката република предоставените на Комисията правомощия трябва да бъдат ограничени до това, което законодателят на Съюза е приел за необходимо при формулирането на делегираните правомощия на Комисията в основния законодателен акт.

15 Съгласно постоянната съдебна практика твърденията за грешка при прилагане на правото са неотносими, ако засягат мотиви, чието обявяване за недействителни не би могло да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение. Вж. в този смисъл решения от 24 октомври 2002 г., Aéroports de Paris/Комисия (C-82/01 P, EU:C:2002:617, т. 41 и 67 и цитираната съдебна практика), от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 148 и цитираната съдебна практика) и от 9 юли 2015 г., InnoLux/Комисия (C-231/14 P, EU:C:2015:451, т. 83).

50. В съдебното заседание за изслушване на устните състезания страните са изразили становища и относно възможността Общият съд да е приел погрешно в точка 63 от обжалваното съдебно решение, че необходимостта от определяне на национални контролни органи попада в така наречената „субективна“ свобода на преценка на Комисията.

51. Ето защо считам за уместно да разделя разглеждането на втория довод на две части, отнасящи се съответно до евентуалното предоставяне на субективна свобода на преценка на Комисията и до евентуалното превишаване от страна на Комисията на границите на делегацията, предоставена от Директива 2010/40.

52. От една страна не мога да се съглася с тезата, че в точка 63 от обжалваното съдебно решение Общият съд е признал наличието на субективна свобода на преценка в полза на Комисията.

53. Не мисля, че има спор, че наличието на евентуално превишаване от страна на Комисията на делегираните ѝ правомощия трябва да се преценява обективно въз основа на разпоредбите, определящи рамката на делегираните с основния законодателен акт правомощия. Всъщност член 290, параграф 1, второ изречение ДФЕС гласи, че законодателните актове определят изрично целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането. Освен това член 290, параграф 2, първо изречение ДФЕС уточнява, че законодателните актове определят изрично условията, при които се осъществява делегирането [16].

54. Ето защо Комисията основателно изтъква, че при упражняване на делегирани правомощия тя разполага с по-широка или по-ограничена свобода на преценка в зависимост от решението на законодателя в съответния акт, като се има предвид, че делегирането може да се отнася само до несъществени елементи от основния законодателен акт. Потвърждение на това тълкуване на член 290 ДФЕС откривам в точка 32 от решение от 16 юли 2015 г., Комисия/Парламент и Съвет, където Съдът приема, че законосъобразността на решението на законодателя на Съюза да предостави делегирано правомощие на Комисията не зависи от наличието или обхвата на предоставената ѝ дискреционна власт, а само от това дали актовете, които тази институция следва да приема, са от общ характер и дали допълват или изменят несъществени елементи от законодателния акт [17].

55. В точки 50—60 от обжалваното съдебно решение Общият съд е извършил именно такава обективна преценка. Всъщност въз основа на обсъждане на относимите разпоредби на Директива 2010/40, и по-специално на член 4, точка 17, членове 5—7 и приложение II, в точка 62 от решението Общият съд е достигнал до извода, че Комисията е имала правомощие да установи в оспорените регламенти процедура за оценка на съответствието, като задължи държавите членки, на които е възложено да гарантират прилагането на спецификациите, да определят орган, който да контролира тяхното спазване от страна на операторите.

56. По-нататък в точка 63 от обжалваното съдебно решение Общият съд също правилно приема, че не е било необходимо изрично делегиране, а е било достатъчно Комисията, която разполага с широко право на преценка, *произтичащо обективно от цитираните по-горе разпоредби от Директива 2010/40*, да счете, че определянето на такъв орган е необходимо за гарантиране на целите за съответствие, оперативна съвместимост и непрекъснатост. С други думи, както изтъкна Комисията в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, тя е избрала една от множеството възможности, които са ѝ били предоставени в рамките, определени от Директива 2010/40, и по-специално от принципите, прогласени в приложение II към нея.

16 Вж. в това отношение решение от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия (C-286/14, EU:C:2016:183, т. 30 и 31).
17 C-88/14, EU:C:2015:499.

57. С други думи, точка 63 от обжалваното съдебно решение не би следвало да се преценява самостоятелно, в смисъл, че Общият съд е признал субективна свобода на преценка на Комисията. Посочената от Общия съд свобода на преценка на Комисията е от обективно естество, доколкото произтича от разпоредбите на Директива 2010/40, определящи рамката на делегираните правомощия, чиито обхват е разгледан в точки 50—62 от решението.

58. От друга страна, считам, че Общият съд законосъобразно постановява в точки 45—67 от обжалваното съдебно решение, че като е приела член 8, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9, параграф 1 от Делегиран регламент № 886/2013, които предвиждат определяне на безпристрастен и независим контролен орган, Комисията не е превишила границите на предоставената от Директива 2010/40 делегация.

59. Всъщност считам, че член 6, параграф 4, буква в) от Директивата във връзка с предвиденото в член 7, параграф 1 от Директивата делегиране на правомощия, дава на Комисията достатъчно правно основание за приемане на тези две разпоредби.

60. По силата на член 6, параграф 4, буква в) от Директива 2010/40, когато е уместно и в зависимост от областта, обхванатата от спецификацията, спецификацията включва „организационни разпоредби, които описват процедурните задължения на различните заинтересовани страни“.

61. Ето защо е необходимо да се провери, от една страна, дали член 8, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9, параграф 1 от Делегиран регламент № 886/2013 представляват „организационни разпоредби“ и от друга страна, дали „описват процедурните задължения на различните заинтересовани страни“.

62. Струва ми се трудно да се възрази, от една страна, че предвидените в тези два члена разпоредби са „организационни“, доколкото те създават процедура за оценка на съответствието с изискванията, предвидени във всеки от оспорените регламенти.

63. Също така е малко вероятно да се възрази, от друга страна, че тези разпоредби създават процедурни задължения за заинтересованите страни[18]. Така член 8, параграф 2 от Делегиран регламент № 885/2013 задължава доставчиците на услуги да представят декларация до определените за целта органи относно съответствието с изискванията, посочени в членове 4—7 от този регламент. Член 9, параграф 2 от Делегиран регламент № 886/2013 задължава пътните оператори, доставчиците на услуги и разпространителите на информация, свързана с пътното движение, да предоставят на оправомощените национални органи своите идентификационни данни и описание на информационните услуги, които предоставят. Тези заинтересовани страни са длъжни също така да представят декларация за съответствие с изискванията, посочени в членове 3—8 от този регламент.

64. Задължението за определяне на безпристрастен и независим контролен орган следва да бъде преценявано именно в този контекст. Всъщност определянето на такъв орган е организационен елемент, присъщ на правилното функциониране на процедурите за оценка, въведени с цитираните по-горе разпоредби. Тези органи имат по-специално задължението да проверяват на случаен принцип точността на подадените от заинтересованите страни декларации и да изискват доказателства за спазване на изискванията, предвидени в оспорените регламенти, както и да докладват на компетентните национални органи относно подадените декларации и

18 Понятието „заинтересовани страни“ не е дефинирано в Директива 2010/40. Въпреки това съображение 18 споменава сред основните заинтересовани страни по-специално доставчиците на услуги в областта на ИТС, транспортните оператори и операторите на съоръжения.

резултатите от техните проверки на случаен принцип [19]. По съображения за изчерпателност добавям, че определянето на такъв орган ми се струва в съответствие с принципите, установени в приложение II към Директива 2010/40, и по-специално с принципите на ефективност и пропорционалност.

65. Следователно считам, че член 8 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9 от Делегиран регламент № 886/2013 предвиждат „организационни разпоредби, които описват процедурните задължения на различните заинтересовани страни“ по смисъла на член 6, параграф 4, буква в) от Директива 2010/40, като в тях се включва и задължението за определяне на безпристрастен и независим контролен орган, предвидено в параграф 1 на тези членове.

66. При условията на евентуалност, ако трябваше да се счита, че член 6, параграф 4, буква в) от Директива 2010/40 не предоставя на Комисията достатъчно правно основание да приеме цитираните по-горе разпоредби, аз намирам, че член 4, точка 17 и член 6, параграф 1 от тази директива във връзка с предвиденото в член 7, параграф 1 от посочената директива делегиране на правомощия дават такова правно основание.

67. Всъщност член 4, точка 17 от Директива 2010/40 дава особено широко определение на понятието „спецификация“ като „обвързваща мярка за установяване на разпоредби, които съдържат изисквания, процедури или *каквито и да било други имащи отношение правила*“ (курсивът е мой). Освен това член 6, параграф 1 от тази директива гласи, че Комисията приема спецификациите, необходими за гарантиране на съответствието, оперативната съвместимост и непрекъснатостта за внедряването и експлоатацията на ИТС за приоритетните действия. Подчертавам още, че ми се струва, че член 6, параграф 4 от тази директива не изброява изчерпателно видовете спецификации, които Комисията може да приема.

68. Според мен от съвместния прочит на член 4, точка 17, член 6, параграф 1 и член 7, параграф 1 от Директива 2010/40 се установява, че Комисията има правомощия да предвиди определянето на безпристрастен и независим контролен орган и следователно да приеме член 8, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9, параграф 1 от Делегиран регламент № 886/2013 [20].

69. От гореизложеното следва, че вторият довод на Чешката република трябва да бъде отхвърлен като неоснователен.

70. На трето място, Чешката република твърди, че констатациите на Общия съд в точки 47—49 от обжалваното съдебно решение относно широката свобода на преценка, с която Комисията разполага за допълване на правна уредба на основание член 290 ДФЕС, са в противоречие с решение от 16 юли 2015 г., Комисия/Парламент и Съвет [21].

71. Припомням, че в точка 32 от последното решение Съдът приема, че нито наличието, нито обхватът на дискреционната власт, предоставена на Комисията, са релевантни при проверката дали актът, който трябва да бъде приет от Комисията, спада към тези по член 290 ДФЕС или към тези по член 291 ДФЕС [22].

19 Вж. член 8, параграф 3 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9, параграф 3 от Делегиран регламент № 886/2013.

20 За прилагане на член 5, параграф 1 от Директива 2010/40 държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки за спазване на спецификациите, приети от Комисията в съответствие с член 6 от тази директива. Вж. точка 76 от настоящото заключение.

21 C-88/14, EU:C:2015:499.

22 Вж. точка 54 от настоящото заключение.

72. От перспективата на тази съдебна практика считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 49 от обжалваното съдебно решение е предположил, че когато допълва определена правна уредба на основание член 290 ДФЕС, Комисията разполага с широка свобода на преценка.

73. Въпреки това тази грешка при прилагане на правото е неотносима, доколкото засяга мотиви, чиято недействителност не би могла да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение[23]. Всъщност, както посочих в точки 53—69 от настоящото заключение, в рамките на обсъждането на втората част от първото основание за отмяна Общият съд е извършил обективна преценка за наличие на евентуално превишаване на делегираните с Директива 2010/40 правомощия от страна на Комисията. Тази обективна преценка, при която не е допусната грешка в правото, е достатъчна за отхвърляне на тази втора част.

74. На четвърто място, Чешката република изтъква, че член 5, параграф 1 от Директива 2010/40 предоставял на държавите членки, а не на Комисията, правото да изберат средствата, които да приложат, за да гарантират прилагането на спецификациите. Така предоставеното на Комисията правомощие да приема делегирани актове не можело да се тълкува по начин, който да засяга това право на държавите членки. Тя добавя, че законодателят на Съюза е счел този аспект за съществен елемент, който следователно не може да бъде предмет на делегиран акт в съответствие с член 290 ДФЕС.

75. Питам се доколко този довод е допустим, тъй като Чешката република не посочва точно оспорените части от мотивите на обжалваното съдебно решение, както изисква член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда.

76. При всяко положение този довод е лишен от основание. Всъщност член 5, параграф 1 от Директива 2010/40 се ограничава до това да задължи държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да спазят спецификациите, приети от Комисията в съответствие с член 6 от Директивата. Както уточних в точки 59—69 от настоящото заключение, Комисията има правомощия да приема процедурни спецификации, каквито са член 8 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9 от Делегиран регламент № 886/2013, включително и задължение за определяне на безпристрастен и независим контролен орган. Следователно държавите членки са длъжни на основание член 5, параграф 1 от Директива 2010/40 да предприемат необходимите мерки за спазване на тази спецификация.

77. На пето място, Чешката република твърди, че Общият съд погрешно е приел в точки 60 и 61 от обжалваното съдебно решение, че член 5, параграф 1 и член 6, параграф 6 от Директива 2010/40 са в подкрепа на тезата, че Комисията е имала правомощия да предвиди определянето на национален контролен орган.

78. Що се отнася до довода за нарушение на член 5, параграф 1 от Директива 2010/40, аз считам, че той е неоснователен по съображенията, изложени в точка 76 от настоящото заключение.

79. Освен това Чешката република твърди, че член 6, параграф 6 от тази директива се отнася единствено до оценяване на съответствието с оглед на Решение № 768/2008/ЕО[24] и че нито една от разпоредбите на оспорените регламенти не предвижда такова оценяване.

23 Вж. съдебната практика, цитирана в бележка под линия 15 от настоящото заключение.

24 Решение на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Решение 93/465/ЕИО на Съвета (ОВ L 218, 2008 г., стр. 82).

80. Според мен този довод е основателен. Всъщност съгласно член 2 от посоченото решение то установява общата рамка от основни принципи и референтни разпоредби за изготвяне на законодателството на Съюза, което хармонизира условията за предлагане на пазара на продукти. Оспорените регламенти не предвиждат предлагане на пазара на продукти. Ето защо в точка 61 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото като е предположил, че член 6, параграф 6 от Директива 2010/40 подкрепя становището, че Комисията има правомощия да наложи определяне на национален контролен орган като посочения в член 8 от Делегиран регламент № 885/2013 и в член 9 от Делегиран регламент № 886/2013.

81. Въпреки това тази грешка при прилагане на правото е неотносима по съображенията, изложени в точка 73 от настоящото заключение.

82. От изложеното дотук следва, че второто основание за обжалване, повдигнато от Чешката република, трябва да се отхвърли като неоснователно.

### *B* – По третото основание за обжалване, изведено от допуснати от Общия съд процесуални нарушения

83. С третото и последно основание за обжалване Чешката република твърди, че Общият съд е допуснал процесуални нарушения, като е изопачил или не е разгледал някои от нейните доводи.

84. На първо място, в точка 39 от обжалваното съдебно решение Общият съд погрешно приел, че Чешката република и Комисията са постигнали съгласие по обстоятелството, че разпоредбите от оспорените регламенти не се прилагат, докато дадена държава членка не вземе решение да внедри ИТС приложенията и услугите на своята територия. Чешката република подчертава, че в своята писмена реплика, представена пред Общия съд, е посочила, че за нея подобно тълкуване на тези регламенти е приемливо, но тя не може да намери основание за такова в посочените регламенти.

85. Както изтъква Комисията, този довод следва да бъде отхвърлен, тъй като се основава на погрешен прочит на точка 39 от обжалваното съдебно решение. Всъщност Общият съд е констатирал наличието на съгласие между страните за тълкуване на Директива 2010/40, съгласно което оспорените регламенти не се прилагат в отсъствие на внедряване, а не по отношение на тълкуването на самите оспорени регламенти.

86. От друга страна, отбелязвам, че в точки 35—44 от обжалваното съдебно решение Общият съд щателно е разгледал и е отхвърлил довода на Чешката република, че оспорените регламенти налагат задължение за внедряване. Ето защо този довод е неоснователен.

87. На второ място, Общият съд не е разгледал довода на Чешката република, че в обяснителните меморандуми към оспорените регламенти Комисията изрично е посочила намерението си да наложи задължение за внедряване на ИТС приложенията и услугите във всички държави членки.

88. Съгласно постоянната съдебна практика задължението на Общия съд по член 36 и член 53, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз да мотивира решенията си, не изисква от него да излага изчерпателно и да посочва поединично всички представени от страните по спора съображения. Следователно мотивите могат да бъдат и имплицитни, при условие че дават възможност на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които са взети въпросните мерки, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни съдебен

контрол [25].

89. В точки 35—44 от обжалваното съдебно решение Общият съд ясно е изложил мотивите, поради които е достигнал до извода, че разпоредбите на оспорените регламенти, които имат обвързващ характер, не налагат на държавите членки задължение за внедряване, като по този начин е изпълнил задължението си за мотивиране. Ето защо Общият съд е бил в правото си да счита, че не е необходимо да уточнява причините, поради които същият извод следва и от съдържанието на обяснителните меморандуми, което няма обвързващ характер [26].

90. На трето място, Общият съд не обсъдил, по-специално в рамките на разглеждането на второто основание за отмяна в точки 69—75 от обжалваното съдебно решение, довода на Чешката република, че организацията на контролната дейност на национално равнище представлява съществен елемент, следователно неговата правна уредба не може да бъде възложена на Комисията по силата на член 290 ДФЕС.

91. Считам, че Общият съд е разгледал този довод в точки 72 и 73 от обжалваното съдебно решение, като постановява, че при приемането на член 8, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9, параграф 1 от Делегиран регламент № 886/2013 Комисията не е превишила правомощията, възложени ѝ с Директива 2010/40, и не е допълнила или изменила съществен елемент от последната.

92. От гореизложеното следва, че третото основание за обжалване, повдигнато от Чешката република, трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

93. Следователно жалбата трябва изцяло да бъде отхвърлена като неоснователна. Освен това Чешката република трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, тъй като Комисията е направила такова искане.

## VI – Заключение

94. По изложените съображения предлагам на Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди Чешката република да заплати съдебните разноски.

25 Решения от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 104 и цитираната съдебна практика) и от 8 март 2016 г., Гърция/Комисия (C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 38 и цитираната съдебна практика).

26 В това отношение вж. точки 31 и 32 от настоящото заключение.