Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

26 юли 2017 година*

„Обжалване — Транспорт — Директива 2010/40/ЕС — Внедряване на интелигентни транспортни системи в областта на автомобилния транспорт — Член 7 — Делегиране на правомощия на Европейската комисия — Граници — 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 — Член 290 ДФЕС — Изрично определяне на целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането на правомощия — Съществен елемент на съответната област — Създаване на контролен орган“

По дело C-696/15 P,

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 23 декември 2015 г.,

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller и J. Pavliš, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, за която се явяват A. Buchet, P. J. O. Van Nuffel, J. Hottiaux и Z. Malůšková, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: T. von Danwitz (докладчик), председател на състава, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 октомври 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 декември 2016 г.,

* Език на производството: чешки.

постанови настоящото

Решение

1 В жалбата си Чешката република моли Съда да отмени решение на Общия съд на Европейския съюз от 8 октомври 2015 г., Чешка република/Комисия (T-659/13 и T-660/13, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2015:771), с което посоченият съд отхвърля нейните две жалби, като предмет на жалбата по дело T-659/13 е основно искането за отмяна на Делегиран регламент (ЕС) № 885/2013 на Комисията от 15 май 2013 година за допълване на Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (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) и при условията на евентуалност — искането за отмяна на член 3, параграф 1, член 8 и член 9, параграф 1, буква а) от Делегиран регламент № 885/2013, а по дело T-660/13 предмет на жалбата е основно искането за отмяна на Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013 на Комисията от 15 май 2013 година за допълване на Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета 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) и при условията на евентуалност — искането за отмяна на член 5, параграф 1, член 9 и член 10, параграф 1, буква а) от Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013.

Правна уредба

Директива 2010/40/ЕС

2 Съгласно член 1, параграфи 1 и 2 от Директива 2010/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година 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) посочената директива установява рамка в подкрепа на координираното и последователно внедряване и използване на „интелигентни транспортни системи“ (или „ИТС“) в рамките на Европейския съюз, по-специално през границите между държавите членки, а освен това установява общите условия, необходими за тази цел и предвижда разработването на спецификации за действия в рамките на приоритетните области, посочени в член 2, както и разработването по целесъобразност на необходимите стандарти.

3 В член 2, параграф 1 от тази директива са уточнени приоритетните области за разработването и използването на спецификации и стандарти.

4 Член 3 от посочената директива, озаглавен „Приоритетни действия“, предвижда:

„В рамките на приоритетните области следните действия представляват приоритетни действия за разработването и използването на спецификации и стандарти, посочени в приложение I:

[…]

в) данни и процедури за предоставяне, където е възможно, на минимална универсална информация за движението, свързана с безопасността на движението по пътищата, която е безплатна за потребителите;

[…]

д) предоставянето на информационни услуги за места за безопасно и сигурно паркиране за камиони и търговски превозни средства;

[…]“.

5 Член 4, точка 1 от същата директива дефинира ИТС като 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.

6 Член 4, точка 17 от Директива 2010/40 дефинира „спецификация“ като „обвързваща мярка за установяване на разпоредби, които съдържат изисквания, процедури или каквито и да било други имащи отношение правила“.

7 Член 5, параграф 1 от тази директива, озаглавен „Внедряване на ИТС“, гласи:

„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“.

8 Член 6 от посочената директива, озаглавен „Спецификации“, гласи:

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

[…]

4. Когато е уместно и в зависимост от областта, обхваната 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 [съгласно] Решение № 768/2008/ЕО.

Спецификациите съответстват на принципите, установени в приложение II.

[…]“.

9 Член 7, от същата директива, озаглавен „Делегирани актове“, предвижда следното в параграфи 1 и 2:

„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“.

Делегиран регламент № 885/2013

10 Съгласно член 1 от Делегиран регламент № 885/2013 с последния „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 и той „се прилага спрямо предоставянето на информационни услуги в рамките на трансевропейската пътна мрежа (TERN)“.

11 Член 3 от този регламент, 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“.

12 Член 8 от посочения регламент 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.

Декларацията съдържа следните елементи:

а) събраните данни съгласно член 4 относно местата за безопасно и сигурно паркиране за камиони и търговски превозни средства, включително процента на местата за паркиране, регистрирани в информационната услуга;

б) средствата за разпространение на информационната услуга сред потребителите;

в) покритието на динамични информационни услуги относно места за безопасно и сигурно паркиране;

г) качеството и достъпността на предоставената информация, точката за достъп до информацията и формата, в който се предоставя информацията.

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“.

Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013

13 Съгласно член 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013 последният „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 и „се прилага за предоставянето на услуги за минимална обща информация за движението, свързана с безопасността, по трансевропейската пътна мрежа“.

14 Член 5 от този регламент, който се отнася 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“.

15 Член 9 от посочения регламент има следното съдържание:

„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 [, доставчици на услуги] 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.

Декларацията съдържа следните елементи, където това е приложимо:

а) обхванати категории, свързани с безопасността на пътното движение и дял от пътната мрежа, който е покрит от информационната услуга;

б) информация относно техните точки за достъп до данни, свързани с безопасността на пътното движение и условията за използването им;

в) формат на данните, свързани с безопасността на пътното движение, които са на разположение чрез точката за достъп;

г) средствата за разпространение на информационната услуга до крайните потребители.

Публичните и частните пътни оператори, доставчиците на услуги и разпространителите на информация, свързана с пътното движение, незабавно актуализират своите декларации за съответствие, след всяка промяна в предоставяната услуга.

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“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

16 На 12 декември 2013 г. Чешката република подава две жалби в секретариата на Общия съд за отмяна на Делегиран регламент № 885/2013 и Делегиран регламент № 886/2013 (наричани по-нататък общо „оспорените регламенти“).

17 В подкрепа на жалбите си Чешката република изтъква три основания, първото от които 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 основание е изведено от нарушение на член 290 ДФЕС, доколкото с приемането на оспорените регламенти Комисията е превишила правомощието си да приема делегирани незаконодателни актове съгласно този член, а третото основание е изведено от нарушение на член 13, параграф 2 ДЕС, доколкото с приемане на оспорените регламенти Комисията е превишила предоставените ѝ от Договорите правомощия.

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

Искания на страните пред Съда

19 Чешката република иска от Съда главно:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да отмени изцяло оспорените регламенти и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

20 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, както 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.

21 Комисията иска от Съда:

— да отхвърли жалбата и

— да осъди Чешката република да заплати съдебните разноски.

По жалбата

По първото основание

Доводи на страните

22 В рамките на първото си основание Чешката република изтъква, че Общият съд е нарушил принципа на правната сигурност, като е приел в точки 38—44 от обжалваното съдебно решение, че оспорените регламенти не създават задължение за държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия. Всъщност тези регламенти съдържали стандартните разпоредби, че те са задължителни в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави членки. Освен това обяснителните меморандуми към тези регламенти сочели изрично, че Комисията е имала намерение за наложи задължително внедряване на ИТС във всички държави членки. Като е приел, че оспорените регламенти трябва да се разглеждат в светлината на Директива 2010/40, Общият съд ги е изтълкувал contra legem. Подобен подход поставял държавите членки в несигурно правно положение, което било недопустимо от гледна точка на принципа на правната сигурност.

23 Комисията счита, че първото основание трябва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

24 В рамките на първото си основание Чешката република по същество упреква Общия съд, че е приел, че оспорените регламенти не задължават държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия.

25 В това отношение в самото начало следва да се приеме за установено, обратно на твърденията на Чешката република, че тези регламенти не съдържат каквато и да е разпоредба, която предвижда изрично задължение за държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия.

26 По-специално, подобно изрично задължение не произтича от стандартните разпоредби, съдържащи се в края на всеки от оспорените регламенти, съгласно които тези регламенти са задължителни в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави членки. Всъщност тези стандартни разпоредби, които съответстват на текста на член 288, втора алинея, второ изречение ДФЕС, се ограничават до това да обявят за задължително във всички държави членки съдържанието на оспорените регламенти, което произтича от останалите им разпоредби, без обаче да разрешат въпроса дали то съдържа задължение за внедряване на ИТС приложенията и услугите.

27 Що се отнася до другите разпоредби на тези регламенти, Чешката република не поддържа, че те предвиждат изрично задължение за държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия, но във всички случаи това не е така. По-специално, разпоредбите на член 3, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013, както и на член 5, параграф 1 от Делегиран регламент № 886/2013 не предвиждат никакво изрично задължение в този смисъл.

28 При липса на изрично задължение, произтичащо от самия текст на оспорените регламенти, съгласно което всички държави членки са длъжни да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия, не може да се уважат доводите на Чешката република, съгласно които даденото от Общия съд тълкуване на тези регламенти в светлината на Директива 2010/40 е contra legem.

29 Обратно на това, от значение е да се отбележи, както посочва генералният адвокат в точки 27 и 28 от заключението си, че съгласно член 1 от всеки от посочените регламенти е предвидено, че с тях се установяват необходимите спецификации „в съответствие с Директива 2010/40“. Член 5, параграф 1 от тази директива обаче задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки, за може спецификациите, приети от Комисията, да се приложат по отношение на ИТС приложенията и услугите „при тяхното внедряване“, като същевременно уточнява, че това задължение „не засяга правото на всяка държава членка да взема решения относно внедряването на такива приложения и услуги на своята територия“.

30 Следователно от позоваването на Директива 2010/40, което се съдържа в член 1 от всеки от оспорените регламенти, следва недвусмислено, че те не задължават държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите на своята територия, а само да приемат необходимите мерки, за да гарантират, че спецификациите, съдържащи се в посочените регламенти, са приложени по отношение на ИТС приложенията и услугите при тяхното внедряване.

31 Не може да бъде уважен и доводът на Чешката република, че в обяснителните меморандуми към оспорените регламенти изрично е посочено намерението на Комисията да създаде задължение за държавите членки да внедрят ИТС приложенията и услугите.

32 Всъщност, както посочва генералният адвокат в точки 31 и 32 от заключението си, от тези обяснителни меморандуми не може да се изведе подобно намерение. Дори от тях да проличава, че Комисията предпочита варианта ИТС приложенията и услугите да бъдат задължително внедрени във всички държави членки, обяснителните меморандуми не позволяват да се приеме за установено, че оспорените регламенти са имали за цел да приведат в действие подобен вариант.

33 Що се отнася до довода на Чешката република, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, доколкото в точка 40 от обжалваното съдебно решение изтълкувал оспорените регламенти в светлината на Директива 2010/40, следва да се посочи, че по силата на постоянната практика на Съда производните актове от правото на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, в съответствие с основния акт (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2012 г., Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, т. 34 и цитираната съдебна практика). Както следва от точки 27—29 от настоящото решение, даденото от Общия съд тълкуване на оспорените регламенти е съвместимо както със самия им текст, така и с Директива 2010/40.

34 Така с основание в точки 42 и 43 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че член 3, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 5, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че предвидените в тях задължения за определяне на зоните или пътните участъци за внедряване на ИТС приложения и услуги се прилагат само когато дадена държава членка е взела решение да ги внедри.

35 Следователно първото основание трябва да се отхвърли по същество.

По второто основание

Доводи на страните

36 В рамките на второто си основание Чешката република упреква Общия съд, че е нарушил член 290 ДФЕС, като е приел по-специално в точки 58—63 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е надхвърлила предвидените в член 7 от Директива 2010/40 делегирани правомощия, като е наложила на държавите членки създаването на контролен орган, предвиден съответно в член 8, параграф 1 от Делегиран регламент № 885/2013 и в член 9, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013, с оглед на обстоятелството, че тези разпоредби предвиждат държавите членки да определят национален орган, който е компетентен да оценява дали посочените в тези регламенти изисквания се изпълняват от съответните оператори (наричан по-нататък „контролният орган“).

37 В това отношение Общият съд бил приел неправилно, че не е нужно основният акт изрично да определя съдържанието и обхвата на делегиране на правомощия на Комисията и че е достатъчно тази институция, разполагаща със свобода на преценката, да е приела, че създаването на контролен орган е било необходимо за постигане на целите на основния акт. Според Чешката република съдържанието и обхватът на съдържащото се в член 7 от Директива 2010/40 делегиране на правомощия са ограничени от видовете разпоредби, изрично изброени в член 6, параграф 4 от тази директива. Посочените видове разпоредби не позволявали създаването на контролен орган.

38 Комисията възразява, че член 290 ДФЕС предоставя на законодателя на Съюза цялата свобода на действие да определи съдържанието на делегирането на правомощия общо или обратното — подробно, като единственото ограничение е, че това делегиране не може да се отнася до съществени елементи на основния акт.

39 Що се отнася до предвиденото в Директива 2010/40 делегиране на правомощия, член 7 от нея оправомощавал Комисията да приема „спецификации“ в съответствие с релевантните разпоредби на цялата директива, и по-специално, но не единствено, в съответствие с член 6 от нея и с нейното приложение II. Следователно в член 6, параграф 4 от нея се посочвали неизчерпателно видовете разпоредби, които могат да се съдържат в подобна спецификация. Във всички случаи член 6, параграф 4, буква в) от разглежданата директива посочвал изрично

„организационни[те] разпоредби“ сред видовете разпоредби, които могат да се съдържат в дадена спецификация, което само по себе си обосновавало правомощието на Комисията да задължи държавите членки да създадат разглеждания контролен орган.

Съображения на Съда

40 В рамките на второто си основание Чешката република изтъква по същество, че Общият съд е нарушил член 290, параграф 1, втора алинея, първо изречение ДФЕС, тълкувайки съдържащото се в член 7 от Директива 2010/40 делегиране на правомощия като допускащо Комисията да задължи държавите членки да създадат контролен орган.

41 Както е посочил Общият съд в точка 51 от обжалваното съдебно решение, член 7, параграф 1 от Директива 2010/40 предоставя правомощие на Комисията да приема делегирани актове в съответствие с член 290 ДФЕС „по отношение на спецификациите“ и в съответствие със „съответните разпоредби на [тази] директива, по-специално с член 6 и с приложение II“ към нея.

42 Понятието „спецификация“ е дефинирано в член 4, точка 17 от посочената директива като „обвързваща мярка за установяване на разпоредби, които съдържат изисквания, процедури или каквито и да било други имащи отношение правила“.

43 Съгласно член 6, параграф 1 от същата директива Комисията най-напред приема спецификациите, необходими за гарантиране на съответствието, оперативната съвместимост и непрекъснатостта за внедряването и експлоатацията на ИТС за приоритетните действия.

44 В точки 58—62 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изтълкувал съдържащото се в член 7, параграф 1 от Директива 2010/40 делегиране на правомощия в смисъл, че оправомощава Комисията да приема спецификации „в съответствие с всички разпоредби на Директива 2010/40, а не само с член 6 от нея“. Позовавайки се на член 4, точка 17, член 5, параграф 1 и член 6, параграф 4, буква в) и параграф 6 от тази директива, в точка 62 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че това делегиране на правомощия е основание Комисията да въведе контролен механизъм „в съответствие с всички разпоредби на Директива 2010/40 и по-специално с целите, посочени в член 6, параграф 1 от нея и в приложение II към същата“.

45 В това отношение в точка 63 от посоченото решение Общият съд уточнява, че „[е било] достатъчно Комисията, която разполага с право на преценка, да счете, че създаването на такъв орган е необходимо за гарантиране на целите за съответствие, оперативна съвместимост и непрекъснатост за внедряването“ на ИТС.

46 Последното посочено тълкуване е опорочено от грешка при прилагане на правото.

47 Макар по силата на член 7 от Директива 2010/40 Комисията да е била длъжна да приеме спецификации при спазване не само на член 6 от посочената директива, но и на всички останали релевантни разпоредби от нея, вярно е също така, че с оглед на член 290 ДФЕС съдържащото се в посочения член 7 делегиране на правомощия не може да се тълкува като оправомощаващо Комисията да превиши предвидената в член 6 от посочената директива рамка, която в параграф 1 от този член изрично определя не само целта на спецификациите, но и тяхното съдържание и обхват, като определя изрично, по-специално в параграф 4 от същия член, мерките, които могат да са предмет на спецификации.

48 Всъщност в съответствие с член 290, параграф 1, втора алинея, първо изречение ДФЕС законодателните актове определят изрично не само целите, но и съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането на правомощия.

49 Що се отнася до това изискване Съдът е приемал многократно, че в съответствие с него предоставянето на делегирано правомощие има за цел да се приемат правила, които се вписват в регулаторната рамка, установена с основния законодателен акт (решения от 18 март 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет, C-427/12, EU:C:2014:170, т. 38, от 16 юли 2015 г., Комисия/Парламент и Съвет, C-88/14, EU:C:2015:499, т. 29 и от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия, C-286/14, EU:C:2016:183, т. 30). Практиката на Съда изисква по-специално определянето на предоставеното правомощие да бъде достатъчно точно, в смисъл че следва да посочва ясно ограниченията на това правомощие и да може да подложи неговото прилагане от страна на Комисията на контрол с оглед на обективните критерии, определени от законодателя на Съюза (вж. в този смисъл решения от 5 юли 1988 г., Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, т. 13 и от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 90).

50 При тези условия още в самото начало следва да се отхвърли даденото от Комисията тълкуване на член 290 ДФЕС, съгласно което единственото ограничение за законодателя на Съюза в рамките на установяването на делегиране на правомощия съставлява забраната да се делегира приемането на съществени елементи на съответната област.

51 Подобно тълкуване е несъвместимо с буквата и духа на тази разпоредба. Всъщност делегирането на правомощия на основание на посочената разпоредба предоставя на Комисията правомощието да изпълнява функциите на законодател на Съюза, доколкото ѝ позволява да допълни или измени несъществени елементи на законодателния акт. В това отношение предвиденото в член 290, параграф 1, втора алинея, първо изречение ДФЕС изискване цели по-конкретно да гарантира, че подобно правомощие произтича от изрично решение на законодателя и че използването на това правомощие от страна на Комисията е в рамките, определени от самия законодател в основния акт. За тази цел, в съответствие с посочената разпоредба, основният акт трябва да съдържа границите на съдържащото се в него делегиране на правомощия на Комисията, по-специално целите, съдържанието, обхвата и продължителността на това делегиране.

52 Несъмнено, както посочва Комисията, член 290, параграф 1, втора алинея, първо изречение ДФЕС позволява на законодателя на Съюза да предостави на Комисията свобода на преценката да упражни предоставеното ѝ от него правомощие, която свобода, в зависимост от характеристиките на съответната област, може да бъде по-широка или по-ограничена. Все пак делегирането на правомощия по смисъла на член 290 ДФЕС и евентуалната свобода на преценката, която включва то, трябва да бъде в границите, определени в основния акт (вж. в този смисъл решение от 11 май 2017 г., Dyson/Комисия, C-44/16 P, EU:C:2017:357, т. 53).

53 Това тълкуване на член 290 ДФЕС всъщност се подкрепя от точка 52 от Насоките на Комисията от 24 юни 2011 г. относно делегираните актове (SEC(2011) 855), които, макар и да не обвързват Съда, могат да съставляват полезен източник на идеи (решение от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия, C-286/14, EU:C:2016:183, т. 43 и цитираната съдебна практика). Всъщност в тях Комисията посочва, че „законодателят трябва да опише изрично и конкретно правомощията, които иска да делегира на Комисията“, че „неясни формулировки […] не са възможни“ и че „не следва да се делегират правомощия на Комисията, като се състави единствено неизчерпателен списък на мерките, които могат да бъдат приети“.

54 При тези условия член 290, параграф 1, втора алинея, първо изречение ДФЕС не позволява на съда на Съюза да поправи липсата на граници, които се изискват съгласно тази разпоредба, които трябва да бъдат определени от самия законодател и които се прилагат по отношение на използването от страна на Комисията на делегираните правомощия.

55 В конкретния случай обаче, вместо да спази предвидената от законодателя рамка, както изисква посочената разпоредба, Общият съд е изтълкувал предвиденото в член 7 от Директива 2010/40 делегиране на правомощия единствено предвид неговите цели, без обаче да провери дали съдържанието и обхвата на делегираното правомощие също са били определени, което Общият съд е оставил на свободната преценка на Комисията.

56 Все пак следва да се напомни, че ако мотивите на решение на Общия съд разкриват нарушение на правото на Съюза, но неговият диспозитив се оказва обоснован по други правни съображения, такова нарушение не може да доведе до отмяната на това решение и е необходимо да се извърши замяна на мотиви (вж. в този смисъл решения от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 150 и от 5 март 2015 г., Комисия и др./Versalis и др., C-93/13 P и C-123/13 P, EU:C:2015:150, т. 102 и цитираната съдебна практика).

57 Настоящият случай е именно такъв.

58 Както посочва генералният адвокат в точки 59—65 от заключението си, член 7, параграф 1 от Директива 2010/40 във връзка с член 6, параграф 4, буква в) от тази директива дава на Комисията достатъчно правно основание за установяване на контролен орган.

59 Всъщност, както следва от точка 47 от настоящото решение, член 6 от тази директива изрично определя не само целта, но и съдържанието и обхвата на спецификациите, които могат да бъдат приети от Комисията. По силата на параграф 4, буква в) от тази разпоредба дадена спецификация може да съдържа „организационни разпоредби, които описват процедурните задължения на различните заинтересовани страни“.

60 Разпоредбите, които се съдържат в оспорените регламенти и които са свързани със създаването на контролен орган, а именно член 8 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9 от Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013, съставляват подобни организационни разпоредби, описващи процедурните задължения на различните заинтересовани страни.

61 Всъщност, както посочва Общият съд в точки 57 и 64 от обжалваното съдебно решение, от тези членове се установява, че контролният орган има за функция да оценява спазването от страна на различните оператори на спецификациите, предвидени в оспорените регламенти. За тази цел посочените членове изискват този контролен орган да е независим и безпристрастен. Освен това те задължават съответните оператори да предоставят на посочения орган своите идентификационни данни, описание на информационните услуги, които предоставят, и декларация за съответствие. Накрая, същите тези членове предвиждат, че контролният орган проверява на случаен принцип точността на декларациите на определен брой оператори и всяка година докладва на компетентния национален орган относно подадените декларации и резултатите от проверките на случаен принцип.

62 Така, от една страна, член 8 от Делегиран регламент № 885/2013 и член 9 от Делегиран регламент (ЕС) № 886/2013 са от „организационно“ естество, тъй като предвиждат създаването и организацията на контролен орган, който има за функция да оценява спазването на предвидените в оспорените регламенти спецификации от страна на различните оператори, като същевременно изискват този контролен орган да бъде независим и безпристрастен.

63 От една страна, посочените разпоредби „описват процедурните задължения на различните заинтересовани страни“, тъй като задължават съответните оператори да представят на посочения орган своите идентификационни данни, описание на информационните услуги, които предоставят, и декларации за съответствие, въз основа на които същият орган трябва ежегодно да докладва до компетентния национален орган.

64 Това тълкуване на член 6, параграф 4, буква в) от Директива 2010/40 не се поставя под въпрос от довода на Чешката република, че член 5, параграф 1 от Директива 2010/40 предоставя на държавите членки правото да изберат какви способи за привеждане в изпълнение да използват, за да гарантират прилагането на ИТС приложенията и услугите.

65 Всъщност този член 5, параграф 1 се ограничава до това да задължи държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че приетите от Комисията спецификации са приложени по отношение на ИТС приложенията и услугите при тяхното внедряване. Следователно той няма отношение към съдържанието на тези спецификации.

66 Тъй като диспозитивът на обжалваното съдебно решение е обоснован, второто основание следва да се отхвърли.

По третото основание

Доводи на страните

67 В рамките на първата част от своето трето основание Чешката република посочва, че Общият съд е изопачил нейните доводи, изтъкнати в първоинстанционното производство, като е приел за установено в точка 39 от обжалваното съдебно решение, че тя е на едно мнение с Комисията относно обстоятелството, че оспорените регламенти не са приложими, докато дадена държава членка не реши да внедри ИТС приложенията и услугите на своята територия.

68 В рамките на втората част на това основание Чешката република упреква Общия съд, че не е взел предвид нейния довод, че намерението на Комисията да наложи задължение на всички държави членки да внедрят ИТС приложенията и услугите произтича изрично от обяснителните меморандуми към оспорените регламенти.

69 Накрая, третата част на посоченото основание е изведена от обстоятелството, че Общият съд неправилно е отхвърлил довода на Чешката република, че контролният орган съставлява съществен елемент от съответната област, който не може да бъде предмет на делегиране на правомощия.

70 Комисията оспорва тези доводи.

Съображения на Съда

71 Както приема генералният адвокат в точка 85 от заключението си, първата част от третото основание произтича от погрешен прочит на първо изречение от точка 39 от обжалваното съдебно решение. Всъщност, обратно на твърденията на Чешката република, Общият съд не е констатирал наличието на съгласие между страните относно тълкуването на самите оспорени регламенти, а само относно тълкуването на Директива 2010/40.

72 Що се отнася до втората част от третото основание, в рамките на която по същество Чешката република изтъква, че Общият съд не е отговорил конкретно на нейните доводи, изведени от обяснителните меморандуми към оспорените регламенти, следва да се напомни, че съгласно

постоянната практика на Съда 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 своя контрол (решения от 29 март 2011 г., ArcelorMittal Luxembourg/Комисия и Комисия/ArcelorMittal Luxembourg и др., C-201/09 P и C-216/09 P, EU:C:2011:190, т. 78 и от 8 март 2016 г., Гърция/Комисия, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 38 и цитираната съдебна практика).

73 Както посочва генералният адвокат в точка 89 от заключението си, изложените от Общия съд в точки 35—44 от обжалваното съдебно решение мотиви са ясни и позволяват както на Чешката република да се запознае с причините, поради които Общият съд е отхвърлил посоченото основание, така и на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол. Следователно в това отношение обжалваното съдебно решение не е опорочено от липса на мотиви.

74 В рамките на третата част от третото основание Чешката република критикува Общия съд, че е отхвърлил довода ѝ, че контролният орган съставлява „съществен елемент“ по смисъла на член 290 ДФЕС, който не може да бъде предмет на делегиране на правомощия.

75 В това отношение следва да се напомни, че съгласно член 290, параграф 1, втора алинея, второ изречение ДФЕС съществените елементи от една област се запазват за законодателния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие.

76 Освен това посочената забрана за делегиране на правомощия относно съществени елементи от дадена област е в съответствие с постоянната практика на Съда (вж. в този смисъл решения от 17 декември 1970 г., Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, т. 6 и от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 64 и цитираната съдебна практика).

77 Съгласно тази съдебна практика въпросът кои елементи на дадена област трябва да се квалифицират като „съществени“ не зависи само от преценката на законодателя на Съюза, а трябва да се основава на обективни критерии, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол. В това отношение е необходимо да се вземат предвид характеристиките и особеностите на съответната област (решения от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67 и 68 и от 22 юни 2016 г., DK Recycling und Roheisen/Комисия, C-540/14 P, EU:C:2016:469, т. 48 и цитираната съдебна практика).

78 Даден елемент е съществен по смисъла на член 290, параграф 1, втора алинея, второ изречение ДФЕС, по-специално ако неговото приемане налага да се направи политически избор, който спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза, доколкото предполага претегляне на различните разглеждани интереси въз основа на много фактори за преценка или ако създава възможност за засягане на основните права на съответните лица в толкова голяма степен, че налага намесата на законодателя на Съюза (вж. в този смисъл решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 65, 76 и 77).

79 В конкретния случай в точка 72 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля довода на Чешката република, че създаването на контролен орган съставлява съществен елемент от разглежданата област, който не може да бъде предмет на делегиране на правомощия, като посочва, че в това отношение е било достатъчно да се приеме за установено, че Комисията не е превишила правомощията, възложени ѝ с Директива 2010/40.

80 Това разсъждение на Общия съд съдържа грешка при прилагане на правото.

81 Всъщност, предвиждайки изрично, че съществените елементи от една област са запазени за законодателния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие, член 290, параграф 1, втора алинея, второ изречение ДФЕС ограничава свободата на действие, с която разполага законодателят на Съюза в рамките на организирането на делегирането на правомощия. Всъщност тази разпоредба цели да гарантира, че решенията относно подобни елементи са запазени за посочения законодател.

82 В обжалваното съдебно решение обаче Общият съд не е разгледал въпроса дали създаването на контролен орган съставлява съществен елемент по смисъла на посочената разпоредба, като по този начин не е изключил възможността случаят да е именно такъв. Той се е ограничил до това да направи позоваване на обхвата на делегирането на правомощия, което се съдържа в член 7 от Директива 2010/40.

83 По този начин Общият съд е нарушил член 290, параграф 1, втора алинея, второ изречение ДФЕС. Всъщност, обратно на това, което изисква посочената разпоредба, Общият съд не е проверил дали в конкретния случай приемането на норми относно съществени елементи от съответната област е продължавало да бъде запазено за законодателя на Съюза и не е било предмет на делегиране на правомощия.

84 Все пак, тъй като диспозитивът на обжалваното съдебно решение е бил обоснован по друго правно съображение, е необходимо да се извърши замяна на мотиви в съответствие със съдебната практика, цитирана в точка 56.

85 В това отношение следва да се посочи, че квалификацията на даден елемент като „съществен“ не може да бъде оставена в ръцете на законодателя на Съюза, а зависи от критерии, които произтичат от обективно тълкуване на член 290, параграф 1, втора алинея, второ изречение ДФЕС, сред които се съдържат по-специално посочените в точка 78 от настоящото решение.

86 В конкретния случай, по отношение на организацията на контролния орган, посочена в точка 61 от настоящото решение, следва да се приеме за установено, че неговото създаване не предполага нито политически избор, нито засягане на основните права на операторите в толкова голяма степен, че да налага намесата на законодателя на Съюза. По-специално компетентността на този орган продължава да бъде ограничена основно до събиране на информация и представяне на доклади от оценката. Последиците от неговото създаване за съответните оператори се ограничават до задължението да представят пред него идентификационните си данни, описание на предоставяната от тях информационна услуга и декларации за съответствие.

87 Следователно, обратно на твърдението на Чешката република, създаването на контролен орган не съставлява „съществен елемент“ от съответната област по смисъла на член 290, параграф 1, втора алинея, второ изречение ДФЕС.

88 Поради това третото основание трябва изцяло да се отхвърли като неоснователно.

89 След като трите основания са отхвърлени, жалбата пред Съда следва да бъде оставена без уважение.

По съдебните разноски

90 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, приложим към производството по обжалване по силата на член 184 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

91 Тъй като Комисията е поискала Чешката република да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, а последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Осъжда Чешката република да плати съдебните разноски.**

Подписи