Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 juli 2017 *

”Överklagande – Transport – Direktiv 2010/40/EU – Införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet – Artikel 7 – Delegering av befogenheter till Europeiska kommissionen – Gränser – Delegerad förordning (EU) nr 885/2013 – Tillhandahållande av informationstjänster för säkra och skyddade parkeringsplatser för lastbilar och kommersiella fordon – Delegerad förordning (EU) nr 886/2013 – Data och förfaranden för kostnadsfritt tillhandahållande av ett minimum av vägsäkerhetsrelaterad universell trafikinformation för användare – Artikel 290 FEUF – Delegeringen av befogenhet ska uttryckligen avgränsa mål, innehåll, omfattning och varaktighet – Väsentlig del av det aktuella området – Upprättandet av ett kontrollorgan”

I mål C-696/15 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 23 december 2015,

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller och J. Pavliš, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Buchet, P.J.O. Van Nuffel, J. Hottiaux och Z. Malůšková, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz (referent) samt domarna E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 oktober 2016,

och efter att den 21 december 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

följande

Dom

1 I sitt överklagande har Republiken Tjeckien yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 8 oktober 2015, Republiken Tjeckien/kommissionen (T-659/13 och T-660/13, ej publicerad, EU:T:2015:771) (nedan kallad den överklagade domen). I nämnda dom ogillade tribunalen Republiken Tjeckiens talan i båda målen. Mål T-659/13 rörde talan om att, i första hand, ogiltigförklara kommissionens delegerade förordning (EU) nr 885/2013 av den 15 maj 2013 om komplettering av Europaparlamentets och rådets ITS-direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av informationstjänster för säkra och skyddade parkeringsplatser för lastbilar och kommersiella fordon (EUT L 247, 2013, s. 1), och, i andra hand, ogiltigförklara artiklarna 3.1, 8 och 9.1 a i delegerad förordning nr 885/2013. Mål T-660/13 rörde, i första hand, talan om ogiltigförklaring av kommissionens delegerade förordning (EU) nr 886/2013 av den 15 maj 2013 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller data och förfaranden för kostnadsfritt tillhandahållande, när så är möjligt, av ett minimum av vägsäkerhetsrelaterad universell trafikinformation för användare (EUT L 247, 2013, s. 6), och, i andra hand, talan om ogiltigförklaring av artiklarna 5.1, 9 och 10.1 a i delegerad förordning nr 886/2013.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2010/40/EU

2 Det framgår av artikel 1.1 och 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag (EUT L 207, 2010, s. 1), att genom detta direktiv inrättas ett ramverk för ett samordnat och enhetligt införande och användning av ”intelligenta transportsystem (ITS)” inom Europeiska unionen, särskilt över gränserna mellan medlemsstaterna, och anges de allmänna villkor som krävs för det ändamålet, samt innehåller bestämmelser för utarbetandet av specifikationer för åtgärder inom de prioriterade områden som avses i artikel 2 samt för utarbetandet av nödvändiga standarder i förekommande fall.

3 I artikel 2.1 i direktiv 2010/40/EU anges de prioriterade områdena för utarbetande och användning av specifikationer och standarder.

4 I artikel 3 i nämnda direktiv, med rubriken ”Prioriterade åtgärder”, föreskrivs följande:

”Inom de prioriterade områdena ska följande utgöra prioriterade åtgärder för utarbetande och användning av specifikationer och standarder enligt bilaga I:

…

c) Data och förfaranden för kostnadsfritt tillhandahållande, när så är möjligt, av ett minimum av vägsäkerhetsrelaterad universell trafikinformation för användare.

…

e) Tillhandahållande av informationstjänster för säkra och skyddade parkeringsplatser för lastbilar och kommersiella fordon.

…”

5 Artikel 4.1 i nämnda direktiv definierar ITS som system i vilka informations- och kommunikationsteknik tillämpas på vägtransportområdet, inklusive infrastruktur, fordon och användare, och för trafikledning och mobilitetshantering, samt för gränssnitt mot andra transportslag.

6 I artikel 4 led 17 i direktiv 2010/40 definieras specifikation som en ”bindande åtgärd som fastställer bestämmelser med krav, förfaranden eller andra relevanta regler”.

7 Artikel 5.1 i samma direktiv har rubriken ”Införande av ITS” och där stadgas följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att de specifikationer som antas av kommissionen i enlighet med artikel 6 tillämpas på ITS–tillämpningar och ITS–tjänster, när sådana har införts, i enlighet med principerna i bilaga II. Detta ska inte påverka varje medlemsstats rätt att besluta om införandet av sådana tillämpningar och tjänster på sitt territorium. Denna rätt ska inte påverkas av lagstiftningsakter som antagits i enlighet med artikel 6.2 andra stycket.”

8 Artikel 6 i direktivet har rubriken ”Specifikationer” och innehåller följande bestämmelser:

”1. Kommissionen ska först anta de specifikationer som behövs för att kompatibiliteten ska kunna garanteras liksom interoperabiliteten och kontinuiteten vad gäller införande och operativ användning av ITS för de prioriterade åtgärderna.

…

4. När så är relevant, och beroende på det område som omfattas av specifikationen, ska specifikationen inbegripa en eller flera av följande typer av bestämmelser:

a) Funktionella bestämmelser som anger de berörda aktörernas roll och informationsflödet mellan dem.

b) Tekniska bestämmelser som tillhandahåller tekniska medel för att uppfylla de funktionella bestämmelserna.

c) Organisatoriska bestämmelser som anger de förfarandemässiga skyldigheterna för berörda aktörer.

d) Tjänstebestämmelser som anger de olika tjänstenivåerna och deras innehåll med avseende på ITS-tillämpningar och ITS-tjänster.

5. Utan att det påverkar förfarandena enligt direktiv 98/34/EG ska i specifikationerna vid behov anges de villkor under vilka medlemsstaterna, efter att ha meddelat kommissionen, får fastställa kompletterande bestämmelser för tillhandahållandet av ITS-tjänster på hela sitt territorium eller på en del av detta, förutsatt att dessa regler inte hindrar interoperabiliteten.

6. Specifikationerna ska i förekommande fall grundas på någon av de standarder som avses i artikel 8.

Specifikationerna ska, i förekommande fall, sörja för bedömningen av överensstämmelse i enlighet med beslut nr 768/2008/EG.

Specifikationerna ska stämma överens med de principer som anges i bilaga II.

…”

9 Artikel 7.1 och 7.2 i direktivet, med rubriken ”Delegerade akter”, har följande lydelse:

”1. Kommissionen får, med avseende på specifikationer, anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget. Kommissionen ska anta dessa delegerade akter i enlighet med de relevanta bestämmelserna i detta direktiv, särskilt artikel 6 och bilaga II.

2. En separat delegerad akt ska antas för var och en av de prioriterade åtgärderna.”

Delegerad förordning nr 885/2013

10 Enligt artikel 1 i delegerad förordning nr 885/2013 ”fastställs de specifikationer som krävs för att garantera kompatibilitet, interoperabilitet och kontinuitet för införande och operativ användning för informationstjänster för säkra och skyddade parkeringsplatser för lastbilar och kommersiella fordon på unionsnivå” i enlighet med direktiv 2010/40 och ”den ska tillämpas på tillhandahållande av informationstjänster på det transeuropeiska vägnätet”.

11 I artikel 3 i delegerad förordning nr 885/2013, som rör krav om tillhandahållande av informationstjänster, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska utse områden där trafik- och säkerhetsförhållandena kräver införande av informationstjänster om säkra och skyddade parkeringsplatser.

De ska också definiera prioriterade zoner där dynamisk information kommer att tillhandahållas.

2. Tillhandahållandet av informationstjänster ska uppfylla de krav som fastställs i artiklarna 4–7.”

12 I artikel 8 i förordningen stadgas följande:

”1. Medlemsstaterna ska utse ett nationellt organ som har behörighet att utvärdera om de krav som fastställs i artiklarna 4–7 uppfylls av tjänsteleverantörer, parkeringsoperatörer och väghållare. Detta organ ska vara opartiskt och oberoende av dessa.

Två eller flera medlemsstater får utse ett gemensamt regionalt organ som är behörigt att bedöma om dessa krav uppfylls på deras territorier.

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilket det nationella organet är.

2. Alla tjänsteleverantörer ska lämna in en förklaring till de utsedda organen om att de uppfyller de krav som fastställs i artiklarna 4–7.

I förklaringen ska följande uppgifter anges:

a) Insamlade data i enlighet med artikel 4 som samlats in om säkra och skyddade parkeringsplatser för lastbilar och kommersiella fordon inklusive andelen parkeringsplatser som är registrerade i informationstjänsten.

b) Metoder för att sprida informationstjänsterna till användare.

c) Omfattningen av dynamiska informationstjänster om säkra och skyddade parkeringsplatser.

d) Kvaliteten på och tillgängligheten av den tillhandahållna informationen, åtkomstpunkten till informationen och det format som informationen tillhandahålls på.

3. De utsedda nationella organen ska slumpmässigt kontrollera förklaringarna från ett antal offentliga och privata tjänsteleverantörer och parkeringsoperatörer och begära bevis på att kraven i artiklarna 4–7 är uppfyllda.

Tjänstens kvalitet kan också bedömas genom användning av användargenererade kommentarer.

Varje år ska de utsedda nationella organen rapportera till de relevanta nationella myndigheterna om de inlämnade förklaringarna och om resultaten av deras slumpmässiga kontroller.”

Delegerad förordning nr 886/2013

13 Enligt artikel 1 i delegerad förordning nr 886/2013 ”fastställs [i denna förordning] de specifikationer som krävs för att garantera kompatibilitet, interoperabilitet och kontinuitet för införande och operativ användning av data och förfaranden för tillhandahållande, när så är möjligt, av ett minimum av vägsäkerhetsrelaterad universell trafikinformation kostnadsfritt för användare på EU-nivå”, i enlighet med direktiv 2010/40 och ”den ska tillämpas på tillhandahållande av ett minimum av vägsäkerhetsrelaterade universella trafikinformationstjänster på det transeuropeiska vägnätet”.

14 I artikel 5 i delegerad förordning nr 886/2013, som rör tillhandahållandet av informationstjänsten, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska utse delar av det transeuropeiska vägnätet där trafik- och säkerhetsförhållandena kräver ett införande av ett minimum av vägsäkerhetsrelaterade universella trafikinformationstjänster.

De ska underrätta kommissionen om dessa vägavsnitt.

2. Tillhandahållandet av informationstjänsten ska uppfylla de krav som fastställs i artiklarna 6–8.”

15 I artikel 9 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska utse ett opartiskt och oberoende nationellt organ som är behörigt att bedöma om kraven i artiklarna 3–8 uppfylls av de offentliga och privata väghållarna, tjänsteleverantörerna och företagen som sänder trafikinformation. Två eller flera medlemsstater får utse ett gemensamt organ som behörigt att bedöma om dessa krav uppfylls på deras territorier.

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka de nationella organen är.

2. Offentliga och privata väghållare, tjänsteleverantörer och företag som sänder trafikinformation ska till de utsedda nationella organen lämna identifieringsuppgifter och en beskrivning av den informationstjänst som de tillhandahåller, samt en förklaring om överensstämmelse med kraven i artiklarna 3–8.

Förklaringen ska i förekommande fall innehålla följande uppgifter:

a) De vägsäkerhetsrelaterade kategorier och det vägnät som informationstjänsten omfattar.

b) Information om åtkomstpunkten för vägsäkerhetsrelaterade trafikdata och användningsvillkoren.

c) Formatet på de vägsäkerhetsrelaterade trafikdata som är tillgängliga genom åtkomstpunkten.

d) Metoder för att sprida informationstjänsten till slutanvändare.

Offentliga och privata väghållare, tjänsteleverantörer och företag som sänder trafikinformation ska omedelbart uppdatera sina förklaringar om överensstämmelse om det sker en förändring av tillhandahållandet av tjänsten.

3. De utsedda nationella organen ska slumpmässigt kontrollera att förklaringarna från de offentliga och privata väghållarna, tjänsteleverantörerna och företagen som sänder trafikinformation är korrekta, och ska begära bevis för att kraven i artiklarna 3–8 är uppfyllda.

Varje år ska de utsedda nationella organen rapportera till de nationella myndigheterna om de inlämnade förklaringarna och om resultaten av de slumpmässiga kontrollerna.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

16 Genom två ansökningar, som inkom till tribunalens kansli den 12 december 2013, väckte Republiken Tjeckien talan om ogiltigförklaring av de delegerade förordningarna nr 885/2013 och nr 886/2013 (nedan kallade de omtvistade förordningarna).

17 Till stöd för sin talan åberopade Republiken Tjeckien tre grunder. Som första grund anfördes att artikel 7.1 i direktiv nr 2010/40, jämförd med artikel 5.1 och artikel 6 i detta direktiv, hade åsidosatts på grund av att kommissionen, genom att anta de omtvistade förordningarna, hade överskridit sina befogenheter enligt dessa bestämmelser. Som andra grund anfördes att artikel 290 FEUF hade åsidosatts på grund av att kommissionen, genom att anta de omtvistade förordningarna, hade överskridit sin befogenhet att anta delegerade akter som inte är lagstiftningsakter enligt den artikeln. Som tredje grund anfördes att artikel 13.2 FEU hade åsidosatts på grund av att kommissionen, genom att anta de omtvistade förordningarna, gick längre än de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen.

18 Tribunalen fann i den överklagade domen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg någon av dessa grunder och talan ogillades därför i sin helhet.

Parternas yrkanden vid domstolen

19 Republiken Tjeckien har i första hand yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara de omtvistade förordningarna i sin helhet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Republiken Tjeckien har i andra hand yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara artiklarna 3.1, 8 och 9.1 a i delegerad förordning nr 885/2013, samt artiklarna 5.1, 9 och 10.1 a i delegerad förordning nr 886/2013, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Kommissionen har yrkat att domstolen ska:

– ogilla överklagandet, och

– förplikta Republiken Tjeckien att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Den första grunden

Parternas argument

22 Republiken Tjeckien har som första grund gjort gällande att tribunalen åsidosatte rättssäkerhetsprincipen när den i punkterna 38–44 i den överklagade domen fann att de omtvistade förordningarna inte förpliktar medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sina territorier. Dessa förordningar innehåller nämligen båda standardbestämmelsen om att förordningarna till alla delar är bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Dessutom framgår det uttryckligen i motiveringen till förordningarna att kommissionen hade som syfte att införa en skyldighet att införa ITS i alla medlemsstater. Med beaktande av att de omtvistade förordningarna ska läsas mot bakgrund av direktiv 2010/40 har tribunalen gjort en tolkning *contra legem*. Ett sådant synsätt skapar rättsosäkerhet för medlemsstaterna, vilket är oacceptabelt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

23 Kommissionen anser att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första grunden.

Domstolens bedömning

24 Republiken Tjeckien har som första grund i huvudsak kritiserat tribunalen för att den fann att de omtvistade förordningarna inte förpliktar medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sina territorier.

25 Domstolen konstaterar i detta hänseende att tvärtemot Republiken Tjeckiens uppfattning, innehåller dessa förordningar ingen bestämmelse som föreskriver en uttrycklig skyldighet för medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sina territorier.

26 En sådan uttrycklig skyldighet framgår nämligen inte från de standardbestämmelser som förekommer i slutet av var och en av de omtvistade förordningarna, enligt vilka förordningarna är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Dessa standardbestämmelser, vilka motsvarar lydelsen i artikel 288 andra stycket andra meningen FEUF, anger nämligen endast att de omtvistade förordningarnas innehåll är bindande i alla medlemsstater, såsom detta framgår av de andra bestämmelserna i förordningarna, dock utan att fastställa om innehållet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster.

27 Vad gäller övriga bestämmelser i förordningarna har Republiken Tjeckien inte gjort gällande att de föreskriver en uttrycklig skyldighet för medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sina territorier, och detta är under alla omständigheter inte heller fallet. Särskilt föreskriver artikel 3.1 i delegerad förordning nr 885/2013, liksom artikel 5.1 i förordning nr 886/2013, ingen uttrycklig skyldighet i denna mening.

28 Eftersom det inte enligt själva lydelsen i de omtvistade förordningarna föreligger någon uttrycklig skyldighet för alla medlemsstater att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sina territorier, kan Republiken Tjeckiens påstående om att tribunalens tolkning av dessa förordningar mot bakgrund av direktiv 2010/40 är *contra legem* inte godtas.

29 Det ska, tvärtom, framhållas att, vilket även generaladvokaten framhöll i punkterna 27 och 28 i förslaget till avgörande, det i artikel 1 i var och en av de omtvistade förordningarna anges att det i förordningen fastställs nödvändiga specifikationer ”i enlighet med direktiv 2010/40”. I artikel 5.1 i detta direktiv anges att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att de specifikationer som antas av kommissionen tillämpas på ITS–tillämpningar och ITS–tjänster ”när sådana har införts”, samtidigt som det preciseras att denna förpliktelse ”[inte ska] påverka varje medlemsstats rätt att besluta om införandet av sådana tillämpningar och tjänster på sitt territorium”.

30 Av detta framgår således otvetydigt av hänvisningen till direktiv 2010/40 i artikel 1 i var och en av de omtvistade förordningarna, att dessa förordningar inte förpliktigar medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sina territorier, utan enbart att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att de specifikationer som framgår av dessa förordningar tillämpas på ITS–tillämpningar och ITS–tjänster när sådana har införts.

31 Republiken Tjeckiens argument enligt vilket det uttryckligen skulle framgå i motivering till de omtvistade förordningarna att kommissionen har som syfte att införa en skyldighet för samtliga medlemsstaterna att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster kan inte heller godtas.

32 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkterna 31 och 32 i sitt förslag till avgörande framgår en sådan avsikt nämligen inte av dessa motiveringar. Även om det i motiveringarna tas hänsyn till kommissionens preferens för ett scenario där alla medlemsstater är förpliktade att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster gör detta inte det möjligt att fastslå att de omtvistade förordningarna hade som syfte att genomföra ett sådant scenario.

33 Vad gäller Republiken Tjeckiens argument att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den i punkt 40 i den överklagade domen tolkade de omtvistade förordningarna mot bakgrund av direktiv 2010/40, konstaterar domstolen att det av domstolens fasta praxis framgår att unionsrättsliga sekundärrättsakter ska tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i den grundläggande rättsakten när så är möjligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2012, Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, punkt 34 och där angiven rättspraxis). Som det framgår av punkterna 27–29 i förevarande dom är tribunalens tolkning av de omtvistade förordningarna förenlig med såväl deras lydelse som med direktiv 2010/40.

34 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkterna 42 och 43 i den överklagade domen slog fast att artikel 3.1 i delegerad förordning nr 885/2013 och artikel 5.1 i delegerad förordning nr 886/2013 ska tolkas så, att de skyldigheter som föreskrivs i dessa artiklar att utse områden eller delar av vägnätet för införandet av ITS-tillämpningar och ITS-tjänster är tillämpliga endast i det fallet att en medlemsstat har beslutat om ett sådant införande.

35 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

36 Republiken Tjeckien har som andra grund gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 290 FEUF, genom att den, bland annat i punkterna 58–63 i den överklagade domen, fann att kommissionen inte hade överskridit sin delegerade befogenhet, genom att ålägga medlemsstaterna att upprätta ett kontrollorgan, vilket föreskrivs i både artikel 8.1 i delegerad förordning nr 885/2013 och artikel 9.1 i delegerad förordning nr 886/2013. Dessa bestämmelser föreskriver att medlemsstaterna ska utse ett nationellt organ som är behörigt att bedöma om de olika berörda aktörerna uppfyller kraven i dessa förordningar (nedan kallat kontrollorganet).

37 Tribunalen slog i detta avseende felaktigt fast att det inte var nödvändigt att den grundläggande rättsakten uttryckligen avgränsar innehållet och omfattningen av kommissionens befogenheter, utan att det var tillräckligt att kommissionen, som har ett utrymme för skönsmässig bedömning, hade ansett att upprättandet av ett kontrollorgan var nödvändigt för att uppnå syftet med den grundläggande lagstiftningsakten. Enligt Republiken Tjeckien är innehållet och omfattningen av den delegerade befogenhet som framgår av artikel 7 i direktiv 2010/40 begränsad till de typer av bestämmelser som uttryckligen räknas upp i artikel 6.4 i direktivet. Dessa typer av bestämmelser gör det inte möjligt att upprätta kontrollorgan.

38 Kommissionen har gjort gällande att artikel 290 FEUF ger unionslagstiftaren fria händer till att generellt eller detaljerat avgränsa innehållet i en delegerad befogenhet; den enda begränsningen är att den inte kan gå emot de väsentliga delarna i den grundläggande lagstiftningsakten.

39 Vad gäller den delegerade befogenheten som framgår i artikel 7 i direktiv 2010/40 får kommissionen anta ”specifikationer” i enlighet med de relevanta bestämmelserna i detta direktiv i sin helhet och, särskilt, men inte uteslutande, enligt dess artikel 6 och bilaga II. Följaktligen räknar artikel 6.4 i direktivet enbart på ett icke uttömmande sätt upp de typer av bestämmelser som kan ingå i en sådan specifikation. Artikel 6.4 c i direktivet nämner i vart fall uttryckligen ”[o]rganisatoriska bestämmelser” bland de typer av bestämmelser som kan ingå i en specifikation, vilket i sig själv berättigar kommissionens befogenhet att förplikta medlemsstaterna att upprätta kontrollorganet i fråga.

Domstolens bedömning

40 Republiken Tjeckien har som andra grund i huvudsak gjort gällande, att tribunalen åsidosatt artikel 290.1 andra stycket första meningen FEUF genom att den tolkade att den delegerade befogenheten som framgår av artikel 7 i direktiv 2010/40 tillåter kommissionen att förplikta medlemsstaterna att upprätta kontrollorgan.

41 Såsom tribunalen angav i punkt 51 i den överklagade domen, ger artikel 7.1 i direktiv 2010/40 behörighet till kommissionen att anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i FEUF ”med avseende på specifikationer” och ”i enlighet med de relevanta bestämmelserna i detta direktiv, särskilt artikel 6 och bilaga II”.

42 Begreppet specifikation är definierat i artikel 4 led 17 i direktivet som en ”bindande åtgärd som fastställer bestämmelser med krav, förfaranden eller andra relevanta regler”.

43 Enligt artikel 6.1 i samma direktiv ska kommissionen först anta de specifikationer som behövs för att kompatibiliteten ska kunna garanteras liksom interoperabiliteten och kontinuiteten vad gäller införande och operativ användning av ITS för de prioriterade åtgärderna.

44 I punkterna 58–62 i den överklagade domen har tribunalen tolkat den delegerade befogenheten i artikel 7.1 i direktiv 2010/40 på så sätt, att den berättigar kommissionen att anta specifikationer ”i överensstämmelse med alla bestämmelser i direktiv 2010/40 och inte enbart med dess artikel 6”. Efter hänvisning till artiklarna 4 led 17 och 5.1 samt artikel 6.4 c och 6.6 i direktivet fastslog tribunalen i punkt 62 i den överklagade domen att denna delegerade befogenhet ger kommissionen behörighet att införa en kontrollmekanism ”i överensstämmelse med alla bestämmelser i direktiv 2010/40 och bland annat med de syften som anges i artikel 6.1 och bilaga II”.

45 I punkt 63 i den överklagade domen preciserade tribunalen att ”[d]et var tillräckligt att kommissionen, som har ett utrymme för skönsmässig bedömning, hade ansett att upprättandet av ett sådant organ var nödvändigt för att kompatibiliteten ska kunna garanteras liksom interoperabiliteten och kontinuiteten vad gäller införande” av ITS.

46 Denna tolkning innehåller en felaktig rättstillämpning.

47 Även om kommissionen med stöd av artikel 7 i direktiv 2010/40 var skyldig att anta specifikationerna med hänsyn till inte enbart artikel 6 i direktivet utan också direktivets övriga relevanta bestämmelser, ska det konstateras att delegeringen av befogenhet som framgår i artikel 7, med beaktande av artikel 290 FEUF, inte kan tolkas som en befogenhet för kommissionen att överskrida de fastslagna ramarna i artikel 6 i direktivet, som uttryckligen inte bara begränsar specifikationernas syfte, i punkt 1, utan också deras innehåll och räckvidd, genom att det bland annat i punkt 4 uttryckligen fastställs vilka åtgärder som specifikationerna kan avse.

48 I enlighet med artikel 290.1 andra stycket första meningen FEUF ska nämligen lagstiftningsakterna uttryckligen avgränsa inte enbart målet, utan också innehållet, omfattningen och varaktigheten för delegeringen av befogenhet.

49 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att detta krav innebär att tilldelningen av en delegerad befogenhet syftar till att bestämmelser ska antas som införlivar det regelverk som definieras genom den grundläggande lagstiftningsakten (dom av den 18 mars 2014, kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 38, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/parlamentet och rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 29, och dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 30). Enligt domstolens rättspraxis krävs det bland annat att avgränsningen av den delegerade befogenheten är tillräckligt preciserad, så att den klart anger gränserna för befogenheten, och att kommissionens tillämpning av denna kan bli föremål för en objektiv kontroll utifrån kriterier som unionslagstiftaren fastställer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 1988, Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, punkt 13, och dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 90).

50 Mot denna bakgrund kan kommissionens tolkning av artikel 290 FEUF – som innebär att den enda begränsningen för unionslagstiftaren inom ramen för utformningen av en delegering av befogenhet består i ett förbud mot att delegera antagande av väsentliga delar av det givna området – inte godtas.

51 En sådan tolkning är oförenlig med både ordalydelsen och andemeningen i denna bestämmelse. En delegering av befogenhet enligt denna bestämmelse ger nämligen kommissionen befogenhet att utföra unionslagstiftarens uppgifter, genom att den ger kommissionen möjlighet att komplettera eller ändra de icke-väsentliga delarna i en lagstiftningsakt. Kravet i artikel 290.1 andra stycket första meningen FEUF avser just att säkerställa att en sådan befogenhet utgår från lagstiftarens uttryckliga beslut och att kommissionen utövar denna inom ramen för vad lagstiftaren har bestämt i den grundläggande lagstiftningsakten. I detta syfte ska lagstiftaren i överensstämmelse med denna bestämmelse fastställa ramarna för kommissionens befogenhet, det vill säga delegeringens mål, innehåll, omfattning och varaktighet.

52 Det är visserligen riktigt, såsom kommissionen har gjort gällande, att artikel 290.1 andra stycket första meningen FEUF ger unionslagstiftaren möjlighet att ge kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning för att utöva den av unionslagstiftaren delegerade befogenheten, vilken beroende på det berörda områdets beskaffenhet kan vara mer eller mindre omfattande. En delegering av befogenhet i den mening som avses i artikel 290 FEUF – och varje eventuellt utrymme för skönsmässig bedömning som denna innebär – ska emellertid vara föremål för begränsningar som har bestämts i den grundläggande lagstiftningsakten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2017, Dyson/kommissionen, C-44/16 P, EU:C:2017:357, punkt 53).

53 Denna tolkning av artikel 290 FEUF har, för övrigt, bekräftats i punkt 52 i kommissionens riktlinjer av den 24 juni 2011 för de delegerade akter som upprättas av kommissionen (SEC(2011) 855), vilka, även om de inte kan binda domstolen, ändå kan ge viktig vägledning (dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 43 och där angiven rättspraxis). Kommissionen anger här nämligen, att ”lagstiftaren ska på ett sätt som är tydligt och precist beskriva

de befogenheter som den vill delegera till kommissionen”, att ”oklara formuleringar … inte är möjliga” och att ”kommissionen inte ska tillägnas befogenheter genom upprättandet av en icke-uttömmande lista över åtgärder som kan antas”.

54 Mot denna bakgrund ger artikel 290.1 andra stycket första meningen FEUF unionsdomstolen ingen möjlighet att avhjälpa bristen på de begränsningar som lagstiftaren enligt denna bestämmelse själv ska fastställa, och som reglerar kommissionens användande av delegeringen av befogenhet.

55 I förevarande fall har tribunalen – i stället för att, som bestämmelsen kräver, följa de av lagstiftaren fastslagna ramarna – tolkat delegeringen av befogenhet i artikel 7 i direktiv 2010/40 enbart med hänsyn till dess mål, utan att försäkra sig om att delegeringens innehåll och omfattning även hade avgränsats, en avgränsning som tribunalen överlät till kommissionens skön.

56 Det ska emellertid erinras om att om en dom från tribunalen innehåller domskäl som strider mot unionsrätten, men domslutet framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder, innebär inte detta åsidosättande att avgörandet ska upphävas, utan domskälen ska då ersättas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 150, och dom av den 5 mars 2015, kommissionen m.fl./Versalis m.fl., C-93/13 P och C-123/13–P, EU:C:2015:150, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

57 Detta är för handen här.

58 Såsom generaladvokaten har slagit fast i punkterna 59–65 i sitt förslag till avgörande, ger artikel 7.1 i direktiv 2010/40, jämförd med artikel 6.4 c i direktivet, kommissionen en tillräcklig rättslig grund för att införa kontrollorganet.

59 Såsom framgår av punkt 47 i denna dom avgränsar artikel 6 i direktiv 2010/40 uttryckligen inte enbart målet, utan också innehållet och omfattningen av de specifikationer som kommissionen kan anta. Enligt artikel 6.4 c i direktivet kan en specifikation inbegripa ”[o]rganisatoriska bestämmelser som anger de förfarandemässiga skyldigheterna för berörda aktörer”.

60 De omtvistade förordningarnas bestämmelser om upprättande av kontrollorgan, det vill säga artikel 8 i delegerad förordning nr 885/2013 och artikel 9 i delegerad förordning nr 886/2013, utgör sådana organisatoriska bestämmelser som anger de förfarandemässiga skyldigheterna för berörda aktörer.

61 Som tribunalen har angett i punkterna 57–64 i den överklagade domen, framgår det nämligen av dessa artiklar att kontrollorganets uppgift är att utvärdera om de olika berörda aktörerna iakttar de specifikationer som har fastställts i de omtvistade förordningarna. För detta ändamål kräver dessa artiklar att kontrollorganet ska vara oberoende och opartiskt. De förpliktar dessutom de berörda aktörerna att till detta organ lämna sina identitetsuppgifter, en beskrivning av den informationstjänst som de tillhandahåller, samt en förklaring om överensstämmelse. Slutligen föreskriver dessa bestämmelser att kontrollorganet slumpmässigt ska kontrollera att förklaringarna från ett visst antal aktörer är korrekta och årligen rapportera till den behöriga nationella myndigheten om de inlämnade förklaringarna och om resultaten av de slumpmässiga kontrollerna.

62 Artikel 8 i delegerad förordning nr 885/2013 och artikel 9 i delegerad förordning nr 886/2013 är således av”organisatorisk” karaktär, eftersom dessa föreskriver upprättandet och utformningen av ett kontrollorgan, som har till uppgift att utvärdera om de olika berörda aktörerna uppfyller de specifikationer som har fastställts i de omtvistade förordningarna, samtidigt som det krävs att kontrollorganet ska vara oberoende och opartiskt.

63 Dessutom anger dessa bestämmelser ”… de förfarandemässiga skyldigheterna för berörda aktörer”, eftersom dessa förpliktar de berörda aktörerna att till dessa organ lämna sina identitetsuppgifter, en beskrivning av den informationstjänst som de tillhandahåller, samt förklaringar om överensstämmelse, på grundval av vilka samma organ årligen ska rapportera till den behöriga nationella myndigheten.

64 Denna tolkning av artikel 6.4 c i direktiv 2010/40 påverkas inte av Republiken Tjeckiens påstående att artikel 5.1 i direktiv 2010/40 överlåter åt medlemsstaterna att välja vilka medel som ska användas för att säkerställa användningen av ITS-tillämpningarna och ITS-tjänsterna.

65 Artikel 5.1 i direktiv 2010/40 gör nämligen inget annat än att ålägga medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de specifikationer som antagits av kommissionen tillämpas på ITS-tillämpningar och ITS-tjänster när sådana har införts. Denna bestämmelse påverkar således inte innehållet i dessa specifikationer.

66 Eftersom domslutet i den överklagade domen är riktigt, kan överklagandet inte vinna bifall avseende den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

67 Republiken Tjeckien har under den tredje grundens första del gjort gällande att tribunalen missuppfattade dess argument i första instans, när den i punkt 39 i den överklagade domen felaktigt konstaterade att Republiken Tjeckien var överens med kommissionen om att de omtvistade förordningarna inte är tillämpliga så länge en medlemsstat inte har beslutat om att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster på sitt territorium.

68 Republiken Tjeckien har under den tredje grundens andra del gjort gällande att tribunalen har bortsett från dess argument att kommissionens avsikt att införa en skyldighet att införa ITS-tillämpningar och ITS-tjänster i alla medlemsstater uttryckligen framgår i de omtvistade förordningarnas respektive motiveringar.

69 Republiken Tjeckien har under den tredje grundens tredje del slutligen gjort gällande att det var fel av tribunalen att inte godta dess argument att kontrollorganet utgör en väsentlig del av det ifrågavarande området, vilket inte kan bli föremål för delegering av befogenhet.

70 Kommissionen har bestritt dessa resonemang.

Domstolens bedömning

71 Såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande, härrör den tredje grundens första del från en felaktig läsning av den första meningen i punkt 39 i den överklagade domen. Till skillnad från vad Republiken Tjeckien har anfört, konstaterade tribunalen nämligen inte att parterna var överens om tolkningen av de omtvistade förordningarna som sådana, utan enbart om tolkningen av direktiv 2010/40.

72 När det gäller den andra delen av den tredje grunden, enligt vilken Republiken Tjeckien i huvudsak gör gällande att tribunalen inte uttryckligen besvarade medlemsstatens argument om de omtvistade förordningarnas respektive motiveringar, erinrar domstolen om att det av domstolens fasta praxis framgår att tribunalens skyldighet att motivera sina domar enligt artiklarna 36 och 53 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol inte innebär att tribunalen är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet fört bemöts vart och ett för sig och på ett

uttömmande sätt. Motiveringen kan således vara underförstådd, under förutsättning att den ger de berörda möjlighet att få reda på skälen till varför de ifrågavarande åtgärderna vidtagits och domstolen tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll (dom av den 29 mars 2011, ArcelorMittal Luxembourg/kommissionen och kommissionen/ArcelorMittal Luxembourg m.fl., C-201/09 P och C-216/09 P, EU:C:2011:190, punkt 78, och dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

73 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 89 i sitt förslag till avgörande, är tribunalens resonemang i punkterna 35–44 i den överklagade domen emellertid tydligt, och det ger Republiken Tjeckien möjlighet att få reda på skälen till varför tribunalen bedömde att talan inte kunde bifallas på den aktuella grunden samt domstolen tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll. Motiveringen i den överklagade domen är således inte bristfällig i detta avseende.

74 Republiken Tjeckien har under den tredje grundens tredje del kritiserat tribunalen för att den inte godtog dess argument att kontrollorganet utgör en ”väsentlig del”, i den mening som avses i artikel 290 FEUF, som inte kan bli föremål för delegering av befogenhet.

75 I detta hänseende ska det erinras om att det av lydelsen av artikel 290.1 andra stycket andra meningen FEUF framgår att de väsentliga delarna av ett område ska förbehållas lagstiftningsakterna och därför inte får bli föremål för delegering av befogenhet.

76 Detta förbud mot att tilldela delegerad befogenhet rörande väsentliga delar av det aktuella området stämmer, för övrigt, överens med domstolens fasta rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, punkt 6, och dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

77 I enlighet med denna rättspraxis ska frågan om vilka delar inom ett område som ska anses som ”väsentliga” inte enbart omfattas av unionslagstiftarens bedömning, utan den ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning. Det är härvidlag nödvändigt att beakta det berörda områdets kännetecknande och särskilda egenskaper (dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkterna 67 och 68, och dom av den 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

78 En beståndsdel är av väsentlig karaktär, i enlighet med artikel 290.1 andra stycket andra meningen FEUF, bland annat om antagandet kräver sådana politiska val som omfattas av unionslagstiftarens eget ansvar, i det att den innebär en avvägning mellan olika intressen på grundval av flertalet bedömningar, eller om den möjliggör ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter som är så omfattande att det är nödvändigt för unionslagstiftaren att ingripa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 65, 76 och 77).

79 I förevarande fall har tribunalen, i punkt 72 i den överklagade domen, avfärdat Republiken Tjeckiens argument i vilket medlemsstaten gör gällande att upprättandet av ett kontrollorgan utgör en väsentlig del av det ifrågavarande området, som inte kan bli föremål för delegering av befogenhet, och ansett att det i detta hänseende var tillräckligt att konstatera att kommissionen inte hade överskridit sina befogenheter som den hade tilldelats i direktiv 2010/40.

80 Detta resonemang bygger på en felaktig rättstillämpning.

81 Eftersom det anges uttryckligen i artikel 290.1 andra stycket andra meningen FEUF att de väsentliga delarna av ett område ska förbehållas lagstiftningsakterna och därför inte får bli föremål för delegering av befogenhet, avgränsar denna bestämmelse det spelrum som unionslagstiftaren råder över vid utformningen av en delegering av befogenhet. Denna bestämmelse syftar nämligen till att försäkra sig om att beslut om sådana delar är förbehållna lagstiftaren.

82 I den överklagade domen prövade tribunalen emellertid inte frågan om huruvida upprättandet av kontrollorganet utgjorde, eller inte utgjorde, en sådan väsentlig del som avses i den bestämmelsen, varvid den inte uteslöt att så kan vara fallet. Tribunalen nöjde sig med att hänvisa till omfattningen av den delegerade befogenheten som framgår av artikel 7 i direktiv 2010/40.

83 Tribunalen har härigenom åsidosatt artikel 290.1 andra stycket andra meningen FEUF. I motsats till vad som krävs med hänsyn till denna bestämmelse, försäkrade sig inte tribunalen om att antagandet av regler avseende väsentliga delar av det aktuella området, i detta fall, förbehölls unionslagstiftaren och inte blev föremål för delegering av befogenhet.

84 Eftersom domslutet i den överklagade domen framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder ska domskälen emellertid ersättas, i enlighet med ovan i punkt 56 nämnda rättspraxis.

85 Det ska härvidlag påpekas att kvalificeringen av en del som ”väsentlig” inte kan överlåtas till unionslagstiftaren, utan är beroende av de kriterier som följer av en objektiv tolkning av artikel 290.1 andra stycket andra meningen FEUF. Bland dessa kriterier ingår bland att de som nämns i punkt 78 i förevarande dom.

86 Med hänsyn till utformningen av kontrollorganet, som framgår av punkt 61 i förevarande dom, fastslår domstolen att upprättandet varken innebär politiska val, eller ingrepp i de berörda aktörernas grundläggande rättigheter som är så omfattande att det kräver att unionslagstiftaren ingriper. Detta organs behörighet är nämligen i det väsentligaste begränsad till att samla in upplysningar och upprätta bedömningsrapporter. Den enda konsekvens som upprättandet av detta organ får för de berörda aktörerna är att dessa förpliktas att till organet lämna sina identitetsuppgifter, en beskrivning av den informationstjänst som de tillhandahåller, samt en förklaring om överensstämmelse.

87 I motsats till vad Republiken Tjeckien har gjort gällande utgör upprättandet av kontrollorganet således inte ”en väsentlig del” av det aktuella området enligt artikel 290.1 andra stycket andra meningen FEUF.

88 Följaktligen kan talan inte bifallas på den tredje grunden.

89 Överklagandet ska följaktligen ogillas eftersom ingen av de tre grunderna har godtagits.

Rättegångskostnader

90 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, vilken enligt artikel 184.1 i samma regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

91 Kommissionen har yrkat att Republiken Tjeckien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Republiken Tjeckien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter