



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. juli 2017*

»Appel – transport – direktiv 2010/40/EU – indførelse af intelligente transportsystemer på vejtransportområdet – artikel 7 – delegation af beføjelser til Europa-Kommissionen – grænser – delegeret forordning (EU) nr. 885/2013 – tilrådighedsstillelse af informationstjenester vedrørende sikrede parkeringspladser for lastbiler og erhvervskøretøjer – delegeret forordning (EU) nr. 886/2013 – data og procedurer for vederlagsfri tilrådighedsstillelse af et minimum af generel trafikikkerhedsinformation for brugerne – artikel 290 TEUF – udtrykkelig afgrænsning af delegationens formål, indhold, omfang og varighed – væsentlig bestemmelse på det pågældende område – oprettelse af et kontrolorgan«

I sag C-696/15 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 23. december 2015,

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller og J. Pavliš, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved A. Buchet, P.J.O. Van Nuffel, J. Hottiaux og Z. Malůšková, som befuldmægtigede, med valgt bopæl i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. oktober 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. december 2016,

afsagt følgende

* Processprog: tjekkisk.

Dom

- 1 Med sin appel har Den Tjekkiske Republik nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 8. oktober 2015, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-659/13 og T-660/13, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:771), hvorved Retten frifandt Kommissionen i de to søgsmål, som Den Tjekkiske Republik havde anlagt, og som vedrørte, i sag T-659/13, en principal påstand om annullation af Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 885/2013 af 15. maj 2013 om supplerende af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/40/EU (ITS-direktivet) hvad angår tilrådighedsstillelse af informationstjenester vedrørende sikrede parkeringspladser for lastbiler og erhvervskøretøjer (EUT 2013, L 247, s. 1), og subsidiært en påstand om annullation af artikel 3, stk. 1, artikel 8 og artikel 9, stk. 1, litra a), i delegeret forordning nr. 885/2013 samt, i sag T-660/13, en principal påstand om annullation af Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 886/2013 af 15. maj 2013 om supplerende af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/40/EU hvad angår data og procedurer for vederlagsfri tilrådighedsstillelse, om muligt, af et minimum af generel trafikikkerhedsinformation (EUT 2013, L 247, s. 6), og subsidiært en påstand om annullation af artikel 5, stk. 1, artikel 9 og artikel 10, stk. 1, litra a), i delegeret forordning nr. 886/2013.

Retsforskrifter

Direktiv 2010/40/EU

- 2 Det fremgår af artikel 1, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/40/EU af 7. juli 2010 om rammerne for indførelse af intelligente transportsystemer på vejtransportområdet og for grænsefladerne til andre transportformer (EUT 2010, L 207, s. 1), at direktivet opstiller en ramme til støtte for koordineret og sammenhængende indførelse og anvendelse af »intelligente transportsystemer (ITS)« i Den Europæiske Union, navnlig på tværs af medlemsstaternes grænser, fastsætter de generelle betingelser, der er nødvendige med henblik herpå, og omhandler udvikling af specifikationer for foranstaltninger inden for de prioritetsområder, der er omhandlet i dets artikel 2, samt, hvor det er relevant, udvikling af de nødvendige standarder.
- 3 I direktivets artikel 2, stk. 1, fastsættes prioritetsområder for udvikling og anvendelse af specifikationer og standarder.
- 4 Nævnte direktivs artikel 3, der har overskriften »Prioriterede foranstaltninger«, bestemmer følgende:
»Inden for prioritetsområderne er følgende prioriterede foranstaltninger for udvikling og anvendelse af specifikationer og standarder som anført i bilag I:
[...]
c) data og procedurer for tilrådighedsstillelse, når dette er muligt, af et minimum af generel trafikinformation, som er relevant for vejsikkerheden, uden vederlag til brugere
[...]
e) tilrådighedsstillelse af informationstjenester vedrørende sikrede parkeringspladser for lastbiler og erhvervskøretøjer
[...].«

- 5 I samme direktivs artikel 4, nr. 1), defineres ITS som systemer, hvori der anvendes informations- og kommunikationsteknologi i forbindelse med vejtransport, herunder infrastruktur, køretøjer og brugere, og i forbindelse med trafikstyring og mobilitetsstyring samt for grænsefladerne til andre transportformer.
- 6 I artikel 4, nr. 17), i direktiv 2010/40 defineres en »specifikation« som »en bindende foranstaltning, hvorved der fastsættes bestemmelser om krav, procedurer og andre relevante regler«.
- 7 Dette direktivs artikel 5, stk. 1, som har overskriften »Indførelse af ITS«, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at specifikationer, der vedtages af Kommissionen i henhold til artikel 6, anvendes på ITS-applikationer og -tjenester, når disse indføres, i overensstemmelse med principperne i bilag II. Dette berører ikke den enkelte medlemsstats ret til at træffe afgørelse om indførelse af sådanne applikationer og tjenester på sit område. Denne ret berører ikke retsakter vedtaget i henhold til artikel 6, stk. 2, andet afsnit.«

- 8 Direktivets artikel 6, der har overskriften »Specifikationer«, bestemmer:

»1. Kommissionen vedtager først de nødvendige specifikationer til sikring af kompatibilitet, interoperabilitet og kontinuitet med henblik på indførelse og praktisk anvendelse af ITS i forbindelse med de prioriterede foranstaltninger.

[...]

4. Hvor det er relevant, og afhængigt af det område, der er dækket af specifikationen, skal specifikationen indeholde en eller flere af følgende typer bestemmelser:

- a) funktionelle bestemmelser, der beskriver de forskellige interessenters roller og informationsstrømmen mellem dem
- b) tekniske bestemmelser, der angiver de tekniske midler til overholdelse af de funktionelle bestemmelser
- c) organisatoriske bestemmelser, der beskriver de forskellige interessenters proceduremæssige forpligtelser
- d) tjenestebestemmelser, der beskriver ITS-applikationernes og -tjenesternes forskellige tjenesteniveauer og indhold.

5. Uden at dette berører procedurerne i direktiv 98/34/EF, skal specifikationerne, når det er hensigtsmæssigt, angive betingelserne for, at medlemsstaterne efter meddelelse til Kommissionen kan fastsætte yderligere regler for tilrådighedsstillelse af ITS-tjenester på hele eller en del af deres område, forudsat at disse regler ikke hindrer interoperabiliteten.

6. Specifikationerne skal, hvor det er hensigtsmæssigt, bygge på en af de standarder, der er omhandlet i artikel 8.

Specifikationerne skal, når det er hensigtsmæssigt, fastsætte overensstemmelsesvurdering i overensstemmelse med afgørelse nr. 768/2008/EF.

Specifikationerne skal overholde principperne som anført i bilag II.

[...]«

9 Stk. 1 og 2, i direktivets artikel 7 med overskriften »Delegerede retsakter« har følgende ordlyd:

»1. Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter i henhold til artikel 290 i TEUF for så vidt angår specifikationerne. Når Kommissionen vedtager delegerede retsakter, gør den det i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i dette direktiv, særlig artikel 6 og bilag II.

2. Der vedtages en særskilt delegeret retsakt for hver af de prioriterede foranstaltninger.«

Delegeret forordning nr. 885/2013

10 Det fremgår af artikel 1 i delegeret forordning nr. 885/2013, at denne forordning »fastlægger de specifikationer, der er nødvendige for at sikre kompatibilitet, interoperabilitet og kontinuitet i forbindelse med udvikling og praktisk anvendelse af informationstjenester vedrørende sikrede parkeringspladser for lastbiler og erhvervskøretøjer i Unionen«, jf. direktiv 2010/40, og at den »finder anvendelse på tilrådighedsstillelse af informationstjenester på det transeuropæiske vejnet«.

11 Denne forordnings artikel 3, der vedrører krav til tilrådighedsstillelse af informationstjenester, bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne udpeger områder, hvor trafik- og sikkerhedsforholdene kræver indførelse af informationstjenester vedrørende sikrede parkeringspladser.

De fastlægger ligeledes prioriterede områder, hvor der vil blive stillet dynamisk information til rådighed.

2. Tilrådighedsstillelsen af informationstjenesterne skal opfylde kravene i artikel 4-7.«

12 Nævnte forordnings artikel 8 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne udpeger et nationalt organ, som er kompetent til at vurdere, hvorvidt tjenesteudbydere, parkeringspladsoperatører og vejoperatører opfylder kravene i artikel 4-7. Organet skal være upartisk og uafhængigt af sidstnævnte.

To eller flere medlemsstater kan vælge at udpege et fælles regionalt organ, som er kompetent til at vurdere, om kravene opfyldes i deres områder.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de udpegede organer.

2. Alle tjenesteudbydere indgiver en erklæring til de udpegede organer om, at de overholder kravene i artikel 4-7.

Erklæringen indeholder følgende oplysninger:

- a) de data, som er indsamlet i henhold til artikel 4, om sikrede parkeringspladser for lastbiler og erhvervskøretøjer, herunder en procentvis angivelse af, hvor mange pladser der er registreret i informationstjenesten
- b) måden, hvorpå informationstjenesterne formidles til brugerne
- c) hvilken dækning den dynamiske informationstjeneste vedrørende sikrede parkeringspladser har
- d) kvalitet og tilgængelighed af den information, som stilles til rådighed, adgangspunktet for information og det format, informationen stilles til rådighed i.

3. De udpegede organer foretager stikprøvekontrol af erklæringernes korrekthed blandt en række offentlige og private tjenesteudbydere og parkeringspladsoperatører og anmoder om dokumentation for, at kravene i artikel 4-7 opfyldes.

Tjenestens kvalitet kan også vurderes ved hjælp af kommentarer fra brugerne.

De udpegede organer underretter hvert år de relevante nationale myndigheder om de indgivne erklæringer såvel som om resultaterne af stikprøvekontrollen.»

Delegeret forordning nr. 886/2013

13 Det fremgår af artikel 1 i delegeret forordning nr. 886/2013, at denne forordning »fastsætter de specifikationer, der er nødvendige for at sikre kompatibilitet, interoperabilitet og kontinuitet i forbindelse med indførelse og anvendelse af data og procedurer for vederlagsfri tilrådighedsstillelse for brugerne, om muligt, af et minimum af generel trafikikkerhedsinformation på EU-plan« i henhold til direktiv 2010/40, og at den »gælder for tilrådighedsstillelse af tjenester til levering af et minimum af generel trafikikkerhedsinformation på det transeuropæiske vejnet«.

14 Denne forordnings artikel 5, der vedrører tilrådighedsstillelse af informationstjenesten, bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne udpeger sektioner af det transeuropæiske vejnet, hvor trafik- og sikkerhedsforholdene kræver indførelse af en tjeneste til levering af et minimum af generel trafikikkerhedsinformation.

De underretter Kommissionen om disse vejsektioner.

2. Informationstjenesten skal stilles til rådighed i henhold til kravene i artikel 6-8.»

15 Den nævnte forordnings artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne udpeger et neutralt og uafhængigt nationalt organ, som har kompetence til at vurdere, hvorvidt kravene i artikel 3-8 er opfyldt af de offentlige og private vejoperatører og tjenesteudbydere og de radiostationer, som sender trafikinformation. To eller flere medlemsstater kan udpege ét fælles organ, som har kompetence til at vurdere, hvorvidt kravene opfyldes på deres områder.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de udpegede nationale organer.

2. Offentlige og private vejoperatører, tjenesteudbydere og radiostationer, som sender trafikinformation, stiller deres identifikationsoplysninger og en beskrivelse af den tjeneste, som de udbyder, til rådighed for de udpegede nationale organer og fremlægger en erklæring om, at de overholder kravene i artikel 3-8.

Erklæringen skal indeholde følgende elementer, hvor det er relevant:

- a) de vejsikkerhedsrelaterede kategorier og det vejnet, som er omfattet af informationstjenesten
- b) information om adgangspunktet for trafikikkerhedsdata og betingelserne for anvendelse heraf
- c) formatet på de trafikikkerhedsdata, som er tilgængelige via adgangspunktet
- d) hvilke midler der anvendes til at formidle informationerne til slutbrugerne.

Offentlige og private vejoperatører, tjenesteudbydere og radiostationer, som sender trafikinformation, ajourfører straks deres erklæringer om overholdelse af kravene, hvis der sker ændringer i tilrådighedstilførslen af tjenesten.

3. De udpegede nationale organer foretager stikprøvekontrol blandt en række offentlige og private vejoperatører, tjenesteudbydere og radiostationer, som sender trafikinformation, for at sikre, at erklæringerne er korrekte, og anmoder om bevis for, at kravene i artikel 3-8 overholdes.

De udpegede nationale organer underretter hvert år de nationale myndigheder om de indgivne erklæringer og resultaterne af deres stikprøvekontrol.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 16 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 12. december 2013 anlagde Den Tjekkiske Republik to sager med påstand om annullation af delegeret forordning nr. 885/2013 og delegeret forordning nr. 886/2013 (herefter »de omtvistede forordninger«).
- 17 Til støtte for søgsmålene fremsatte Den Tjekkiske Republik tre anbringender om for det første en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2010/40, sammenholdt med direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 6, idet Kommissionen ved at vedtage de omtvistede forordninger havde overskredet grænserne for beføjelsen i henhold til denne bestemmelse, for det andet en tilsidesættelse af artikel 290 TEUF, idet Kommissionen ved at vedtage de omtvistede forordninger havde overskredet grænserne for sin beføjelse til at vedtage delegerede ikke-lovgivningsmæssige retsakter i henhold til denne artikel, og for det tredje en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 2, TEU, idet Kommissionen ved at vedtage de omtvistede forordninger havde overskredet grænserne for den beføjelse, som er tildelt den i traktaterne.
- 18 I den appellerede dom forkastede Retten hvert enkelt af disse anbringender og frifandt som følge heraf Kommissionen i det hele i de to sager.

Parternes påstande for Domstolen

- 19 Den Tjekkiske Republik har principalt nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - De omtvistede forordninger annulleres i deres helhed.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 20 Den Tjekkiske Republik har subsidiært nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Artikel 3, stk. 1, artikel 8 og artikel 9, stk. 1, litra a), i forordning nr. 885/2013 samt artikel 5, stk. 1, artikel 9 og artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 886/2013 annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.

- Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Appellen

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 22 Den Tjekkiske Republik har med sit første anbringende foreholdt Retten at have tilsidesat retssikkerhedsprincippet, da den i den appellerede doms præmis 38-44 fastslog, at de omtvistede forordninger ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre ITS-applikationer og -tjenester på deres område. De omtvistede forordninger indeholder nemlig standardbestemmelser om, at forordningerne er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i alle medlemsstaterne. Det fremgår endvidere udtrykkeligt af begrundelsen for disse forordninger, at Kommissionen ønskede at fastsætte en forpligtelse til at indføre ITS i alle medlemsstaterne. Ved at fastslå, at de omtvistede forordninger skal forstås i lyset af direktiv 2010/40, fortolkede Retten disse forordninger contra legem. En sådan tilgang medfører en usikker retsstilling for medlemsstaterne, som, henset til retssikkerhedsprincippet, er uacceptabel.
- 23 Ifølge Kommissionen bør det første anbringende forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 24 Den Tjekkiske Republik har med sit første anbringende i det væsentlige foreholdt Retten at have fastslået, at de omtvistede forordninger ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre ITS-applikationer og -tjenester på deres område.
- 25 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at disse forordninger i modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, ikke indeholder nogen bestemmelse, der fastsætter en udtrykkelig forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre ITS-applikationer og -tjenester på deres område.
- 26 Navnlig følger en sådan udtrykkelig forpligtelse ikke af de standardbestemmelser, der fremgår af slutningen af begge de omtvistede forordninger, hvorefter disse er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Af disse standardbestemmelser, som svarer til affattelsen af artikel 288, stk. 2, andet punktum, TEUF, fremgår blot, at de omtvistede forordningers indhold, som det fremgår af forordningernes øvrige bestemmelser, er bindende i alle medlemsstaterne, uden at de imidlertid afgør spørgsmålet om, hvorvidt dette indhold indebærer en forpligtelse til at indføre ITS-applikationer og -tjenester.
- 27 Hvad angår disse forordningers øvrige bestemmelser har Den Tjekkiske Republik ikke gjort gældende, at disse bestemmelser fastsætter en udtrykkelig forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre ITS-applikationer og -tjenester på deres område, og dette er under alle omstændigheder ikke tilfældet. Navnlig fastsætter artikel 3, stk. 1, i delegeret forordning nr. 885/2013 og artikel 5, stk. 1, i delegeret forordning nr. 886/2013 ingen udtrykkelig forpligtelse i denne retning.
- 28 Eftersom der ikke i henhold til selve affattelsen af de omtvistede forordninger foreligger en udtrykkelig forpligtelse, hvorefter alle medlemsstaterne er forpligtede til at indføre ITS-applikationer og -tjenester på deres område, kan Den Tjekkiske Republiks argumentation, hvorved det gøres gældende, at Rettens fortolkning af disse forordninger i lyset af direktiv 2010/40 er contra legem, ikke tiltrædes.

- 29 Det skal derimod, som generaladvokaten har anført i punkt 27 og 28 i sit forslag til afgørelse, fastslås, at begge disse forordninger i deres artikel 1 fastsætter de nødvendige specifikationer »i henhold til direktiv 2010/40«. Dette direktivs artikel 5, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at specifikationer, der vedtages af Kommissionen, anvendes på ITS-applikationer og -tjenester, »når disse indføres«, idet det præciseres, at denne forpligtelse ikke »berører [...] den enkelte medlemsstats ret til at træffe afgørelse om indførelse af sådanne applikationer og tjenester på sit område«.
- 30 Det følger således uomtvisteligt af den henvisning til direktiv 2010/40, der er indeholdt i begge de omtvistede forordningers artikel 1, at forordningerne ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre ITS-applikationer og -tjenester på deres område, men alene til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de specifikationer, der fremgår af disse forordninger, anvendes på ITS-applikationer og -tjenester, når disse indføres.
- 31 Den Tjekkiske Republiks argument om, at det udtrykkeligt fremgår af begrundelserne for de omtvistede forordninger, at Kommissionen havde til hensigt at fastsætte en forpligtelse for alle medlemsstaterne til at indføre ITS-applikationer og -tjenester, kan heller ikke tiltrædes.
- 32 Som generaladvokaten har anført i punkt 31 og 32 i sit forslag til afgørelse, fremgår en sådan hensigt nemlig ikke af disse begrundelser. Selv om det af disse begrundelser kan udledes, at Kommissionen ville foretrække et scenarie, der består i en forpligtelse til at indføre ITS-applikationer og -tjenester i alle medlemsstaterne, giver de ikke mulighed for at fastslå, at de omtvistede forordninger havde til formål at gennemføre et sådant scenarie.
- 33 Hvad angår Den Tjekkiske Republiks argument om, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 40 fortolkede de omtvistede forordninger i lyset af direktiv 2010/40, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at afledte EU-retsakter så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med basisretsakten (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, *Pie Optiek*, C-376/11, EU:C:2012:502, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Som det fremgår af nærværende doms præmis 27-29, er Rettens fortolkning af de omtvistede forordninger forenelig med såvel deres affattelse som med direktiv 2010/40.
- 34 Retten fandt således med føje i den appellerede doms præmis 42 og 43, at artikel 3, stk. 1, i delegeret forordning nr. 885/2013 og artikel 5, stk. 1, i delegeret forordning nr. 886/2013 skal fortolkes således, at de ved disse artikler fastsatte forpligtelser til at udpege de områder eller sektioner af vejnettet, hvor ITS-applikationer og -tjenester skal indføres, først gælder, når en medlemsstat har besluttet at indføre disse applikationer og tjenester.
- 35 Det første anbringende skal således forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 36 Med sit andet anbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at Retten tilsidesatte artikel 290 TEUF, da den i den appellerede doms præmis 58-63 fandt, at Kommissionen ikke havde overskredet den delegation af beføjelser, der fremgår af artikel 7 i direktiv 2010/40, ved at pålægge medlemsstaterne at oprette det kontrolorgan, der er foreskrevet i henholdsvis artikel 8, stk. 1, i delegeret forordning nr. 885/2013 og artikel 9, stk. 1, i delegeret forordning nr. 886/2013, idet disse bestemmelser fastsætter, at medlemsstaterne skal udpege et nationalt organ, som er kompetent til at vurdere, hvorvidt de forskellige berørte operatører opfylder kravene i disse forordninger (herefter »kontrolorganet«).

- 37 Retten fastslog i denne forbindelse med urette, at basisretsakten ikke nødvendigvis udtrykkeligt skulle afgrænse indholdet og rækkevidden af Kommissionens beføjelse, og at det var tilstrækkeligt, at Kommissionen, som har et vidt skøn, havde fundet, at oprettelsen af kontrolorganet var nødvendig for at nå formålet med basisretsakten. Ifølge Den Tjekkiske Republik afgrænses indholdet og rækkevidden af den delegation af beføjelser, som fremgår af artikel 7 i direktiv 2010/40, af de typer bestemmelser, der er udtrykkeligt opregnet i dette direktivs artikel 6, stk. 4. Disse typer bestemmelser giver ikke mulighed for at oprette et kontrolorgan.
- 38 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at artikel 290 TEUF overlader EU-lovgiver alle friheder til generelt eller detaljeret at afgrænse indholdet af en delegation af beføjelser, idet den eneste begrænsning er, at denne ikke må vedrøre de væsentlige bestemmelser ved basisretsakten.
- 39 Hvad angår den delegation af beføjelser, der er fastsat ved direktiv 2010/40, kan Kommissionen i henhold til dets artikel 7 vedtage »specifikationer« i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i dette direktiv i sin helhed, og særlig, men ikke udelukkende, dets artikel 6 og bilag II. Følgelig opregner direktivets artikel 6, stk. 4, alene på ikke-udtømmende vis de typer bestemmelser, der kan fremgå af en sådan specifikation. Under alle omstændigheder nævner direktivets artikel 6, stk. 4, litra c), udtrykkeligt »organisatoriske bestemmelser« blandt de typer bestemmelser, der kan fremgå af en specifikation, hvilket i sig selv begrundet Kommissionens beføjelse til at forpligte medlemsstaterne til at oprette det pågældende kontrolorgan.

Domstolens bemærkninger

- 40 Med sit andet anbringende har Den Tjekkiske Republik i det væsentlige gjort gældende, at Retten tilsidesatte artikel 290, stk. 1, andet afsnit, første punktum, TEUF, da den fortolkede den i artikel 7 i direktiv 2010/40 omhandlede delegation af beføjelser som en tilladelse for Kommissionen til at pålægge medlemsstaterne at oprette kontrolorganet.
- 41 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 51, giver artikel 7, stk. 1, i direktiv 2010/40 Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i henhold til artikel 290 i TEUF »for så vidt angår specifikationerne« og »i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i dette direktiv, særlig [dets] artikel 6 og bilag II«.
- 42 Begrebet »specifikation« defineres i dette direktivs artikel 4, nr. 17), som »en bindende foranstaltning, hvorved der fastsættes bestemmelser om krav, procedurer og andre relevante regler«.
- 43 I henhold til samme direktivs artikel 6, stk. 1, skal Kommissionen først vedtage de nødvendige specifikationer til sikring af kompatibilitet, interoperabilitet og kontinuitet med henblik på indførelse og praktisk anvendelse af ITS i forbindelse med de prioriterede foranstaltninger.
- 44 I den appellerede doms præmis 58-62 fortolkede Retten den i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2010/40 omhandlede delegation af beføjelser således, at den giver Kommissionen tilladelse til at vedtage specifikationer »i overensstemmelse med alle bestemmelserne i direktiv 2010/40 og ikke udelukkende dets artikel 6«. Efter en henvisning til dette direktivs artikel 4, nr. 17), artikel 5, stk. 1, samt artikel 6, stk. 4, litra c), og artikel 6, stk. 6, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 62, at denne delegation af beføjelser giver Kommissionen beføjelse til at indføre en kontrolmekanisme »i overensstemmelse med alle bestemmelserne i direktiv 2010/40 og navnlig med de i dets artikel 6, stk. 1, og bilag II fastsatte formål«.
- 45 I den nævnte doms præmis 63 præciserede Retten, at »[d]et [var] tilstrækkeligt, at Kommissionen, som har et skøn, har fastslået, at oprettelsen af et sådant organ var nødvendig med henblik på sikring af formålene om kompatibilitet, interoperabilitet og kontinuitet med henblik på indførelse« af ITS.

- 46 Denne vurdering er behæftet med en retlig fejl.
- 47 Selv om Kommissionen i henhold til artikel 7 i direktiv 2010/40 var forpligtet til ikke alene at vedtage specifikationerne i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, men ligeledes med dets øvrige relevante bestemmelser, forholder det sig ikke desto mindre således, at den delegation af beføjelser, der fremgår af artikel 7, henset til artikel 290 TEUF, ikke kan fortolkes som en beføjelse for Kommissionen til at overskride den ramme, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, som ikke blot i stk. 1 udtrykkeligt afgrænser specifikationernes formål, men også deres indhold og rækkevidde, idet det bl.a. i stk. 4 udtrykkeligt fastsætter de foranstaltninger, der kan gøres til genstand herfor.
- 48 I henhold til artikel 290, stk. 1, andet afsnit, første punktum, TEUF afgrænser de lovgivningsmæssige retsakter nemlig udtrykkeligt ikke blot delegationens formål, men ligeledes dens indhold, omfang og varighed.
- 49 Hvad angår dette krav har Domstolen gentagne gange fastslået, at det betyder, at tildelingen af en delegeret beføjelse sker med henblik på vedtagelsen af regler, der indgår i den retlige ramme som defineret i den lovgivningsmæssige basisretsakt (dom af 18.3.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, præmis 38, af 16.7.2015, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, præmis 29, og af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 30). I henhold til Domstolens praksis kræves det bl.a., at afgrænsningen af den tildelte beføjelse er tilstrækkeligt præcis, således at den klart angiver grænserne for denne beføjelse, og at Kommissionens udøvelse heraf kan kontrolleres i forhold til de objektive kriterier, som EU-lovgiver fastsætter (jf. i denne retning dom af 5.7.1988, Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, præmis 13, og af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 90).
- 50 På denne baggrund skal Kommissionens fortolkning af artikel 290 TEUF, hvorefter den eneste begrænsning for EU-lovgiver som led i udøvelsen af en delegation af beføjelser består i et forbud mod at delegere vedtagelsen af væsentlige bestemmelser på et givent område, uden videre forkastes.
- 51 En sådan fortolkning er uforenelig med denne bestemmelses ordlyd og formål. En delegation af beføjelser i henhold til denne bestemmelse giver nemlig Kommissionen beføjelse til at udøve funktionen som EU-lovgiver, idet den giver Kommissionen mulighed for at supplere og ændre ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt. I denne forbindelse tilsigter det i artikel 290, stk. 1, andet afsnit, første punktum, TEUF fastsatte krav netop at sikre, at en sådan beføjelse udspringer af lovgivers udtrykkelige beslutning, og at Kommissionens brug heraf overholder de rammer, som denne lovgiver selv har fastsat i basisretsakten. Lovgiver skal i overensstemmelse med denne bestemmelse med henblik herpå fastsætte de grænser for Kommissionens beføjelse, som fremgår heraf, dvs. delegationens formål, indhold, omfang og varighed.
- 52 Som Kommissionen har gjort gældende, giver artikel 290, stk. 1, andet afsnit, første punktum, TEUF ganske vist EU-lovgiver mulighed for at overlade Kommissionen en skønsmargen med henblik på udøvelsen af de beføjelser, som den delegeres, hvilket ud fra det pågældende områdes kendetegn kan være af større eller mindre omfang. En delegation af beføjelser som omhandlet i artikel 290 TEUF – og enhver eventuel skønsebeføjelse, som denne medfører – skal imidlertid overholde de grænser, som er fastsat i basisretsakten (jf. i denne retning dom af 11.5.2017, Dyson mod Kommissionen, C-44/16 P, EU:C:2017:357, præmis 53).
- 53 Denne fortolkning af artikel 290 TEUF understøttes i øvrigt af punkt 52 i Kommissionens retningslinjer af 24. juni 2011 for delegerede retsakter (SEK(2011) 855), der, selv om de ikke kan forpligte Domstolen, kan udgøre en tjenlig inspirationskilde (dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen anfører nemlig heri, at

»lovgiver udtrykkeligt og præcist skal beskrive de beføjelser, som Kommissionen skal tillægges«, at »uklare formuleringer [...] ikke kan antages«, og at »Kommissionen ikke skal tillægges beføjelser ved den blotte oprettelse af en ikke-udtømmende liste over foranstaltninger, som kan vedtages«.

- 54 På denne baggrund giver artikel 290, stk. 1, andet afsnit, første punktum, TEUF ikke Unionens retsinstanser mulighed for at afhjælpe fraværet af de grænser, som kræves i henhold til denne bestemmelse, som lovgiver selv skal fastsætte, og som regulerer Kommissionens anvendelse af delegationen af beføjelser.
- 55 I stedet for, som det kræves i denne bestemmelse, at overholde de af lovgiver fastsatte rammer fortolkede Retten i den foreliggende sag alene den i artikel 7 i direktiv 2010/40 omhandlede delegation af beføjelser i forhold til dens formål, uden at Retten imidlertid sikrede sig, at delegationens formål og omfang ligeledes var afgrænset, hvilken afgrænsning Retten overlod til Kommissionens skøn.
- 56 Det skal imidlertid bemærkes, at hvis præmisserne i en afgørelse fra Retten indeholder en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen er berettiget af andre retlige grunde, bevirker en sådan tilsidesættelse ikke, at denne afgørelse skal ophæves, men at præmisserne skal ændres (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 150, og af 5.3.2015, Kommissionen m.fl. mod Versalis m.fl., C-93/13 P og C-123/13 P, EU:C:2015:150, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Dette er tilfældet i den foreliggende sag.
- 58 Som generaladvokaten har anført i punkt 59-65 i sit forslag til afgørelse, giver artikel 7, stk. 1, i direktiv 2010/40, sammenholdt med direktivets artikel 6, stk. 4, litra c), Kommissionen et tilstrækkeligt retsgrundlag til at oprette kontrolorganet.
- 59 Som det fremgår af nærværende doms præmis 47, afgrænser dette direktivs artikel 6 udtrykkeligt ikke alene formålet med, men ligeledes indholdet og omfanget af de specifikationer, som Kommissionen kan vedtage. I henhold til bestemmelsens stk. 4, litra c), kan en specifikation indeholde »organisatoriske bestemmelser, der beskriver de forskellige interessenters proceduremæssige forpligtelser«.
- 60 De omtvistede forordningers bestemmelser om oprettelse af kontrolorganet, dvs. artikel 8 i delegeret forordning nr. 885/2013 og artikel 9 i delegeret forordning nr. 886/2013, udgør sådanne organisatoriske bestemmelser, der beskriver de forskellige interessenters proceduremæssige forpligtelser.
- 61 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 57-64, fremgår det nemlig af disse artikler, at kontrolorganets opgave er at vurdere, om de forskellige berørte operatører overholder de specifikationer, der er fastsat i de omtvistede forordninger. Med henblik herpå kræver disse artikler, at kontrolorganet skal være uafhængigt og upartisk. De forpligter endvidere de berørte operatører til for disse organer at fremlægge deres identifikationsoplysninger, en beskrivelse af de informationstjenester, som de leverer, samt en erklæring om, at de overholder kravene. Endvidere bestemmes det i disse artikler, at kontrolorganet skal foretage stikprøvekontrol af erklæringernes korrekthed blandt en række operatører og hvert år skal underrette de kompetente nationale myndigheder om de indgivne erklæringer og resultaterne af stikprøvekontrollerne.
- 62 For det første har artikel 8 i delegeret forordning nr. 885/2013 og artikel 9 i delegeret forordning nr. 886/2013 en »organisatorisk« karakter, eftersom de indeholder bestemmelser om oprettelse og udformning af et kontrolorgan, hvis opgave er at vurdere, om de forskellige berørte operatører overholder de specifikationer, der er fastsat i de omtvistede forordninger, samtidig med at det kræves, at dette organ er uafhængigt og upartisk.

- 63 For det andet »beskriver [disse bestemmelser] de forskellige interessenters proceduremæssige forpligtelser«, eftersom de forpligter de berørte operatører til for disse organer at fremlægge deres identifikationsoplysninger, en beskrivelse af de informationstjenester, som de leverer, samt en erklæring om, at de overholder kravene, på grundlag af hvilke dette organ hvert år skal underrette de kompetente nationale myndigheder.
- 64 Der kan ikke rejses tvivl om denne fortolkning af artikel 6, stk. 4, litra c), i direktiv 2010/40 ved Den Tjekkiske Republiks argument om, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2010/40 overlader valget af de foranstaltninger, der skal gennemføres for at sikre anvendelsen af ITS-applikationer og -tjenesterne, til medlemsstaterne.
- 65 Artikel 5, stk. 1, i pålægger nemlig kun medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at specifikationer, der vedtages af Kommissionen, anvendes på ITS-applikationer og -tjenester, når disse indføres. Dette påvirker således ikke disse specifikations indhold.
- 66 Eftersom der således er grundlag for den appellerede doms konklusioner, skal det andet anbringende forkastes.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 67 Med sit tredje anbringendes første led har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at Retten foretog en urigtig gengivelse af den argumentation, som medlemsstaten fremførte i første instans, ved i den appellerede doms præmis 39 at fastslå, at Den Tjekkiske Republik var enig med Kommissionen i, at de omtvistede forordninger ikke fandt anvendelse, når medlemsstaten ikke havde besluttet at indføre ITS-applikationer og -tjenester på sit område.
- 68 Med dette anbringendes andet led har Den Tjekkiske Republik foreholdt Retten at have set bort fra medlemsstatens argument om, at Kommissionens hensigt om at pålægge alle medlemsstaterne en forpligtelse til at indføre ITS-applikationer og -tjenester udtrykkeligt følger af de omtvistede forordningers respektive begrundelser.
- 69 Endelig vedrører dette anbringendes tredje led det forhold, at Retten med urette forkastede medlemsstatens argument om, at kontrolorganet udgør en væsentlig bestemmelse på det pågældende område, der ikke kan være omfattet af delegation af beføjelser.
- 70 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 71 Som generaladvokaten har konstateret i punkt 85 i sit forslag til afgørelse, udspringer det tredje anbringendes første led af en urigtig læsning af første punktum i den appellerede doms præmis 39. I modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, fastslog Retten således ikke, at parterne var enige om fortolkningen af selve de omtvistede forordninger, men alene, at de var enige om fortolkningen af direktiv 2010/40.
- 72 For så vidt angår det tredje anbringendes andet led, hvorved Den Tjekkiske Republik i det væsentlige har gjort gældende, at Retten ikke udtrykkeligt besvarede medlemsstatens argumentation om de omtvistede forordningers respektive begrundelser, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at den pligt til at begrunde domme, der påhviler Retten i medfør af artikel 36 og artikel 53, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, ikke pålægger den at foretage en udtømmende

gennemgang af hvert enkelt af de argumenter, der er fremført af parterne i sagen. Begrundelsen kan således fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at de pågældende foranstaltninger er truffet, og at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret (dom af 29.3.2011, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl., C-201/09 P og C-216/09 P, EU:C:2011:190, præmis 78, og af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

- 73 Som generaladvokaten har anført i punkt 89 i sit forslag til afgørelse, er det ræsonnement, som Retten fulgte i den appellerede doms præmis 35-44, klart og giver dermed Den Tjekkiske Republik mulighed for at få kendskab til de grunde, der gav Retten anledning til at forkaste det pågældende anbringende, og Domstolen mulighed for at råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret. Det følger heraf, at den appellerede dom ikke er behæftet med en begrundelsesmangel på dette punkt.
- 74 Med det tredje anbringendes tredje led har Den Tjekkiske Republik foreholdt Retten at have forkastet medlemsstatens argument om, at kontrolorganet udgør en »væsentlig bestemmelse« på det pågældende område som omhandlet i artikel 290 TEUF, der ikke kan være omfattet af delegation af beføjelser.
- 75 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af artikel 290, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, TEUF, at væsentlige bestemmelser på et område er forbeholdt den lovgivningsmæssige retsakt og derfor ikke kan være omfattet af delegation.
- 76 Dette forbud mod at tillade delegation af beføjelser vedrørende væsentlige bestemmelser på det pågældende område er endvidere i overensstemmelse med Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 17.12.1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, præmis 6, og af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 I henhold til denne retspraksis henhører spørgsmålet om, hvilke bestemmelser på et område der skal kvalificeres som væsentlige, ikke alene under EU-lovgivers bedømmelse, men skal baseres på objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. I denne henseende er det nødvendigt at tage hensyn til det pågældende områdes kendetegn og særtræk (dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 67 og 68, og af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 En bestemmelse er væsentlig som omhandlet i artikel 290, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, TEUF, bl.a. hvis dens vedtagelse kræver et politisk valg, som hører under EU-lovgivers egen kompetence, for så vidt som den indebærer en afbalancering af de forskellige omhandlede interesser på grundlag af en række vurderinger, eller hvis den gør det muligt at foretage indgreb i de berørte personers grundlæggende rettigheder i et sådant omfang, at EU-lovgivers medvirken er påkrævet (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 65, 76 og 77).
- 79 I nærværende sag forkastede Retten i den appellerede doms præmis 72 Den Tjekkiske Republiks argument om, at oprettelsen af et kontrolorgan udgør en væsentlig bestemmelse på det pågældende område, som ikke kan være omfattet af delegation af beføjelser, idet Retten fastslog, at det i denne henseende blot måtte konstateres, at Kommissionen ikke havde overskredet grænserne for de beføjelser, som den var tillagt ved direktiv 2010/40.
- 80 Dette ræsonnement er behæftet med en retlig fejl.

- 81 Eftersom artikel 290, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, TEUF udtrykkeligt bestemmer, at væsentlige bestemmelser på et område er forbeholdt den lovgivningsmæssige retsakt og derfor ikke kan være omfattet af delegation, afgrænser denne bestemmelse den margen, som EU-lovgiver råder over som led i udformningen af en delegation af beføjelser. Denne bestemmelse tilsigter nemlig at sikre, at vedtagelser af sådanne bestemmelser forbeholdes denne lovgiver.
- 82 I den appellerede dom undersøgte Retten ikke, om oprettelsen af kontrolorganet udgør en væsentlig bestemmelse som omhandlet i denne bestemmelse, hvorved den ikke udelukkede, at dette kan være tilfældet. Retten henviste blot til omfanget af den delegation af beføjelser, som fremgår af artikel 7 i direktiv 2010/40.
- 83 Retten tilsidesatte herved artikel 290, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, TEUF. I modsætning til, hvad der kræves i henhold til denne bestemmelse, sikrede Retten sig nemlig ikke i denne sag, at vedtagelsen af væsentlige bestemmelser på det pågældende område blev forbeholdt EU-lovgiver og ikke blev omfattet af delegation af beføjelser.
- 84 Eftersom dommens konklusion er støttet på en anden retlig begrundelse, skal domspræmisserne imidlertid ændres i overensstemmelse med retspraksis nævnt ovenfor i præmis 56.
- 85 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at kvalificeringen af en bestemmelse som »væsentlig« ikke kan overlades til EU-lovgiver, men afhænger af de kriterier, der følger af en objektiv fortolkning af artikel 290, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, TEUF, herunder bl.a. de i nærværende doms præmis 78 omtalte.
- 86 I nærværende sag skal det, henset til udformningen af kontrolorganet, som fremgår af nærværende doms præmis 61, fastslås, at oprettelsen heraf hverken indebærer et politisk valg eller et indgreb i operatørernes grundlæggende rettigheder af et omfang, som kræver EU-lovgivers medvirken. Navnlig er dette organs beføjelser i det væsentlige afgrænset til indsamling af oplysninger og aflæggelse af rapporter. De følger, som indførelsen af dette organ har for de berørte operatører, er begrænset til en forpligtelse til for dette organ at fremlægge deres identifikationsoplysninger, en beskrivelse af de informationstjenester, som de leverer, samt en erklæring om, at de overholder kravene.
- 87 I modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, udgør oprettelsen af kontrolorganet således ikke »en væsentlig bestemmelse« på det pågældende område som omhandlet i artikel 290, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, TEUF.
- 88 Det tredje anbringende må derfor forkastes i det hele som ugrundet.
- 89 Da samtlige anbringender er blevet forkastet, må appellen forkastes.

Sagsomkostninger

- 90 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 91 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne har tabt sagen, bør det pålægges Den Tjekkiske Republik at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Den Tjekkiske Republik betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter