Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Žalba – Promet – Direktiva 2010/40/EU – Uvođenje inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu – Članak 7. – Delegiranje ovlasti Europskoj komisiji – Granice – Delegirana uredba (EU) br. 885/2013 – Pružanje usluga informiranja o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima za kamione i gospodarska vozila – Delegirana uredba (EU) br. 886/2013 – Podaci i postupci za pružanje korisnicima besplatnih osnovnih općih prometnih informacija u vezi s cestovnom sigurnosti – Članak 290. UFEU-a – Izričito razgraničenje ciljeva, sadržaja, opsega i trajanja delegiranja ovlasti – Ključan element predmetnog područja – Uspostava nadzornog tijela”

U predmetu C-696/15 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 23. prosinca 2015.,

**Češka Republika**, koju zastupaju M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller i J. Pavliš, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

**Europska komisija**, koju zastupaju A. Buchet, P. J. O. Van Nuffel, J. Hottiaux i Z. Malůšková, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz (izvjestitelj), predsjednik vijeća, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. listopada 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. prosinca 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: češki

**Presudu**

1 Svojom žalbom Češka Republika zahtijeva od Suda poništenje presude Općeg suda Europske unije od 8. listopada 2015., Češka Republika/Komisija (T-659/13 i T-660/13, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:771), kojom je on odbio dvije tužbe sa, u predmetu T-659/13, primarno, zahtjevom za poništenje Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 885/2013 od 15. svibnja 2013. o dopuni Direktive 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na pružanje usluga informiranja o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima za kamione i gospodarska vozila (SL 2013., L 247, str. 1.) i, podredno, zahtjevom za poništenje članka 3. stavka 1., članka 8. i članka 9. stavka 1. točke (a) Delegirane uredbe br. 885/2013 te, u predmetu T-660/13, primarno, zahtjevom za poništenje Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 886/2013 od 15. svibnja 2013. o dopuni Direktive 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na podatke i postupke za pružanje korisnicima, gdje je to moguće, besplatnih osnovnih općih prometnih informacija u vezi s cestovnom sigurnosti (SL 2013., L 247, str. 6.) i, podredno, zahtjevom za poništenje članka 5. stavka 1., članka 9. i članka 10. stavka 1. točke (a) Delegirane uredbe br. 886/2013.

## Pravni okvir

### *Direktiva 2010/40/EU*

2 Iz članka 1. stavaka 1. i 2. Direktive 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o okviru za uvođenje inteligentnih prometnih sustava u cestovnom prometu i za veze s ostalim vrstama prijevoza (SL 2010., L 207, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 296.) proizlazi da se njome utvrđuje okvir za potporu usklađenom i dosljednom uvođenju i uporabi inteligentnih prometnih sustava (ITS) u Uniji, posebno njihovom međugraničnom uvođenju i uporabi između država članica te se donose opći uvjeti za tu svrhu i predviđa se izrada specifikacija za mjere u prioritetnim područjima iz članka 2. kao i izrada potrebnih normi, gdje je to primjereno.

3 Članak 2. stavak 1. te direktive utvrđuje prioritetna područja za razvoj i uporabu specifikacija i normi.

4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Prioritetne mjere”, propisuje:

„Unutar prioritetnih područja prioritetne mjere za razvoj i uporabu specifikacija i normi, kako je navedeno u Prilogu I, su:

[...]

(c) podaci i postupci za pružanje korisnicima, gdje je to moguće, besplatnih osnovnih općih prometnih informacija u vezi s cestovnom sigurnosti;

[...]

(e) pružanje usluga informiranja o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima za kamione i gospodarska vozila;

[...]”

5 Članak 4. točka 1. te direktive ITS definira kao sustave u kojima se informacijske i komunikacijske tehnologije primjenjuju u području cestovnog prometa, uključujući infrastrukturu, vozila i korisnike, te u upravljanju prometom i upravljanju mobilnosti, kao i za veze s ostalim vrstama prijevoza.

6 Članak 4. točka 17. Direktive 2010/40 „specifikaciju” definira kao „obvezujuću mjeru o utvrđivanju odredaba koje sadrže zahtjeve, postupke ili bilo kakva druga relevantna pravila”.

7 Članak 5. stavak 1. te direktive, naslovljen „Uvođenje ITS-a”, propisuje:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se pri uvođenju aplikacija i usluga ITS-a u skladu s načelima iz Priloga II. primjenjuju specifikacije koje je Komisija donijela u skladu s člankom 6. To ne dovodi u pitanje pravo svake države članice da sama odluči o uvođenju takvih aplikacija i usluga na svom području. To pravo ne dovodi u pitanje bilo kakav zakonodavni akt donesen na temelju članka 6. stavka 2. drugog podstavka.”

8 Članak 6. te direktive, naslovljen „Specifikacije”, propisuje:

„1. Komisija najprije donosi specifikacije potrebne kako bi se osigurala usklađenost, interoperabilnost i kontinuitet pri uvođenju i operativnoj uporabi ITS-a za prioritetne mjere.

[...]

