



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 21 december 2016¹

Zaak C-696/15 P

**Tsjechische Republiek
tegen**

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Vervoer – Richtlijn 2010/40/EU – Invoering van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer – Bevoegdheidsdelegatie aan de Europese Commissie – Gedelegeerde verordening (EU) nr. 885/2013 – Verstrekken van informatiediensten voor veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen – Gedelegeerde verordening (EU) nr. 886/2013 – Gegevens en procedures voor het aanbieden van minimale universele verkeersveiligheidsinformatie die kosteloos is voor de gebruikers – Vermeende overschrijding door de Commissie van de grenzen van de bevoegdheidsdelegatie”

I – Inleiding

1. In hogere voorziening verzoekt de Tsjechische Republiek om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 8 oktober 2015, Tsjechië/Commissie², waarbij dit beide beroepen heeft verworpen strekkende tot nietigverklaring van de gedelegeerde verordeningen (EU) nr. 885/2013³ en (EU) nr. 886/2013⁴ van de Europese Commissie (hierna tezamen: „litigieuze verordeningen”) ter aanvulling van richtlijn 2010/40/EU⁵ betreffende intelligente vervoerssystemen (hierna: „ITS”) op het gebied van wegvervoer.

2. Ik geef het Hof in overweging de hogere voorziening af te wijzen om de hieronder toegelichte redenen.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² T-659/13 en T-660/13, niet gepubliceerd; hierna: „bestreden arrest”, EU:T:2015:771.

³ Verordening van de Commissie van 15 mei 2013 ter aanvulling van richtlijn 2010/40 („ITS-richtlijn”) met betrekking tot het verstrekken van informatiediensten voor veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen (PB 2013, L 247, blz. 1).

⁴ Verordening van de Commissie tot aanvulling van richtlijn 2010/40 met betrekking tot de gegevens en procedures voor het aanbieden, waar mogelijk, van minimale universele verkeersveiligheidsinformatie die kosteloos is voor de gebruikers (PB 2013, L 247, blz. 6).

⁵ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen (PB 2010, L 207, blz. 1).

II – Toepasselijke bepalingen

A – Richtlijn 2010/40

3. De overwegingen 3, 7 en 18 van richtlijn 2010/40 luiden als volgt:

„(3) [ITS] zijn geavanceerde toepassingen die, zonder intelligentie als zodanig te belichamen, gericht zijn op het aanbieden van innovatieve diensten inzake verschillende vervoerswijzen en verkeersbeheer en die uiteenlopende gebruikers in staat stellen zich beter te informeren en veiliger, meer gecoördineerd en ‚slimmer’ gebruik te maken van vervoersnetwerken.

(7) Om ITS op een gecoördineerde en effectieve wijze in te voeren in de hele Unie, moeten er specificaties worden ingevoerd, met inbegrip van normen, wanneer dat passend is, waarin verdere gedetailleerde voorschriften en procedures worden vastgelegd. Alvorens specificaties vast te stellen, dient de Commissie zich ervan te vergewissen of zij stroken met bepaalde welomschreven beginselen, die in bijlage II zijn vastgesteld. In eerste instantie moet prioriteit worden gegeven aan de vier voornaamste gebieden voor de ontwikkeling en invoering van ITS. [...]

(18) Belangrijke belanghebbenden, zoals ITS-dienstaanbieders, verenigingen van gebruikers van ITS, vervoersondernemers en infrastructuurexploitanten, vertegenwoordigers van fabrikanten, sociale partners, beroepsverenigingen en lokale autoriteiten moeten de mogelijkheid hebben de Commissie van advies te dienen over de commerciële en technische aspecten van het invoeren van ITS in de Unie. Daartoe dient de Commissie, in nauwe samenwerking met de belanghebbenden en de lidstaten, een ITS-adviesgroep in te stellen. [...]

4. Artikel 4, punten 1 en 17, van richtlijn 2010/40 geeft de volgende definities:

„1. [ITS]: systemen waarin informatie- en communicatietechnologie wordt toegepast, op het gebied van het wegvervoer, met inbegrip van infrastructuur, voertuigen en gebruikers, en in het verkeers- en mobiliteitsbeheer, alsook voor interfaces met andere vervoerswijzen;

17. „specificatie’: bindende maatregel houdende bepalingen betreffende eisen, procedures of eventuele andere relevante voorschriften”.

5. Artikel 5 van deze richtlijn, met het opschrift „Invoering van ITS”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om erop toe te zien dat de overeenkomstig artikel 6 door de Commissie vastgestelde specificaties worden toegepast op de ITS-toepassingen en -diensten, wanneer deze overeenkomstig de beginselen in bijlage II worden ingevoerd. Dit laat het recht van de lidstaten om zelf over de invoering van deze toepassingen en diensten op hun grondgebied te besluiten, onverlet. Dit recht laat de op grond van artikel 6, lid 2, tweede alinea, vastgestelde wetgevingshandelingen onverlet.

[...]”

6. Artikel 6 van richtlijn 2010/40, met het opschrift „Specificaties”, bepaalt:

„1. De Commissie stelt eerst de specificaties vast die noodzakelijk zijn om te zorgen voor compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit bij de invoering en het operationele gebruik van ITS ten behoeve van de prioritaire acties.

2. De Commissie streeft ernaar uiterlijk op 27 februari 2013 specificaties voor een of meer van de prioritaire acties vast te stellen.

Uiterlijk twaalf maanden na de vaststelling van de vereiste specificaties voor een prioritaire actie, dient de Commissie, in voorkomend geval, na het uitvoeren van een effectbeoordeling met kosten-batenanalyse, overeenkomstig artikel 294 van het VWEU bij het Europees Parlement en de Raad een voorstel in betreffende het invoeren van die prioritaire actie.

3. Zodra de vereiste specificaties voor de prioritaire acties zijn vastgesteld, stelt de Commissie specificaties vast om te zorgen voor compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit bij de invoering en het operationele gebruik van ITS ten behoeve van andere acties op de prioritaire gebieden.

4. Voor zover relevant, en afhankelijk van het onder de specificatie vallende gebied, bevat de specificatie een of meer:

- a) functionele bepalingen, betreffende de rol van de verschillende belanghebbenden en de informatiestroom tussen hen;
- b) technische bepalingen, die voorzien in de technische middelen om aan de functionele bepalingen te voldoen;
- c) organisatorische bepalingen, betreffende de procedurele verplichtingen van de verschillende belanghebbenden;
- d) bepalingen over diensten, betreffende de verschillende dienstenniveaus en hun inhoud voor ITS-toepassingen en -diensten.

5. Onverminderd de procedures van richtlijn 98/34/EG vermelden de specificaties waar passend de voorwaarden waaronder de lidstaten, na kennisgeving aan de Commissie, op hun grondgebied of een gedeelte daarvan extra regels voor het aanbieden van ITS-diensten kunnen vaststellen, voor zover die regels geen belemmering vormen voor de interoperabiliteit.

6. De specificaties stoelen, waar passend, op normen zoals bedoeld in artikel 8.

De specificaties voorzien, waar passend, in conformiteitsbeoordeling overeenkomstig besluit nr. 768/2008/EG.

De specificaties stroken met de beginselen die zijn vervat in bijlage II.

7. De Commissie voert, voordat de specificaties worden vastgesteld, een effectbeoordeling met kosten-batenanalyse uit.”

7. Artikel 7 van richtlijn 2010/40, met het opschrift „Gedelegeerde handelingen”, bepaalt:

„1. De Commissie kan met betrekking tot specificaties overeenkomstig artikel 290 van het VWEU gedelegeerde handelingen vaststellen. Zij stelt deze handelingen vast overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van deze richtlijn, met name artikel 6 en bijlage II.

2. Voor elke prioritaire actie wordt een afzonderlijke gedelegeerde handeling vastgesteld.

[...]”

B – Gedelegeerde verordening nr. 885/2013

8. Op grond van artikel 1 van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 worden in die verordening „de specificaties vastgesteld die nodig zijn om de compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit van de uitrol en het operationele gebruik van informatiediensten voor veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen te waarborgen in de hele Unie, overeenkomstig richtlijn [2010/40]”.

9. Artikel 3 van gedelegeerde verordening nr. 885/2013, dat betrekking heeft op de eisen voor het verlenen van informatiediensten, bepaalt:

„1. De lidstaten bakenen zones af waar de verkeers- en beveiligingsomstandigheden vereisen dat informatiediensten over veilige en beveiligde parkeerplaatsen worden uitgerold.

Zij definiëren ook de prioritaire zones waar dynamische informatie wordt verstrekt.

2. De verlening van informatiediensten moet beantwoorden aan de in de artikelen 4 tot en met 7 uiteengezette voorschriften.”

10. Artikel 8 van gedelegeerde verordening nr. 885/2013, met het opschrift „Beoordeling van de naleving van de eisen”, luidt:

„1. De lidstaten wijzen een bevoegd nationaal orgaan aan om na te gaan of de dienstverleners, exploitanten van parkeerterreinen en wegenexploitanten de in de artikelen 4 tot en met 7 uiteengezette eisen naleven. Dit orgaan moet onpartijdig zijn en onafhankelijk van de hierboven vermelde entiteiten.

Twee of meer lidstaten mogen een gemeenschappelijk regionaal orgaan aanwijzen om na te gaan of op hun grondgebied aan de eisen voldaan is.

De lidstaten melden het aangewezen orgaan aan bij de Commissie.

2. Alle dienstverleners dienen bij de aangewezen organen een verklaring in over de naleving van de in de artikelen 4 tot en met 7 vermelde eisen.

[...]

3. De aangewezen organen controleren willekeurig of de verklaringen van een aantal publieke en particuliere dienstverleners en exploitanten van parkeerterreinen correct zijn en vragen hen aan te tonen dat zij de eisen van de artikelen 4 tot en met 7 hebben nageleefd.

De kwaliteit van de dienst kan eveneens worden beoordeeld aan de hand van opmerkingen van de gebruikers.

Elk jaar brengen de aangewezen organen bij de relevante nationale autoriteiten verslag uit over de ingediende verklaringen en over de resultaten van hun willekeurige controles.”

C – Gedelegeerde verordening nr. 886/2013

11. Op grond van artikel 1 van gedelegeerde verordening nr. 886/2013, worden bij die verordening „de nodige specificaties vastgesteld om de compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit te waarborgen voor de invoering en exploitatie van gegevens en procedures om, waar mogelijk, op EU-niveau minimale universele verkeersinformatiedienst kosteloos aan eindgebruikers aan te bieden overeenkomstig richtlijn [2010/40]”.

12. Artikel 5, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013, betreffende de verlening van de informatiedienst, bepaalt:

„1. De lidstaten selecteren de wegvakken van het trans-Europees wegennetwerk waar de minimale universele verkeersveiligheids-informatiedienst moet worden ingevoerd vanwege de verkeers- en veiligheidssituatie.

Zij stellen de Commissie in kennis van de geselecteerde wegvakken.

2. De informatiedienst wordt verleend overeenkomstig de eisen van de artikelen 6 tot en met 8.”

13. Artikel 9 van gedelegeerde verordening nr. 886/2013, met het opschrift „Beoordeling van de naleving van de eisen”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten wijzen een onpartijdige en onafhankelijke nationale instantie aan die bevoegd is om te beoordelen of de eisen van de artikelen 3 tot en met 8 worden nageleefd door de publieke en private wegbeheerders, dienstverleners en omroepen voor verkeersinformatie. Voor de beoordeling van de naleving van die eisen op hun grondgebied mogen twee of meer lidstaten één gemeenschappelijk instantie aanwijzen.

De lidstaten melden de nationale instanties aan bij de Commissie.

2. Publieke en private wegbeheerders, dienstverleners en omroepen voor verkeersinformatie stellen de aangewezen nationale instanties in kennis van hun contactgegevens en de beschrijving van de informatiedienst die zij verlenen en dienen een verklaring van conformiteit met de eisen van de artikelen 3 tot en met 8 in.

[...]

3. De aangewezen nationale instanties controleren willekeurig de correctheid van een aantal verklaringen van publieke en private wegbeheerders, dienstverleners en omroepen voor verkeersinformatie en verlangen een bewijs van de naleving van de eisen van de artikelen 3 tot en met 8.

Elk jaar brengen de aangewezen instanties aan de nationale autoriteiten verslag uit over de ingediende verklaringen en de resultaten van hun willekeurige controles.”

III – Bestreden arrest

14. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 december 2013, heeft de Tsjechische Republiek twee beroepen tot nietigverklaring van de litigieuze verordeningen ingesteld.

15. Ter ondersteuning van deze beroepen tot nietigverklaring heeft de Tsjechische Republiek drie middelen aangevoerd. Het eerste middel was ontleend aan schending van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2010/40, juncto artikel 5, lid 1, en artikel 6 van die richtlijn, voor zover de Commissie met de vaststelling van de litigieuze verordeningen de grenzen van de bij deze bepalingen toegekende bevoegdheid had overschreden. Het tweede middel was ontleend aan schending van artikel 290 VWEU, voor zover de Commissie met de vaststelling van de litigieuze verordeningen haar bevoegdheid krachtens dit artikel tot vaststelling van gedelegeerde niet-wetgevingshandelingen, had overschreden. Het derde middel was ontleend aan schending van artikel 13, lid 2, VEU, voor zover de Commissie met de vaststelling van de litigieuze verordeningen de grenzen van de bevoegdheden die haar bij de verdragen zijn toegedeeld, had overschreden.

16. In het bestreden arrest heeft het Gerecht alle middelen afgewezen en derhalve beide beroepen in hun geheel verworpen.

IV – Conclusies van partijen voor het Hof

17. Primair verzoekt de Tsjechische Republiek het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen;
- de litigieuze verordeningen volledig nietig te verklaren, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

18. Subsidiair verzoekt de Tsjechische Republiek het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen;
- artikel 3, lid 1, artikel 8 en artikel 9, lid 1, onder a), van gedelegeerde verordening nr. 885/2013, alsmede artikel 5, lid 1, artikel 9 en artikel 10, lid 1, onder a), van gedelegeerde verordening nr. 886/2013 nietig te verklaren, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

19. De Commissie verzoekt het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen, en
- de Tsjechische Republiek te verwijzen in de kosten.

V – Analyse

20. Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Tsjechische Republiek drie middelen aan, die ik achtereenvolgens zal behandelen.

A – Eerste middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

21. Met haar eerste middel voert de Tsjechische Republiek aan dat het Gerecht het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door, in de punten 39 tot en met 43 van het bestreden arrest, te oordelen dat de litigieuze verordeningen de lidstaten geen verplichting opleggen om de ITS-toepassingen en -diensten op hun grondgebied in te voeren.

22. Deze punten van het bestreden arrest betreffen de behandeling, door het Gerecht, van het eerste onderdeel van het eerste door de Tsjechische Republiek aangevoerde middel tot nietigverklaring. Laatstgenoemde beweerde dat de Commissie de grenzen van de bij richtlijn 2010/40 toegekende bevoegdheden had overschreden door, in de litigieuze verordeningen, de verplichting op te leggen tot invoering van ITS-toepassingen en -diensten, terwijl artikel 5, lid 1, van deze richtlijn de lidstaten het recht verleende om zelf over een dergelijke invoering te besluiten. Het Gerecht heeft dit onderdeel verworpen met als reden dat er geen sprake was van een dergelijke verplichting tot invoering op grond van de litigieuze verordeningen, anders dan hetgeen de Tsjechische Republiek beweerde.

23. De Tsjechische Republiek wijst op de rechtspraak van het Hof volgens welke het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de regels van het Unierecht duidelijk en nauwkeurig zijn en voorzienbare gevolgen hebben, opdat de belanghebbenden daaraan houvast hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen.⁶

24. De Tsjechische Republiek brengt drie argumenten naar voren om aan te tonen dat dit beginsel in de punten 39 tot en met 43 van het bestreden arrest is geschonden.

25. In de eerste plaats zou uit de litigieuze verordeningen blijken dat deze in alle lidstaten moeten worden toegepast, anders dan hetgeen het Gerecht heeft geoordeeld. Deze verordeningen zouden in het bijzonder de klassieke bepaling bevatten die behelst dat zij verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat. Bovendien zou uit de toelichtingen van de Commissie op deze verordeningen⁷ blijken dat de Commissie beoogde de invoering van ITS-toepassingen en -diensten in alle lidstaten verplicht te stellen. Dientengevolge zou de conclusie van het Gerecht met betrekking tot de niet-toepasselijkheid van de litigieuze verordeningen in de lidstaten die niet tot een dergelijke invoering zijn overgegaan, in strijd zijn met de formulering van deze verordeningen en met de bedoeling van de Commissie tijdens de vaststelling ervan.

26. Ik ben van mening dat dit argument moet worden verworpen. Enerzijds bevatten de litigieuze verordeningen, zoals de Commissie heeft benadrukt, geen enkele bepaling die uitdrukkelijk een dergelijk verplichting tot invoering oplegt.

27. Anderzijds kan uit artikel 1 van elk van deze verordeningen en uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40, worden afgeleid dat deze alleen van toepassing zijn in een lidstaat wanneer deze heeft besloten over te gaan tot invoering van de ITS-toepassingen en -diensten.

28. Elk van deze verordeningen geeft immers in artikel 1 ervan aan dat specificaties worden vastgesteld „overeenkomstig richtlijn [2010/40]”. Artikel 5, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat de verplichting van lidstaten om de nodige maatregelen te treffen voor de toepassing van de door de Commissie vastgestelde specificaties „het recht van de lidstaten om zelf over de invoering van deze [ITS]-toepassingen en [-]diensten op hun grondgebied te besluiten, onverlet [laat]”.

29. Uit lezing van deze bepalingen in hun onderlinge samenhang volgt dat de litigieuze verordeningen bepaalde specificaties vaststellen, echter zonder dat daarbij het recht van iedere lidstaat om tot invoering van ITS-toepassingen en -diensten op zijn grondgebied te besluiten, wordt betwist. Voorts benadruk ik dat deze verordeningen een aanvulling vormen op richtlijn 2010/40, zoals het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest heeft aangegeven, en geen enkele bepaling bevatten die de reikwijdte van artikel 5, lid 1, van deze richtlijn wijzigt, zoals het Gerecht ook terecht heeft opgemerkt in punt 41 van dit arrest.

⁶ Arrest van 12 februari 2015, Parlement/Raad (C-48/14, EU:C:2015:91, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁷ Toelichting van de Commissie van 15 mei 2013 op gedelegeerde verordening nr. 885/2013, C(2013) 2549 final, en toelichting van de Commissie van 15 mei 2013 op gedelegeerde verordening nr. 886/2013, C(2013) 2550 final.

30. Ik denk niet dat het nodig is nader in te gaan op de toelichtingen op de litigieuze verordeningen, aangezien de strekking van bovengenoemde bepalingen ondubbelzinnig uit de formulering ervan volgt.

31. Subsidiair merk ik evenwel op dat deze toelichtingen een vergelijking bevatten van meerdere scenario's waarbij sprake is van de invoering van ITS-toepassingen en -diensten in enkele of in alle lidstaten. Weliswaar concludeert de Commissie in beide toelichtingen dat op grond van een vergelijkende kosten-batenanalyse van deze scenario's, de voorkeur uitgaat naar een invoering in alle lidstaten. Echter, het blijkt nergens uit dat dit het scenario is dat daadwerkelijk in de voorstellen voor een verordening van de Commissie is uitgewerkt. In dit opzicht bepaalt de toelichting op de gedelegeerde verordening nr. 886/2013 dat „richtlijn [2010/40] [...] voorziet in zes prioritaire acties voor de vaststelling van specificaties en de *eventuele* verplichte invoering daarvan”.⁸ Deze precisering duidt er mijns inziens op dat de Commissie met de vaststelling van deze verordening niet de bedoeling had om een verplichting tot invoering op te leggen.

32. Bijgevolg ben ik van mening dat uit de toelichtingen op de litigieuze verordeningen niet kan worden afgeleid dat de Commissie met de vaststelling van deze verordeningen de bedoeling had om de lidstaten een verplichting tot invoering op te leggen.

33. Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, in de punten 39 tot en met 43 van het bestreden arrest, te oordelen dat de litigieuze verordeningen de lidstaten geen verplichting opleggen om ITS-toepassingen en -diensten in te voeren.

34. In de tweede plaats uit de Tsjechische Republiek kritiek op punt 40 van het bestreden arrest voor zover het Gerecht ten onrechte zou hebben geoordeeld dat in de litigieuze verordeningen niet uitdrukkelijk hoeft te worden aangegeven dat deze verordeningen in sommige lidstaten niet van toepassing zijn, aangezien deze niet-toepasselijkheid voortvloeit uit richtlijn 2010/40. Hierdoor zou het Gerecht hebben geoordeeld dat de toepasselijkheid van gedelegeerde handelingen niet moet worden afgeleid uit de formulering ervan, maar uit de uitlegging van de basiswetgevingshandeling.

35. De Tsjechische Republiek beweert voorts dat de uitdrukkelijke strekking van een gedelegeerde handeling die in strijd is met de basiswetgevingshandeling niet kan worden gecorrigeerd door de gedelegeerde handeling overeenkomstig de basiswetgevingshandeling uit te leggen. Een dergelijke conforme uitlegging zou alleen mogelijk zijn wanneer die niet contra legem is, dat wil zeggen wanneer de juridische tekst die van lagere orde is, een dergelijke uitlegging toestaat.

36. Ik ben van mening dat het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest geenszins blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordeningen moeten worden gelezen in het licht van de basishandeling, zijnde richtlijn 2010/40. Deze uitleggingsmethode volgt mijns inziens uit de verhouding tussen de basiswetgevingshandeling, die voornamelijk de essentiële onderdelen van het wettelijk kader vaststelt, en de gedelegeerde handeling, waarmee de Commissie op grond van artikel 290 VWEU bepaalde niet-essentiële onderdelen van deze wetgevingshandeling kan aanvullen of wijzigen. In dat verband is het Hof al in de gelegenheid geweest om te benadrukken dat een gedelegeerde bevoegdheid wordt verleend voor de vaststelling van regels die aansluiten bij de in de basiswetgevingshandeling vastgestelde regeling.⁹ Zo is het in het kader van de onderhavige zaak evident dat het begrip „specificatie” zoals gebruikt in de litigieuze verordeningen, moet worden uitgelegd in het licht van de definitie die in artikel 4, punt 17, van richtlijn 2010/40 wordt gegeven.¹⁰

⁸ Toelichting van de Commissie van 15 mei 2013 op gedelegeerde verordening nr. 886/2013, C(2013) 2550 final, blz. 3 (cursivering van mij).

⁹ Arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie (C-286/14, EU:C:2016:183, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁰ Ter illustratie, het Hof heeft een dergelijke uitlegging in het licht van de basishandeling toegepast in het arrest van 3 april 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, punten 33 en 34).

37. Bovendien heeft het Gerecht de litigieuze verordeningen niet contra legem uitgelegd, omdat uit geen van de respectieve bepalingen ervan kan worden afgeleid dat deze verordeningen de lidstaten een verplichting tot invoering van ITS-toepassingen en -diensten opleggen.¹¹

38. In de derde plaats brengt de Tsjechische Republiek naar voren dat de lidstaten zich door het bestreden arrest in een onzekere rechtspositie zouden bevinden wanneer zij een gedelegeerde handeling toepassen, omdat zij niet kunnen vertrouwen op de uitdrukkelijke bepalingen van deze handeling om vast te stellen welke bepalingen voor hen van toepassing zijn en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. In de praktijk zouden de lidstaten derhalve worden gedwongen om binnen de in artikel 263 VWEU vastgestelde termijn een beroep tot nietigverklaring in te stellen, indien uit de bepalingen van de gedelegeerde handeling blijkt dat de werkingssfeer ervan ruimer is dan is bepaald in de basiswetgevingshandeling. Wanneer een dergelijk beroep tot nietigverklaring niet wordt ingesteld, zouden de lidstaten immers de mogelijkheid verliezen zich te beroepen op de onwettigheid van de gedelegeerde handeling in geval van een door de Commissie op grond van artikel 258 VWEU ingestelde procedure wegens niet-nakoming.¹²

39. Dit argument moet worden verworpen aangezien het wederom berust op de onjuiste veronderstelling dat de bepalingen van de litigieuze verordeningen de lidstaten een verplichting tot invoering zouden opleggen, hetgeen in tegenspraak is met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40.¹³

40. Ik wijs er voorts op dat het aan de lidstaten staat om te beoordelen of de werkingssfeer van een gedelegeerde handeling ruimer is dan is bepaald in de basiswetgevingshandeling, en om, in voorkomend geval, een beroep tot nietigverklaring in te stellen binnen de in artikel 263 VWEU vastgestelde termijn. Deze verplichting, die volgt uit het stelsel van beroepswegen binnen de Unie, kan niet worden beschouwd als een schending van het rechtszekerheidsbeginsel zoals uitgelegd door het Hof.¹⁴

41. Aangezien de Tsjechische Republiek geen ander argument heeft aangevoerd om de schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan te tonen, moet het eerste middel worden verworpen.

B – Tweede middel: schending van artikel 13, lid 2, VEU juncto artikel 290 VWEU

42. Met haar tweede middel voert de Tsjechische Republiek aan dat het Gerecht artikel 13, lid 2, VEU en artikel 290 VWEU heeft geschonden door in punt 63 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen niet wordt beperkt door de expliciete reikwijdte van de bevoegdheden zoals bepaald in de basiswetgevingshandeling.

43. Deze vermeende onjuiste rechtsopvatting zou afbreuk doen aan de behandeling, in de punten 45 tot en met 63 van het bestreden arrest, van het tweede onderdeel van het eerste middel tot nietigverklaring, op grond waarvan het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie de grenzen van de aan haar krachtens richtlijn 2010/40 toegekende bevoegdheden niet heeft overschreden door de lidstaten te verplichten een onpartijdige en onafhankelijke instantie aan te wijzen die erop moet toezien dat de in de litigieuze verordeningen gestelde eisen worden nageleefd.

¹¹ Zie de punten 26-29 van de onderhavige conclusie.

¹² Arrest van 18 oktober 2012, Commissie/Tsjechië (C-37/11, EU:C:2012:640, punten 46-48).

¹³ Zie punten 26-29 van de onderhavige conclusie.

¹⁴ Zie punt 23 van de onderhavige conclusie.

44. Volgens de Tsjechische Republiek is de bevoegdheid die artikel 290 VWEU aan de Commissie toekent om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen, een uitzondering op de algemene regel van artikel 13, lid 2, VEU, die derhalve strikt dient te worden uitgelegd. De Commissie zelf is van mening dat de mogelijkheid om haar een gedelegeerde bevoegdheid te verlenen geen uitzondering vormt die strikt moet worden uitgelegd, maar een mogelijkheid van constitutionele rang die de wetgever wordt geboden op grond van artikel 290 VWEU.

45. Deze theoretische kwestie hoeft echter niet te worden opgelost om de vijf argumenten die door de Tsjechische Republiek ter ondersteuning van dit tweede middel worden aangevoerd, te verwerpen.

46. In de eerste plaats zou het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest ten onrechte hebben geoordeeld dat de aan de Commissie toegekende bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen zich niet beperkt tot de onderdelen die uitdrukkelijk in artikel 6 van richtlijn 2010/40 worden genoemd, maar ook de uitvoering van elke andere bepaling van deze richtlijn kan betreffen. Volgens de Tsjechische Republiek moet de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2010/40 geregelde bevoegdheid strikt worden uitgelegd, in die zin dat de bevoegdheid zich beperkt tot de verschillende in artikel 6, lid 4, van die richtlijn opgesomde bepalingen.

47. In dit opzicht wijs ik erop dat de aan de Commissie toegekende bevoegdheid niet is gebaseerd op artikel 6 van richtlijn 2010/40, maar op artikel 7 van deze richtlijn. Op grond van dit laatste artikel stelt de Commissie gedelegeerde handelingen vast „overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van deze richtlijn, met name artikel 6 en bijlage II”. Bijgevolg heeft het Gerecht terecht geoordeeld dat de aan de Commissie toegekende bevoegdheid zich niet beperkt tot de onderdelen die uitdrukkelijk in artikel 6 van deze richtlijn worden genoemd.

48. Ik voeg hieraan in ieder geval toe dat artikel 6, lid 4, onder c), van richtlijn 2010/40 de Commissie voldoende rechtsgrondslag biedt om te voorzien in de aanwijzing van een controlerende instantie door de lidstaten, op grond van de in de punten 58 tot en met 65 van de onderhavige conclusie uiteengezette redenen. Dientengevolge is de vermeende onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht in dit opzicht zou hebben blijk gegeven, niet ter zake dienend, aangezien de Commissie bevoegd is om te voorzien in de aanwijzing van een nationale controlerende instantie, zelfs in het geval waarin de bevoegdheid moet worden beperkt tot de onderdelen die uitdrukkelijk in artikel 6, lid 4, van richtlijn 2010/40 worden genoemd.¹⁵

49. In de tweede plaats beweert de Tsjechische Republiek dat het Gerecht, in punt 63 van het bestreden arrest, ten onrechte heeft geoordeeld dat de Commissie buiten het kader van de bevoegdheden regels kan vaststellen indien zij dat nodig acht. Volgens de Tsjechische Republiek moet de aan de Commissie verleende bevoegdheid worden beperkt tot hetgeen de Uniewetgever als noodzakelijk beschouwde op het moment dat hij de bevoegdheid van de Commissie in de basiswetgevingshandeling vaststelde.

50. Partijen hebben zich tijdens de pleitzitting eveneens uitgesproken over de mogelijkheid dat het Gerecht, in punt 63 van het bestreden arrest, ten onrechte heeft geoordeeld dat de verplichting om nationale controlerende instanties aan te wijzen, onder de zogenaamde „subjectieve” beoordelingsmarge van de Commissie valt.

¹⁵ Op grond van vaste rechtspraak is een onjuiste rechtsopvatting niet ter zake dienend wanneer zij gronden betreft waarvan de weerlegging niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden arrest. Zie in die zin arresten van 24 oktober 2002, *Aéroports de Paris/Commissie* (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punten 41 en 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 28 juni 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commissie* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punten 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 9 juli 2015, *InnoLux/Commissie* (C-231/14 P, EU:C:2015:451, punt 83).

51. Dientengevolge acht ik het raadzaam de behandeling van dit tweede argument in twee delen op te splitsen die respectievelijk betrekking hebben op de eventuele toekenning van een subjectieve beoordelingsmarge aan de Commissie en op de eventuele overschrijding door de Commissie van de grenzen van de bij richtlijn 2010/40 toegekende delegatie.

52. Enerzijds ben ik het niet eens met de stelling dat het Gerecht, in punt 63 van het bestreden arrest, zou hebben erkend dat er sprake is van een subjectieve beoordelingsmarge van de Commissie.

53. Het lijkt mij evident dat een eventuele overschrijding door de Commissie van haar gedelegeerde bevoegdheden objectief moet worden beoordeeld op basis van de bepalingen in de basiswetgevingshandeling die de bevoegdheidsdelegatie regelen. Artikel 290, lid 1, tweede zin, VWEU bepaalt immers dat de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie uitdrukkelijk in de wetgevingshandelingen worden afgebakend. Bovendien geeft artikel 290, lid 2, eerste zin, VWEU aan dat de voorwaarden waaraan die delegatie is onderworpen, uitdrukkelijk in de wetgevingshandelingen worden vastgesteld.¹⁶

54. Bijgevolg heeft de Commissie terecht opgemerkt dat zij bij de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden over een beoordelingsmarge beschikt waarvan de omvang afhankelijk is van hetgeen de wetgever hieromtrent in deze handeling bepaalt, met dien verstande dat de delegatie alleen niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling kan betreffen. Een dergelijke uitlegging van artikel 290 VWEU wordt mijns inziens bevestigd in punt 32 van het arrest van 16 juli 2015, Commissie/Parlement en Raad, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de rechtmatigheid van de keuze van de Uniewetgever om de aan Commissie een gedelegeerde bevoegdheid toe te kennen, niet afhankelijk is van het feit dat aan haar een beoordelingsbevoegdheid is verleend noch van de omvang daarvan, maar dat alleen is vereist dat de door die instelling vast te stellen handelingen van algemene strekking zijn en zij niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling aanvullen of wijzigen.¹⁷

55. Het Gerecht heeft in de punten 50 tot en met 60 van het bestreden arrest juist een objectieve beoordeling gemaakt. Het is immers op grond van een behandeling van de relevante bepalingen van richtlijn 2010/40, en meer in het bijzonder van artikel 4, punt 17, van de artikelen 5 tot en met 7 alsmede van bijlage II, dat het Gerecht, in punt 62 van dit arrest, heeft geconcludeerd dat de Commissie de bevoegdheid had om, in de litigieuze verordeningen, een procedure voor conformiteitsbeoordeling vast te stellen, door de lidstaten – die de toepassing van de specificaties dienen te verifiëren – te verplichten een instantie aan te wijzen die belast is met de controle op de naleving ervan door de dienstenaanbieders.

56. Het is eveneens terecht dat het Gerecht vervolgens, in punt 63 van het bestreden arrest, heeft geoordeeld dat een uitdrukkelijke bevoegdheid niet nodig was en het volstond dat de Commissie, die beschikt over een beoordelingsmarge *zoals die objectief gezien uit bovengenoemde bepalingen van richtlijn 2010/40 volgt*, van mening was dat de aanwijzing van een dergelijke instantie noodzakelijk was om de doelstellingen met betrekking tot compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit te garanderen. Met andere woorden: de Commissie heeft, zoals zij tijdens de pleitzitting naar voren heeft gebracht, een keuze gemaakt tussen de verschillende opties die zij had binnen het door richtlijn 2010/40 en met name de beginselen in bijlage II ervan, afgebakende kader.

57. Met andere woorden, punt 63 van het bestreden arrest kan niet afzonderlijk worden beoordeeld, in die zin dat het Gerecht de Commissie een subjectieve beoordelingsmarge zou hebben toegekend. De door het Gerecht genoemde beoordelingsmarge van de Commissie is objectief van aard, voor zover zij volgt uit de bepalingen van richtlijn 2010/40 betreffende de bevoegdheidsdelegatie, waarvan de reikwijdte in de punten 50 tot en met 62 van dit arrest wordt behandeld.

¹⁶ Zie in dit opzicht arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie (C-286/14, EU:C:2016:183, punten 30 en 31).

¹⁷ C-88/14, EU:C:2015:499.

58. Anderzijds ben ik van mening dat het Gerecht, in de punten 45 tot en met 67 van het bestreden arrest, terecht heeft geoordeeld dat de Commissie de grenzen van de bij richtlijn 2010/40 toegekende delegatie niet heeft overschreden met de vaststelling van artikel 8, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013, die voorzien in de aanwijzing van een onpartijdige en onafhankelijke controlerende instantie.

59. Ik ben namelijk van mening dat artikel 6, lid 4, onder c), van deze richtlijn, gelezen in samenhang met de bij artikel 7, lid 1, ervan toegekende bevoegdheid, de Commissie voldoende rechtsgrondslag biedt om deze twee bepalingen vast te stellen.

60. Op grond van artikel 6, lid 4, onder c), van richtlijn 2010/40, bevat een specificatie, voor zover relevant en afhankelijk van het onder de specificatie vallende gebied, „organisatorische bepalingen, betreffende de procedurele verplichtingen van de verschillende belanghebbenden”.

61. Bijgevolg dient te worden nagegaan of, ten eerste, artikel 8, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013 „organisatorische bepalingen” bevatten en, ten tweede, deze „de procedurele verplichtingen van de verschillende belanghebbenden [betreffen]”.

62. Het lijkt mij moeilijk betwistbaar dat de bepalingen in deze twee artikelen van „organisatorische” aard zijn, aangezien zij een procedure in het leven roepen die als doel heeft na te gaan of de in beide litigieuze verordeningen vervatte eisen worden nageleefd.

63. Het is al even weinig betwistbaar dat deze bepalingen voor belanghebbenden¹⁸ verplichtingen wat betreft procedures in het leven roepen. Zo verplicht artikel 8, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 de dienstverleners om bij de aangewezen organen een verklaring in te dienen over de naleving van de in de artikelen 4 tot en met 7 vermelde eisen. Artikel 9, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013 verplicht de publieke en private wegbeheerders, dienstverleners en omroepen voor verkeersinformatie om aangewezen (nationale) instanties in kennis te stellen van hun contactgegevens en de beschrijving van de informatiedienst die zij verlenen. Deze belanghebbenden zijn ook gehouden een verklaring van conformiteit met de eisen van de artikelen 3 tot en met 8 in te dienen.

64. De verplichting om een onpartijdig en onafhankelijk orgaan aan te wijzen, dient binnen deze context te worden beoordeeld. De aanwijzing van een dergelijk orgaan is immers een organisatorische factor die inherent is aan het goede verloop van de evaluatieprocedures die op grond van bovengenoemde bepalingen zijn ingesteld. Deze organen hebben in het bijzonder de taak om willekeurig te controleren of de verklaringen van de belanghebbenden correct zijn en van hen het bewijs te verlangen dat de in de litigieuze verordeningen gestelde eisen zijn nageleefd, alsmede om bij de bevoegde nationale autoriteiten verslag uit te brengen over de ingediende verklaringen en over de resultaten van hun willekeurige controles.¹⁹ Volledigheidshalve voeg ik hieraan toe dat de aanwijzing van een dergelijk orgaan mijns inziens in overeenstemming is met de in bijlage II van richtlijn 2010/40 vervatte beginselen, en in het bijzonder met de beginselen van effectiviteit en evenredigheid.

65. Dientengevolge ben ik van mening dat artikel 8 van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9 van gedelegeerde verordening nr. 886/2013 voorzien in „organisatorische bepalingen, betreffende de procedurele verplichtingen van de verschillende belanghebbenden” in de zin van artikel 6, lid 4, onder c), van richtlijn 2010/40, waaronder inbegrepen de verplichting om een onpartijdige en onafhankelijke controlerende instantie aan te wijzen, zoals bepaald in lid 1 van deze artikelen.

¹⁸ Het begrip belanghebbende wordt niet gedefinieerd in richtlijn 2010/40. Overweging 18 noemt echter als belangrijkste belanghebbenden onder meer ITS-dienstaanbieders, vervoersondernemers en infrastructuurexploitanten.

¹⁹ Zie artikel 8, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9, lid 3, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013.

66. Subsidiair, indien ervan moet worden uitgegaan dat artikel 6, lid 4, onder c), van richtlijn 2010/40 de Commissie onvoldoende rechtsgrondslag biedt om bovengenoemde bepalingen vast te stellen, ben ik van mening dat artikel 4, punt 17, en artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met de bevoegdheid van artikel 7, lid 1, van die richtlijn, een dergelijke rechtsgrondslag bieden.

67. Artikel 4, punt 17, van richtlijn 2010/40 geeft immers een buitengewoon ruime definitie van het begrip „specificatie”, aangezien het een „bindende maatregel houdende bepalingen betreffende eisen, procedures of *eventuele andere relevante voorschriften*” betreft (cursivering van mij). Bovendien bepaalt artikel 6, lid 1, van deze richtlijn dat de Commissie de specificaties vaststelt die noodzakelijk zijn om te zorgen voor compatibiliteit, interoperabiliteit en continuïteit bij de invoering en het operationele gebruik van ITS ten behoeve van de prioritaire acties. Ik wijs er nogmaals op dat artikel 6, lid 4, van deze richtlijn mijns inziens geen uitputtende opsomming geeft van de verschillende specificaties die de Commissie kan vaststellen.

68. Mijns inziens blijkt uit een lezing van artikel 4, punt 17, artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2010/40 in hun onderlinge samenhang, dat de Commissie bevoegd was om te voorzien in de aanwijzing van een onpartijdige en onafhankelijke controlerende instantie en bijgevolg bevoegd was tot vaststelling van artikel 8, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013.²⁰

69. Uit het voorgaande volgt dat het tweede argument van de Tsjechische Republiek moet worden afgewezen.

70. In de derde plaats beweert de Tsjechische Republiek dat de vaststellingen van het Gerecht in de punten 47 tot en met 49 van het bestreden arrest, betreffende de ruime beoordelingsmarge waarover de Commissie beschikt om op grond van artikel 290 VWEU regelingen aan te vullen, niet in overeenstemming zijn met het arrest van 16 juli 2015, Commissie/Parlement en Raad.²¹

71. Ik herinner eraan dat het Hof, in punt 32 van dat laatste arrest, heeft geoordeeld dat noch het feit dat aan de Commissie een beoordelingsbevoegdheid is verleend noch de omvang daarvan van belang is om te bepalen of de door de Commissie vast te stellen handeling onder artikel 290 VWEU of artikel 291 VWEU valt.²²

72. In het licht van deze rechtspraak ben ik van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, in punt 49 van het bestreden arrest, te beweren dat de Commissie beschikt over een ruime beoordelingsmarge wanneer zij een regeling aanvult op grond van artikel 290 VWEU.

73. Deze onjuiste rechtsopvatting is echter niet ter zake dienend aangezien zij betrekking heeft op gronden waarvan de weerlegging niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden arrest.²³ Zoals ik namelijk heb aangegeven in de punten 52 tot en met 69 van de onderhavige conclusie, heeft het Gerecht, in het kader van de behandeling van het tweede onderdeel van het eerste middel tot nietigverklaring, een objectieve beoordeling toegepast ten aanzien van de eventuele overschrijding door de Commissie van de bij richtlijn 2010/40 toegekende bevoegdheden. Deze objectieve beoordeling, waarbij geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, was voldoende om dit tweede onderdeel te verwerpen.

²⁰ Op grond van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40, moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen om erop toe te zien dat de overeenkomstig artikel 6 door de Commissie vastgestelde specificaties worden toegepast. Zie punt 76 van de onderhavige conclusie.

²¹ C-88/14, EU:C:2015:499.

²² Zie punt 54 van de onderhavige conclusie.

²³ Zie in voetnoot 15 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

74. In de vierde plaats voert de Tsjechische Republiek aan dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40 de keuze van de middelen die nodig zijn om de toepassing van de specificaties te garanderen, aan de lidstaten zou hebben overgelaten en niet aan de Commissie. De aan de Commissie toegekende bevoegdheid om gedelegeerde verordeningen vast te stellen mag derhalve niet op zodanige wijze worden uitgelegd dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan deze bevoegdheid van de lidstaten. Zij voegt daaraan toe dat de Uniewetgever dit aspect heeft aangemerkt als een essentieel onderdeel dat diensgevolge, overeenkomstig artikel 290 VWEU, niet het voorwerp kan zijn van een gedelegeerde handeling.

75. Ik heb twijfels over de ontvankelijkheid van dit argument, aangezien de Tsjechische Republiek niet nauwkeurig aangeeft welke rechtsoverwegingen van het bestreden arrest worden betwist, zoals artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vereist.

76. Dit argument is in ieder geval ongegrond. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40 beperkt zich immers tot het opleggen van een verplichting aan de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen ter naleving van de overeenkomstig artikel 6 van die richtlijn door de Commissie vastgestelde specificaties. Zoals ik heb uiteengezet in de punten 58 tot en met 69 van de onderhavige conclusie, heeft de Commissie de bevoegdheid om procedurele specificaties vast te stellen, zoals artikel 8 van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9 van gedelegeerde verordening nr. 886/2013, waar de verplichting om een onpartijdige en onafhankelijke instantie aan te wijzen, onder valt. Bijgevolg zijn de lidstaten gehouden, overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40, de nodige maatregelen te treffen ter naleving van deze specificatie.

77. In de vijfde plaats beweert de Tsjechische Republiek dat het Gerecht ten onrechte in de punten 60 en 61 van het bestreden arrest zou hebben overwogen dat artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 6, van richtlijn 2010/40 de stelling ondersteunen volgens welke de Commissie de bevoegdheid had om te voorzien in de aanwijzing van een nationaal controlerend orgaan.

78. Met betrekking tot het argument inzake schending van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2010/40, ben ik van mening dat dit ongegrond is om de in punt 76 van de onderhavige conclusie aangegeven reden.

79. De Tsjechische Republiek beweert bovendien dat artikel 6, lid 6, van die richtlijn alleen betrekking heeft op de conformiteitsbeoordeling overeenkomstig besluit nr. 768/2008/EG²⁴ en dat geen enkele bepaling van de litigieuze verordeningen in een dergelijke beoordeling voorziet

80. Ik ben van mening dat dit argument gegrond is. Dit besluit omvat immers, op grond van artikel 2 ervan, een gemeenschappelijk kader van algemene beginselen en referentie bepalingen voor de opstelling van de Uniewetgeving tot harmonisering van de voorwaarden voor het verhandelen van producten. De litigieuze verordeningen zien echter niet op het verhandelen van producten. Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 61 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te overwegen dat artikel 6, lid 6, van richtlijn 2010/40 de stelling ondersteunde volgens welke de Commissie bevoegd was tot oplegging van de verplichting een nationaal controlerend orgaan aan te wijzen als bedoeld in artikel 8 van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en in artikel 9 van gedelegeerde verordening nr. 886/2013.

81. Deze onjuiste rechtsopvatting is echter niet ter zake dienend om de in punt 73 van de onderhavige conclusie genoemde redenen.

82. Uit het voorgaande volgt dat het tweede door de Tsjechische Republiek aangevoerde middel moet worden verworpen.

²⁴ Besluit van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten en tot intrekking van besluit 93/465/EEG van de Raad (PB 2008, L 218, blz. 82).

C – Derde middel: door het Gerecht gemaakte procedurefouten

83. Met een derde en laatste middel voert de Tsjechische Republiek aan dat het Gerecht vormfouten heeft gemaakt door bepaalde door haar aangedragen argumenten te verdraaien of te negeren.

84. In de eerste plaats zou het Gerecht in punt 39 van het bestreden arrest ten onrechte hebben vastgesteld dat de Tsjechische Republiek en de Commissie het eens zijn over het feit dat de bepalingen van de litigieuze verordeningen niet van toepassing zijn zolang een lidstaat niet heeft besloten om de ITS-toepassingen en -diensten op zijn grondgebied in te voeren. De Tsjechische Republiek benadrukt dat zij in haar bij het Gerecht ingediende memories van repliek heeft aangegeven dat zij zich in een dergelijke uitlegging van deze verordeningen kon vinden, maar dat zij daarvoor geen enkele ondersteuning vond in deze verordeningen.

85. Volgens de Commissie moet dit argument worden afgewezen, omdat het is gebaseerd op een onjuiste lezing van punt 39 van het bestreden arrest. Het Gerecht heeft immers geconstateerd dat partijen het eens zijn over de uitlegging van richtlijn 2010/40, dat de litigieuze verordeningen niet van toepassing zijn wanneer er geen sprake is van invoering, en niet dat zij het eens zijn over de uitlegging van de litigieuze verordeningen zelf.

86. Overigens merk ik op dat het Gerecht, in de punten 35 tot en met 44 van het bestreden arrest, het argument van de Tsjechische Republiek, volgens welke de litigieuze verordeningen een verplichting tot invoering opleggen, zeer zorgvuldig heeft onderzocht en afgewezen. Dit argument is derhalve ongegrond.

87. In de tweede plaats zou het Gerecht zijn voorbijgegaan aan het argument van de Tsjechische Republiek, dat de Commissie, in de toelichtingen bij de litigieuze verordeningen, uitdrukkelijk heeft aangegeven voornemens te zijn een verplichting tot invoering van de ITS-toepassingen en -diensten in alle lidstaten op te leggen.

88. Volgens vaste rechtspraak houdt de ingevolge de artikelen 36 en 53, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het Gerecht rustende verplichting om zijn arresten te motiveren niet in dat het Gerecht bij zijn redenering alle door partijen in het geding uiteengezette argumenten één voor één uitputtend dient te behandelen. De motivering kan dus impliciet zijn, mits de belanghebbenden de redenen kunnen kennen waarom de betrokken maatregelen zijn getroffen, en het Hof over voldoende elementen beschikt om zijn rechterlijk toezicht uit te oefenen.²⁵

89. In de punten 35 tot en met 44 van het bestreden arrest heeft het Gerecht duidelijk aangegeven welke redenen hem hebben gebracht tot de conclusie dat de – dwingende – bepalingen van de litigieuze verordeningen de lidstaten geen verplichting tot invoering oplegden, waarmee het voldaan heeft aan zijn motiveringsplicht. Het Gerecht kon derhalve rechtmatig oordelen dat het niet nodig was om nader in te gaan op de redenen op grond waarvan deze conclusie ook uit de – niet-bindende – toelichtingen volgde.²⁶

90. In de derde plaats zou het Gerecht, met name in het kader van de beoordeling van het tweede middel tot nietigverklaring in de punten 69 tot en met 75 van het bestreden arrest, zijn voorbijgegaan aan het argument van de Tsjechische Republiek, dat het treffen van controlemaatregelen op nationaal niveau een essentieel onderdeel betreft, waarvoor de Commissie derhalve op grond van artikel 290 VWEU geen nadere regels mag vaststellen.

²⁵ Arresten van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 8 maart 2016, Griekenland/Commissie (C-431/14 P, EU:C:2016:145, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁶ Zie in dit opzicht punten 31 en 32 van de onderhavige conclusie.

91. Ik ben van mening dat het Gerecht dit argument in de punten 72 en 73 van het bestreden arrest heeft behandeld door te oordelen dat de Commissie met de vaststelling van artikel 8, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 885/2013 en artikel 9, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 886/2013, de bij richtlijn 2010/40 toegekende bevoegdheid niet heeft overschreden en geen essentieel onderdeel ervan heeft aangevuld of gewijzigd.

92. Uit het voorgaande volgt dat het derde door de Tsjechische Republiek aangevoerde middel moet worden verworpen.

93. Dientengevolge moet de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen. Bovendien moet de Tsjechische Republiek overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

VI – Conclusie

94. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om:

- de hogere voorziening af te wijzen, en
- de Tsjechische Republiek in de kosten te verwijzen.