4. Prema potrebi, te s obzirom na područje na koje se specifikacija odnosi, ta specifikacija uključuje jednu ili više od sljedećih tipova odredbi:

(a) funkcionalne odredbe koje opisuju uloge različitih dionika i protok informacija među njima;

(b) tehničke odredbe koje osiguravaju tehnička sredstva za ispunjenje funkcionalnih odredbi;

(c) organizacijske odredbe koje opisuju postupovne obveze različitih dionika;

(d) uslužne odredbe koje opisuju različite razine usluga i njihov sadržaj za aplikacije i usluge ITS-a.

5. Ne dovodeći u pitanje postupke u skladu s Direktivom 98/34/EZ u specifikacijama se, prema potrebi, određuju uvjeti pod kojima države članice, nakon što o tome obavijeste Komisiju, mogu uspostaviti dodatna pravila za pružanje usluga ITS-a na cijelom svom području ili na njegovom dijelu, pod uvjetom da ta pravila ne ometaju interoperabilnost.

6. Specifikacije se, prema potrebi, temelje na bilo kojim normama iz članka 8.

U specifikacijama se, prema potrebi, predviđa ocjena sukladnosti u skladu s Odlukom br. 768/2008/EZ.

Specifikacije moraju ispunjavati načela navedena u Prilogu II.

[...]”

9 Članak 7. stavci 1. i 2. te direktive, naslovljen „Delegirani akti”, glasi:

„1. Komisija može donijeti delegirane akte u pogledu specifikacija u skladu s člankom 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Pri donošenju takvih delegiranih akata Komisija djeluje u skladu s relevantnim odredbama ove Direktive, posebno člankom 6. i Prilogom II.

2. Za svaku od prioritetnih mjera donosi se poseban delegirani akt.”

### *Delegirana uredba br. 885/2013*

10 U skladu s njezinim člankom 1., Delegiranom uredbom br. 885/2013 „utvrđuju [se] specifikacije potrebne da bi se osigurala sukladnost, interoperabilnost i kontinuitet potrebni za uvođenje i operativno korištenje usluga informiranja o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima za kamione i gospodarska vozila na razini Unije”, u skladu s Direktivom 2010/40, i ona se „[p]rimjenjuje [...] na pružanje usluga informiranja na transeuropskoj cestovnoj mreži (TERN)”.

11 Članak 3. te uredbe, koji se odnosi na zahtjeve za pružanje usluga informiranja, propisuje:

„1. Države članice moraju utvrditi područja na kojima je zbog prometnih i sigurnosnih uvjeta potrebno uvesti usluge informiranja o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima.

Određuju i zone prioriteta u kojima će se pružati dinamične informacije.

2. Pružanjem informacijskih usluga ispunjavaju se uvjeti utvrđeni člancima od 4. do 7.”

12 Članak 8. navedene uredbe propisuje:

„1. Države članice imenuju nacionalno tijelo nadležno za ocjenu ispunjavaju li pružatelji usluga, upravitelji parkirališta i operatori cestovnog prometa zahtjeve utvrđene člancima od 4. do 7. To tijelo mora biti nepristrano i neovisno o ovima posljednjima.

Dvije ili više država članica može odrediti zajedničko regionalno tijelo nadležno za procjenu sukladnosti tim zahtjevima na svojem području.

Države članice moraju obavijestiti Komisiju o tom imenovanom tijelu.

2. Svi pružatelji usluga moraju podnijeti izjavu imenovanim tijelima o svojoj sukladnosti zahtjevima iz članaka od 4. do 7.

Izjava treba sadržavati sljedeće elemente:

(a) podatke o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima za kamione i gospodarska vozila, uključujući postotak parkirališnih mjesta prijavljenih u usluzi informiranja, prikupljene u skladu s člankom 4.;

(b) način distribucije usluga informiranja među korisnicima;

(c) pokrivenost usluga pružanja dinamičnih informacija o sigurnim i zaštićenim parkirališnim mjestima;

(d) kvalitetu i dostupnost informacija koje se pružaju, točku pristupa tim informacijama i oblik u kojem se te informacije pružaju.

3. Imenovana tijela moraju nasumično provjeravati ispravnost deklaracija raznih javnih i privatnih pružatelja usluga i upravitelja parkirališta te zahtijevati dokaze sukladnosti sa zahtjevima iz članaka od 4. do 7.

Kvaliteta usluge može se ocijeniti i uz pomoć komentara korisnika.

Imenovana tijela moraju svake godine mjerodavnim nacionalnim vlastima podnositi izvješća o predanim izjavama i o rezultatima njihovih nasumičnih provjera.”

***Delegirana uredba br. 886/2013***

13 U skladu s njezinim člankom 1., Delegiranom uredbom br. 886/2013 „utvrđuju [se] specifikacije potrebne da bi se osigurala usklađenost, interoperabilnost i kontinuitet za uvođenje i operativnu uporabu podataka i postupaka za pružanje korisnicima, gdje je to moguće, besplatnih osnovnih općih prometnih informacija u vezi s cestovnom sigurnosti na razini Unije”, u skladu s Direktivom 2010/40, i ona se „[p]rimjenjuje [...] na pružanje usluga osnovnih općih prometnih informacija u vezi s cestovnom sigurnosti na transeuropskoj cestovnoj mreži”.

14 Članak 5. te uredbe, koji se odnosi na pružanje usluga informiranja, propisuje:

„1. Države članice trebaju odrediti dionice transeuropske cestovne mreže na kojima je zbog prometnih i sigurnosnih uvjeta potrebno uvesti uslugu osnovnih općih prometnih informacija u vezi s cestovnom sigurnosti.

O takvim dionicama moraju obavijestiti Komisiju.

2. Pružanjem usluge informiranja ispunjavaju se uvjeti utvrđeni člancima 6. i 8.”

15 Članak 9. navedene uredbe glasi:

„1. Države članice moraju imenovati nepristrano i neovisno nacionalno tijelo nadležno za ocjenu ispunjavaju li javni i privatni operatori cestovnog prometa i pružatelji usluga te radijski i televizijski nakladnici specijalizirani za prometne informacije zahtjeve iz članaka 3. do 8. Dvije ili više država članica mogu imenovati zajedničko tijelo nadležno za ocjenu sukladnosti tim zahtjevima na njihovom području.

Države članice obavješćuju Komisiju o tim nacionalnim tijelima.

2. Javni i privatni operatori cestovnog prometa i pružatelji usluga i radijski i televizijski nakladnici posvećeni prometnim informacijama imenovanim nacionalnim tijelima moraju dati svoje identifikacijske podatke i opis usluge informiranja koju pružaju te predati izjavu o sukladnosti zahtjevima iz članaka 3. do 8.

Izjava treba sadržavati sljedeće elemente, ako je primjenljivo:

(a) pokrivene kategorije povezane s cestovnom sigurnosti te pokrivenost cestovne mreže uslugom informiranja;

(b) informacije o njihovoj pristupnoj točki za prometne podatke povezane s cestovnom sigurnosti i uvjetima njezina korištenja;

(c) oblik prometnih podataka povezanih s cestovnom sigurnosti dostupnih preko njihove pristupne točke;

(d) način širenja usluge informiranja među krajnjim korisnicima.

Nakon svake izmjene u vezi s pružanjem usluge, javni i privatni operatori cestovnog prometa i pružatelji usluga te radijski i televizijski nakladnici specijalizirani za prometne informacije moraju odmah ažurirati svoje izjave o sukladnosti.

3. Imenovana nacionalna tijela moraju nasumično provjeravati ispravnost deklaracija javnih i privatnih operatora cestovnog prometa i pružatelja usluga te radijskih i televizijskih nakladnika posvećenih prometnim informacijama, kao i zahtijevati dokaze o sukladnosti zahtjevima iz članaka 3. do 8.

Imenovana nacionalna tijela moraju svake godine podnositi izvješća nacionalnim vlastima o predanim izjavama i o rezultatima njihovih nasumičnih provjera.”

## Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

16 Tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 12. prosinca 2013. Češka Republika pokrenula je dva postupka za poništenje delegiranih uredbi br. 885/2013 i 886/2013 (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: sporne uredbe).

17 U prilog tim tužbama Češka Republika iznijela je tri tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na povredi članka 7. stavka 1. Direktive 2010/40 u vezi s člankom 5. stavkom 1. i člankom 6. te direktive jer je Komisija donošenjem spornih uredbi prekoračila granice ovlasti predviđene tom odredbom, drugi, na povredi članka 290. UFEU-a jer je Komisija donošenjem spornih uredbi prekoračila granice svoje nadležnosti za donošenje delegiranih nezakonodavnih akata predviđene tim člankom i, treći, na povredi članka 13. stavka 2. UEU-a jer je Komisija donošenjem spornih uredbi prekoračila granice ovlasti koje su joj povjerene Ugovorima.

18 Opći sud odbio je u pobijanoj presudi sve te tužbene razloge, a prema tome i obje tužbe u cijelosti.

## Zahtjevi stranaka pred Sudom

19 Prije svega, Češka Republika zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijanu presudu;

– u cijelosti poništi sporne uredbe, i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

20 Podredno, Češka Republika zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijanu presudu;

– poništi članak 3. stavak 1., članak 8. i članak 9. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 885/2013 kao i članak 5. stavak 1., članak 9. i članak 10. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 886/2013, i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

21 Komisija zahtijeva od Suda da:

– odbije žalbu i

– naloži Češkoj Republici snošenje troškova.

## O žalbi

### *Prvi žalbeni razlog*

#### *Argumentacija stranaka*

22 Češka Republika svojim prvim žalbenim razlogom tvrdi da je Opći sud povrijedio načelo pravne sigurnosti kada je u točkama 38. do 44. pobijane presude presudio da se spornim uredbama ne obvezuju države članice da uvedu aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području. Naime, te uredbe sadržavaju standardne odredbe o obveznoj naravi svih njihovih elemenata i o njihovoj izravnoj primjenjivosti u svim državama članicama. Nadalje, obrazloženja tih uredbi izričito navode da je Komisija namjeravala nametnuti obvezu uvođenja ITS-a u svim državama članicama. Budući da sporne uredbe treba tumačiti s obzirom na Direktivu 2010/40, Opći sud je te uredbe navodno protumačio *contra legem*. Takav pristup doveo je države članice u nesiguran pravni položaj, što je neprihvatljivo sa stajališta načela pravne sigurnosti.

23 Komisija smatra da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

#### *Ocjena Suda*

24 Češka Republika svojim prvim žalbenim razlogom u biti prigovara Općem sudu da je presudio da se spornim uredbama države članice ne obvezuju da uvedu aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području.

25 U tom smislu najprije valja navesti da za razliku od onoga što tvrdi Češka Republika te uredbe ne sadržavaju nikakvu odredbu koja predviđa izričitu obvezu za države članice da uvedu aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području.

26 Konkretno, takva izričita obveza ne proizlazi iz standardnih odredbi, koje se nalaze na kraju spornih uredbi, prema kojima su one u cijelosti obvezujuće i izravno se primjenjuju u svim državama članicama. Naime, te standardne odredbe, koje odgovaraju tekstu članka 288. drugog stavka druge rečenice UFEU-a, samo proglašavaju obvezujućim u svim državama članicama sadržaj spornih uredbi, kako proizlazi iz drugih njezinih odredbi, a da ipak ne rješavaju pitanje uključuje li taj sadržaj obvezu uvođenja aplikacija i usluga ITS-a.

27 Što se tiče drugih odredbi tih uredbi, Češka Republika ne tvrdi da one propisuju izričitu obvezu država članica da uvedu aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području, i to u svakom slučaju nije tako. Konkretno, odredbe članka 3. stavka 1. Delegirane uredbe br. 885/2013 i članak 5. stavak 1. Uredbe br. 886/2013 ne predviđaju nikakvu izričitu obvezu u tom smislu.

28 U nedostatku izričite obveze, koja bi proizlazila iz samog teksta spornih uredbi, a prema kojoj bi sve države članice bile obvezne uvesti aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području, argumentacija Češke Republike u prilog tvrdnji da je tumačenje Općeg suda tih uredbi s obzirom na Direktivu 2010/40 *contra legem* ne može se prihvatiti.

29 Naprotiv, valja utvrditi da, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 27. i 28. svojeg mišljenja, obje te uredbe u svojem članku 1. predviđaju da utvrđuju potrebne specifikacije „u skladu s Direktivom 2010/40”. Članak 5. stavak 1. te direktive države članice obvezuje da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se „pri uvođenju” aplikacija i usluga ITS-a primjenjuju specifikacije koje je donijela Komisija, dodajući da ta obveza „ne dovodi u pitanje pravo svake države članice da sama odluči o uvođenju takvih aplikacija i usluga na svom području”.

30 Prema tome, iz upućivanja na Direktivu 2010/40 sadržanog u članku 1. tih spornih uredbi nedvojbeno proizlazi da one ne obvezuju države članice da uvedu aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području, nego samo da poduzmu potrebne mjere kako bi se specifikacije iz tih uredbi primjenjivale na aplikacije i usluge ITS-a pri njihovu uvođenju.

31 Argument Češke Republike da obrazloženja spornih uredbi izričito navode Komisijinu namjeru nametanja obveze svim državama članicama da uvedu aplikacije i usluge ITS-a također se ne može prihvatiti.

32 Naime, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 31. i 32. svojeg mišljenja, takva namjera ne proizlazi iz tih obrazloženja. Iako one spominju Komisijinu preferenciju za scenarij obveznog uvođenja aplikacija i usluga ITS-a u svim državama članicama, one ne omogućuju zaključak da su sporne uredbe imale za cilj provesti takav scenarij.

33 Što se tiče argumenta Češke Republike da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je u točki 40. pobijane presude sporne uredbe protumačio s obzirom na Direktivu 2010/40, valja navesti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda akti sekundarnog prava moraju, što je više moguće, biti tumačeni u skladu s temeljnim aktom (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, t. 34. i navedenu sudsku praksu). Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 27. do 29. ove presude, tumačenje Općeg suda spornih uredbi u skladu je i s njihovim tekstom i s Direktivom 2010/40.

34 Opći sud stoga je pravilno u točkama 42. i 43. pobijane presude smatrao da članak 3. stavak 1. Delegirane uredbe br. 885/2013 i članak 5. stavak 1. Delegirane uredbe br. 886/2013 treba tumačiti na način da se obveze predviđene tim člancima da utvrde područja ili dionice cestovne mreže za uvođenje aplikacija ili usluga ITS-a primjenjuju samo ako ih je država članica odlučila uvesti.

35 Slijedom toga, prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

### *Drugi žalbeni razlog*

#### *Argumentacija stranaka*

36 Svojim drugim žalbenim razlogom Češka Republika prigovara Općem sudu da je povrijedio članak 290. UFEU-a presudivši u točkama 58. do 63. pobijane presude da Komisija nije prekoračila delegiranu ovlast iz članka 7. Direktive 2010/40 nametanjem državama članicama obveze uspostave nadzornog tijela predviđenog člankom 8. stavkom 1. Delegirane uredbe br. 885/2013 i člankom 9. stavkom 1. Delegirane uredbe br. 886/2013 s obzirom na to da te odredbe predviđaju da države članice imenuju nacionalno tijelo nadležno za ocjenu ispunjavaju li razni operatori o kojima je riječ zahtjeve propisane tim uredbama (u daljnjem tekstu: nadzorno tijelo).

37 Opći sud u tom je smislu navodno pogrešno ocijenio da nije bilo potrebno da temeljni akt izričito razgraniči sadržaj i opseg Komisijine ovlasti i da je bilo dovoljno što je Komisija na temelju svoje margine prosudbe smatrala da je uspostava nacionalnog tijela potrebna za ostvarenje ciljeva temeljnog akta. Prema mišljenju Češke Republike, sadržaj i opseg delegiranja ovlasti iz članka 7. Direktive 2010/40 razgraničeni su tipovima odredbi izričito nabrojenima u članku 6. stavku 4. te direktive. Ti tipovi odredbi ne omogućuju uspostavu nadzornog tijela.

38 Komisija na to odgovara da članak 290. UFEU-a zakonodavcu Unije ostavlja svu slobodu za opće ili detaljno razgraničenje sadržaja delegiranja ovlasti, pri čemu je jedino ograničenje da se ona ne može odnositi na ključne elemente temeljnog akta.

39 Što se tiče delegiranja ovlasti predviđenog Direktivom 2010/40, njezin članak 7. ovlašćuje Komisiju na donošenje „specifikacija” u skladu s relevantnim odredbama te direktive u cijelosti i, osobito, ali ne isključivo, u skladu s njezinim člankom 6. i njezinim Prilogom II. Prema tome, njezin članak 6. stavak 4. samo netaksativno nabraja tipove odredbi koje se mogu nalaziti u takvoj specifikaciji. U svakom slučaju članak 6. stavak 4. točka (c) te direktive među tipovima odredbi koje se mogu nalaziti u takvoj specifikaciji izričito spominje „organizacijske odredbe”, što samo po sebi opravdava Komisijinu ovlast obvezivanja država članica da stvore nadležno tijelo o kojem je riječ.

***Ocjena Suda***

40 Svojim drugim žalbenim razlogom Češka Republika u biti ističe da je Opći sud povrijedio članak 290. stavak 1. drugi podstavak prvu rečenicu UFEU-a jer je delegiranu ovlast iz članka 7. Direktive 2010/40 protumačio na način da Komisiju ovlašćuje da državama članicama nametne obvezu uspostave nadzornog tijela.

41 Kao što je to Opći sud naveo u točki 51. pobijane presude, članak 7. stavak 1. Direktive 2010/40 Komisiju ovlašćuje da donese delegirane akte u skladu s člankom 290. UFEU-a „u pogledu specifikacija” i „u skladu s relevantnim odredbama [te] Direktive, posebno člankom 6. i Prilogom II.”

42 Pojam „specifikacija” definiran je u članku 4. točki 17. te direktive kao „obvezujuća mjera o utvrđivanju odredaba koje sadrže zahtjeve, postupke ili bilo kakva druga relevantna pravila”.

43 U skladu s člankom 6. stavkom 1. te direktive, Komisija najprije donosi specifikacije potrebne kako bi se osigurala usklađenost, interoperabilnost i kontinuitet pri uvođenju i operativnoj uporabi ITS-a za prioritetne mjere.

44 U skladu s točkama 58. do 62. pobijane presude, Opći sud protumačio je delegiranje ovlasti iz članka 7. stavka 1. Direktive 2010/40 na način da ono Komisiju ovlašćuje na donošenje specifikacija „u skladu sa svim odredbama Direktive 2010/40, a ne samo s njezinim člankom 6.”. Nakon što je uputio na članak 4. točku 17., članak 5. stavak 1., članak 6. stavak 4. točku (c) i članak 6. stavak 6. te direktive, Opći sud je smatrao u točki 62. te presude da to delegiranje ovlasti ovlašćuje Komisiju na uspostavu nadzornog mehanizma „u skladu sa svim odredbama Direktive 2010/40 i osobito ciljevima utvrđenima u članku 6. stavku 1. i njezinu Prilogu II.”.

45 U točki 63. te presude Opći sud je u tom smislu naveo da je „dovoljno da je Komisija na temelju svoje margine prosudbe smatrala da je uspostava takvog tijela potrebna za osiguranje ciljeva usklađenosti, interoperabilnosti i kontinuiteta pri uvođenju” ITS-a.

46 Potonje tumačenje zahvaćeno je pogreškom koja se tiče prava.

47 Iako je u skladu s člankom 7. Direktive 2010/40 Komisija bila obvezna donijeti specifikacije u skladu ne samo s člankom 6. te direktive nego i sa svim drugim njezinim relevantnim odredbama, to ne mijenja činjenicu da se s obzirom na članak 290. UFEU-a delegiranje ovlasti iz tog članka 7. ne može tumačiti na način da Komisiju ovlašćuje na prekoračenje okvira predviđenog člankom 6. te direktive, koji izričito razgraničuje ne samo u svojem stavku 1. cilj specifikacija nego i njihov sadržaj i njihov opseg, izričito određujući, osobito u stavku 4., mjere koje mogu biti njihov predmet.

48 Naime, u skladu s člankom 290. stavkom 1. drugim podstavkom prvom rečenicom UFEU-a, zakonodavni akti izričito razgraničuju ne samo ciljeve nego i sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti.

49 Što se tiče tog zahtjeva, Sud je nekoliko puta presudio da on implicira da dodjela delegirane ovlasti podrazumijeva donošenje pravila koja ulaze u zakonodavni okvir kakav je utvrđen temeljnim zakonodavnim aktom (presude od 18. ožujka 2014., Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, EU:C:2014:170, t. 38.; od 16. srpnja 2015., Komisija/Parlament i Vijeće, C-88/14, EU:C:2015:499, t. 29., i od 17. ožujka 2016., Parlament/Komisija, C-286/14, EU:C:2016:183, t. 30.). Sudska praksa Suda zahtijeva, među ostalim, da je razgraničenje povjerene ovlasti dovoljno precizno, u smislu da mora jasno navesti granice te ovlasti i omogućiti podvrgavanje Komisijine uporabe te ovlasti nadzoru s obzirom na objektivne kriterije koje je utvrdio zakonodavac Unije (vidjeti u tom smislu presude od 5. srpnja 1988., Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, t. 13., i od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health i dr., C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 90.).

50 U tim okolnostima valja odmah odbiti Komisijino tumačenje članka 290. UFEU-a da je jedino ograničenje zakonodavstvu Unije u okviru organizacije delegiranja ovlasti zabrana delegiranja donošenja ključnih elemenata u predmetnom području.

51 Takvo tumačenje nije u skladu s tekstom i duhom te odredbe. Naime, delegiranje ovlasti na temelju te odredbe Komisiji povjerava ovlast izvršavanja funkcija zakonodavstva Unije jer joj omogućuje dopunu ili izmjenu elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni. U tom smislu zahtjev predviđen člankom 290. stavkom 1. drugim podstavkom prvom rečenicom UFEU-a ima za cilj upravo osigurati da takva ovlast proizlazi iz izričite odluke zakonodavca da Komisijina uporaba te ovlasti poštuje okvir koji je zakonodavac sam utvrdio u temeljnom aktu. U tom smislu potonji mora u skladu s tom odredbom predvidjeti granice Komisijine ovlasti, tj. njezine ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje.

52 Doduše, kao što to tvrdi Komisija, članak 290. stavak 1. drugi podstavak prva rečenica UFEU-a zakonodavcu Unije omogućuje povjeravanje Komisiji margine prosudbe za provedbu ovlasti koju joj delegira, koja može, ovisno o značajkama predmetnog područja, biti više ili manje široka. Međutim, delegiranje ovlasti u smislu članka 290. UFEU-a – i svaka eventualna margina prosudbe koja iz njega proizlazi – mora biti u okviru granica utvrđenih temeljnim aktom (vidjeti u tom smislu presudu od 11. svibnja 2017., Dyson/Komisija, C-44/16 P, EU:C:2017:357, t. 53.).

53 To tumačenje članka 290. UFEU-a usto potvrđuje točka 52. Smjernica Komisije od 24. lipnja 2011. o delegiranim aktima (SEC(2011) 855) koje, iako ne mogu obvezivati Sud, mogu biti koristan izvor inspiracije (presuda od 17. ožujka 2016., Parlament/Komisija, C-286/14, EU:C:2016:183, t. 43. i navedena sudska praksa). Komisija u njima navodi da „zakonodavac mora izričito i precizno opisati ovlasti koje želi delegirati Komisiji”, da „nejasne formulacije [...] nisu dopuštene” i da se „ovlasti ne smiju delegirati Komisiji pukim netaksativnim popisom mjera koje se mogu donijeti”.

54 U tim okolnostima članak 290. stavak 1. drugi podstavak prva rečenica UFEU-a ne dopušta sudu Unije da opravda izostanak granica koje zahtijeva ta odredba, koje mora odrediti sam zakonodavac i kojima je podvrgnuta Komisijina uporaba delegirane ovlasti.

55 Međutim, u ovom slučaju je Opći sud, umjesto da je poštovao, kao što to zahtijeva ta odredba, okvir koji je predvidio zakonodavac, protumačio delegiranje ovlasti iz članka 7. Direktive 2010/40 isključivo s obzirom na njezine ciljeve a da se nije uvjerio da su sadržaj i opseg delegirane ovlasti također razgraničeni, pri čemu je to razgraničenje Opći sud prepustio Komisijinoj diskrecijskoj ocjeni.

56 Valja, međutim, podsjetiti da, ako se u obrazloženju odluke Općeg suda navede povreda prava Unije, ali se njezina izreka temelji na drugim pravnim razlozima, takva povreda nema za posljedicu ukidanje te odluke, nego se mora izmijeniti obrazloženje (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 150., i od 5. ožujka 2015., Komisija i dr./Versalis i dr., C-93/13 P i C-123/13 P, EU:C:2015:150, t. 102. i navedenu sudsku praksu).

57 To je i ovdje slučaj.

58 Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 59. do 65. svojeg mišljenja, članak 7. stavak 1. Direktive 2010/40 u vezi s njezinim člankom 6. stavkom 4. točkom (c) Komisiji pruža dovoljnu pravnu osnovu za uspostavu nadzornog tijela.

59 Naime, kao što to proizlazi iz točke 47. ove presude, članak 6. te direktive izričito razgraničava ne samo cilj nego i sadržaj i opseg specifikacija koje može donijeti Komisija. U skladu sa stavkom 4. točkom (c) te odredbe, specifikacija može sadržavati „organizacijske odredbe koje opisuju postupovne obveze različitih dionika”.

60 Odredbe u spornim uredbama o uspostavi nadzornog tijela, tj. članak 8. Delegirane uredbe br. 885/2013 i članak 9. Delegirane uredbe br. 886/2013, jesu takve organizacijske odredbe koje opisuju postupovne obveze različitih dionika.

61 Naime, kao što je to Opći sud naveo u točkama 57. i 64. pobijane presude, iz tih članaka proizlazi da nadzorno tijelo ima zadaću ocjenjivati poštovanje od strane različitih predmetnih operatora specifikacija predviđenih spornim uredbama. U tu svrhu navedeni članci nalažu da je to nadzorno tijelo neovisno i nepristrano. Nadalje, oni obvezuju predmetne operatore da tom tijelu daju svoje identifikacijske podatke, opis usluge informiranja koju pružaju i predaju izjavu o sukladnosti. Naposljetku, ti članci propisuju da nadzorno tijelo nasumično provjerava ispravnost deklaracija određenog broja operatora i da svake godine podnose izvješća nadležnim nacionalnim tijelima o predanim izjavama i o rezultatima njihovih nasumičnih provjera.

62 Stoga, s jedne strane, članak 8. Delegirane uredbe br. 885/2013 i članak 9. Delegirane uredbe br. 886/2013 imaju „organizacijsku” narav jer predviđaju uspostavu i organizaciju nadzornog tijela koje ima zadaću ocjenjivati poštovanje od strane različitih predmetnih operatora specifikacija predviđenih spornim uredbama, pri čemu se zahtijeva da je to nadzorno tijelo neovisno i nepristrano.

63 S druge strane, te odredbe „opisuju postupovne obveze različitih dionika” jer obvezuju predmetne operatore da tom tijelu daju svoje identifikacijske podatke, opis usluge informiranja i predaju izjave o sukladnosti na temelju kojih to tijelo svake godine mora podnijeti izvješće nadležnom nacionalnom tijelu.

64 To tumačenje članka 6. stavka 4. točke (c) Direktive 2010/40 nije dovedeno u pitanje argumentom Češke Republike da njezin članak 5. stavak 1. ostavlja na izbor sredstva koja treba primijeniti radi osiguranja primjene aplikacija i usluga ITS-a u državama članicama.

65 Naime, taj članak 5. stavak 1. samo obvezuje države članice da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se pri uvođenju aplikacija i usluga ITS-a na njih primjenjuju specifikacije koje je donijela Komisija. On stoga nije relevantan za sadržaj tih specifikacija.

66 Budući da je, prema tome, izreka pobijane presude osnovana, drugi žalbeni razlog valja odbiti.

### *Treći žalbeni razlog*

#### *Argumentacija stranaka*

67 Prvim dijelom svojeg trećeg žalbenog razloga Češka Republika ističe da je Opći sud iskrivio njezinu argumentaciju u prvostupanjskom postupku utvrđujući u točki 39. pobijane presude da se slaže s Komisijom o činjenici da se sporne uredbe ne primjenjuju tako dugo dok država članica ne odluči uvesti aplikacije i usluge ITS-a na svojem državnom području.

68 Drugim dijelom tog žalbenog razloga Češka Republika prigovara Općem sudu da je zanemario njezin argument da Komisijina namjera nametanja obveze svim državama članicama uvođenja aplikacija i usluga ITS-a izričito proizlazi iz obrazloženjâ spornih uredbi.

69 Naposljetku, treći dio tog žalbenog razloga temelji se na tome da je Opći sud navodno pogrešno odbio njezin argument da je nadzorno tijelo ključan element predmetnog područja, koji ne može biti predmet delegiranja ovlasti.

70 Komisija osporava tu argumentaciju.

***Ocjena Suda***

71 Kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 85. svojeg mišljenja, prvi dio trećeg žalbenog razloga proizlazi iz pogrešnog tumačenja prve rečenice točke 39. pobijane presude. Naime, za razliku od onog što tvrdi Češka Republika, Opći sud nije utvrdio postojanje slaganja stranaka o tumačenju samih spornih uredbi, nego samo o tumačenju Direktive 2010/40.

72 Što se tiče drugog dijela trećeg žalbenog razloga, kojim Češka Republika u biti ističe da Opći sud nije izričito odgovorio na njezinu argumentaciju koja se temelji na obrazloženjima spornih uredbi, valja podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda obveza obrazlaganja presuda, koju Opći sud ima na temelju članka 36. i članka 53. stavka 1. Statuta Suda Europske unije, njemu ne nalaže da pruži obrazloženje kojim bi se, iscrpno i pojedinačno, osvrnuo na sve tvrdnje koje su iznijele stranke u sporu. Obrazloženje stoga može biti implicitno, pod uvjetom da se njime zainteresiranim osobama omogućuje da saznaju razloge zbog kojih su donesene predmetne mjere, a Sudu da raspolaže s dovoljno elemenata za izvršavanje svojeg sudskog nadzora (presude od 29. ožujka 2011., ArcelorMittal Luxembourg/Komisija i Komisija/ArcelorMittal Luxembourg i dr., C-201/09 P i C-216/09 P, EU:C:2011:190, t. 78., i od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 38. i navedena sudska praksa).

73 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 89. svojeg mišljenja, obrazloženje Općeg suda u točkama 35. do 44. pobijane presude jasno je i omogućuje kako Češkoj Republici saznanje razloga zbog kojih je Opći sud odbio tužbeni razlog o kojem je riječ tako i Sudu raspolaganje s dovoljno elemenata kako bi izvršio svoj sudski nadzor. Prema tome, pobijana presuda u tom pogledu nije zahvaćena pogreškom nedostatka obrazloženja.

74 Trećim dijelom trećeg žalbenog razloga Češka Republika prigovara Općem sudu jer je odbio njezin argument da je nadležno tijelo „ključan element” u smislu članka 290. UFEU-a, koji ne može biti predmet delegiranja ovlasti.

75 U tom smislu valja podsjetiti na to da su u skladu s člankom 290. stavkom 1. drugim podstavkom drugom rečenicom UFEU-a ključni elementi nekog područja rezervirani za zakonodavni akt i u skladu s time ne mogu biti predmet delegiranja ovlasti.

76 Ta zabrana odobravanja delegiranja ovlasti koje se odnosi na ključne elemente predmetnog područja usto odgovara ustaljenoj sudskoj praksi Suda (vidjeti u tom smislu presude od 17. prosinca 1970., Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, t. 6., i od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

77 U skladu s tom sudskom praksom, pitanje koji se elementi određenog područja trebaju kvalificirati kao „ključni” nije stvar ocjene samog zakonodavca Unije, nego se mora temeljiti na objektivnim elementima koji mogu biti predmet sudskog nadzora. U tom smislu potrebno je uzeti u obzir značajke i posebnosti

predmetnog područja (presude od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 67. i 68., i od 22. lipnja 2016., DK Recycling und Roheisen/Komisija, C-540/14 P, EU:C:2016:469, t. 48. i navedena sudska praksa).

78 Element je ključan u smislu članka 290. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice UFEU-a osobito ako njegovo donošenje zahtijeva političke odabire obuhvaćene odgovornostima zakonodavca Unije jer podrazumijeva vaganje različitih predmetnih interesa na temelju višestrukih ocjena ili ako omogućuje zadiranje u temeljna prava predmetnih osoba u takvoj mjeri da je potrebno djelovanje zakonodavca Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 65., 76. i 77.).

79 U ovom je slučaju Opći sud u točki 72. pobijane presude odbio argument Češke Republike da je uspostava nadzornog tijela ključan element predmetnog područja, koji ne može biti predmet delegiranja ovlasti, smatrajući da je u tom pogledu dovoljno utvrditi da Komisija nije prekoračila ovlast koja joj je povjerena Direktivom 2010/40.

80 To je obrazloženje zahvaćeno pogreškom koja se tiče prava.

81 Naime, izričito propisujući da su ključni elementi određenog područja rezervirani za zakonodavni akt i da ne mogu biti predmet delegiranja, članak 290. stavak 1. drugi podstavak druga rečenica UFEU-a ograničava opseg kojim raspolaže zakonodavac Unije u okviru organizacije delegiranja ovlasti. Naime, ta odredba ima za cilj osigurati da su odluke koje se odnose na takve elemente rezervirane za tog zakonodavca.

82 Međutim, u pobijanoj presudi Opći sud nije razmotrio pitanje je li uspostava nadzornog tijela ključni element ili ne, u smislu te odredbe, ne isključujući tako mogućnost da je to tako. Samo je uputio na opseg delegiranja ovlasti iz članka 7. Direktive 2010/40.

83 Time je Opći sud povrijedio članak 290. stavak 1. drugi podstavak drugu rečenicu UFEU-a. Naime, suprotno od onog što zahtijeva ta odredba, Opći sud nije se uvjerio da je u ovom slučaju donošenje pravila koja se odnose na ključne elemente predmetnog područja ostalo rezervirano za zakonodavca Unije i da nije bilo predmet delegiranja ovlasti.

84 Međutim, budući da je pobijana presuda osnovana zbog drugog pravnog razloga, valja provesti zamjenu razloga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 56.

85 U tom smislu valja navesti da kvalifikacija elementa kao „ključnog” ne može biti prepuštena zakonodavcu Unije, nego ovisi o kriterijima koji proizlaze iz objektivnog tumačenja članka 290. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice UFEU-a, među kojima su osobito oni spomenuti u točki 78. ove presude.

86 U ovom slučaju, s obzirom na organizaciju nadzornog tijela, kako je opisana u točki 61. ove presude, valja smatrati da njegova uspostava ne znači ni političke odabire ni zadiranja u temeljna prava operatora u takvoj mjeri da bi zahtijevala djelovanje zakonodavstva Unije. Konkretno, nadležnosti tog tijela ostaju uglavnom ograničene na prikupljanje podataka i podnošenje izvješća o ocjeni. Posljedice te uspostave za predmetne operatore ograničene su na obvezu podnošenja tom tijelu njihovih identifikacijskih podataka, opisa usluge informiranja koju pružaju i izjave o sukladnosti.

87 Posljedično, suprotno onomu što tvrdi Češka Republika, uspostava nadzornog tijela nije „ključan element” predmetnog područja, u smislu članka 290. stavka 1. drugog podstavka druge rečenice UFEU-a.

88 Stoga treći žalbeni razlog treba u cijelosti odbiti kao neosnovan.

89 Budući da su sva tri žalbena razloga odbijena, žalbu treba odbiti.

## Troškovi

90 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbeni postupak primjenjuje na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

91 Budući da Češka Republika nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, pored vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

**1. Žalba se odbija.**

**2. Češkoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi