

PRESUDA (veliko vijeće)

2. svibnja 2006. (*)

„Uredba (EZ) br. 460/2004 – Europska agencija za mrežnu i informacijsku sigurnost –
Izbor pravne osnove”

U predmetu C-217/04,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 230. UEZ-a, podnesene 20. svibnja
2004.,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupa M. Bethell,
u svojstvu agenta, uz asistenciju Lorda Goldsmitha, *QC*, N. Painesa, *QC* i T. Warda,
barristera,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju K. Bradley i U. Rösslein u svojstvu agenata, s
izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Veiga i A. Lopes Sabino, u svojstvu
agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Republika Finska, koju zastupaju T. Pynnä i A. Guimaraes-Purokoski, u svojstvu
agenata,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju F. Benyon i M. Shotter, u svojstvu
agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas i J.
Malenovský, predsjednici vijeća, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha
Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), M. Ilešič, J. Klučka i U. Löhmus,
suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: K. Sztranc, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. rujna 2005.,
saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 22. rujna 2005.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim zahtjevom Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske zahtijeva poništenje Uredbe (EZ) br. 460/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o osnivanju Europske agencije za mrežnu i informacijsku sigurnost (SL L 77, str. 11.; u daljnjem tekstu: Uredba) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 58.).
- 2 Rješenjem predsjednika Suda od 25. studenoga 2004. Republici Finskoj i Komisiji Europskih zajednica odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.

Pravni okvir

Opće pravo Zajednice

- 3 Članak 1. stavak 1. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49, str. 25.) ima za cilj utvrditi usklađeni okvir za regulaciju [pravno uređenje] elektroničkih komunikacijskih usluga, pripadajuće opreme i povezanih usluga. Njime se određuju, između ostaloga, zadaće državnih regulatornih tijela i utvrđuje paket postupaka s ciljem osiguranja ujednačene primjene regulatornog okvira u cijeloj Zajednici.
- 4 Zakonodavstvo Zajednice o elektroničkim komunikacijskim mrežama uključuje i sljedeće direktive (u daljnjem tekstu: posebne direktive):
 - Direktiva 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu) (SL L 108, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 69.).
 - Direktiva 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.).
 - Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim

komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL L 108, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 3.);

- Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.);
- Direktiva 1999/93/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 1999. o okviru Zajednice za elektroničke potpise (SL L 13, str. 12.) (Direktiva o elektroničkim potpisima) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 50.);
- Direktiva 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini) (SL L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39., str. 58.).

5 Odlukom 2002/627/EZ od 29. srpnja 2002. (SL L 200, str. 38.) Komisija je osnovala Europsku skupinu regulatora za elektroničke komunikacijske mreže i usluge.

Uredba

6 Uredba je donesena na temelju članka 95. UEZ-a. Člankom 1. stavkom 1. uredbe osniva se Europska agencija za mrežnu i informacijsku sigurnost (u daljnjem tekstu: Agencija).

7 Prema članku 1. stavku 2. Uredbe, Agencija „pomaže Komisiji i državama članicama i kao posljedica toga surađuje s poslovnom zajednicom, kako bi im olakšalo[a] ispunjavanje zahtjeva mrežne i informacijske sigurnosti, osiguravajući na taj način nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta, uključujući i one zahtjeve koji su određeni važećim i budućim zakonodavstvom Zajednice, kao što su u Direktivi 2002/21/EZ”.

8 Članak 2. Uredbe, pod naslovom „Ciljevi”, glasi kako slijedi:

„1. Agencija povećava sposobnost Zajednice, država članica, i slijedom toga poslovne zajednice, sprečavanja problema mrežne i informacijske sigurnosti, suočavanja s tim problemima i njihovog rješavanja.

2. Agencija osigurava pomoć i daje savjete Komisiji i državama članicama u pitanjima mrežne i informacijske sigurnosti u okviru nadležnosti određenih ovom Uredbom.

3. Agencija razvija visok stupanj stručnog znanja na temelju nacionalnih nastojanja i napora Zajednice. Agencija koristi to stručno znanje kako bi potaknula širu suradnju među sudionicima iz javnog i privatnog sektora.

4. Na poziv Komisije, Agencija joj pomaže u tehničkom pripremnom radu za ažuriranje i razvoj zakonodavstva Zajednice u području mrežne i informacijske sigurnosti.”

9 Člankom 3. Uredbe utvrđene su zadaće koje Agencija obavlja „[k]ako bi se udovoljilo području primjene i ispunilo ciljeve utvrđene u člancima 1. i 2.” Agencija obavlja sljedeće zadaće:

- „(a) prikuplja odgovarajuće informacije kako bi analizirala tekuće i nastajuće rizike, posebno na europskoj razini, te one koji imaju utjecaj na otpornost i dostupnost elektroničkih komunikacijskih mreža i na vjerodostojnost, cjelovitost i povjerljivost informacija do kojih se putem njih dolazi i njima se prenose, te dostavljaju rezultate spomenutih analiza državama članicama i Komisiji;
- (b) savjetuje Europski parlament, Komisiju, europska tijela ili nadležna nacionalna tijela koja imenuju države članice i pomaže im u okviru svojih ciljeva kada je pozvana;
- (c) pojačava suradnju među različitim sudionicima koji djeluju u području mrežne i informacijske sigurnosti, između ostalog redovno organizirajući savjetovanja s industrijom, [i] sveučilištima i ostalim zainteresiranim sektorima uspostavljanjem mreža kontakata između tijela Zajednice, tijela javnog sektora koja imenuju države članice, privatnog sektora i organizacija potrošača;
- (d) olakšava suradnju između Komisije i država članica u razvoju zajedničkih metodologija sprečavanja, suočavanja i rješavanja pitanja mrežne i informacijske sigurnosti;
- (e) pridonosi podizanju svijesti i dostupnosti pravodobnih, objektivnih i sveobuhvatnih informacija o pitanjima mrežne i informacijske sigurnosti za sve korisnike, između ostalog, promicanjem razmjene trenutačnih najboljih praksi, uključujući i mjere upozorenja korisnika i iznalaženjem sinergije između inicijativa državnog i privatnog sektora;
- (f) pomaže Komisiji i državama članicama u dijalogu s industrijom u suočavanju s pitanjima sigurnosti proizvoda hardvera i softvera;
- (g) prati razvoj standarda za proizvode i usluge mrežne i informacijske sigurnosti;
- (h) savjetuje Komisiju o istraživanjima u području mrežne i informacijske sigurnosti kao i učinkovitog korištenja tehnologija za sprečavanje rizika;
- (i) promiče aktivnosti ocjenjivanja rizika, interoperativna rješenja za upravljanje rizicima i ispitivanja sprečavanja rizika u organizacijama javnog i privatnog sektora;
- (j) pridonosi nastojanjima suradnje Zajednice s trećim zemljama i kada je to potrebno s međunarodnim organizacijama u promicanju zajedničkoga

globalnog pristupa pitanjima mrežne i informacijske sigurnosti, pridonoseći na taj način razvoju kulture mrežne i informacijske sigurnosti;

- (k) samostalno izražava svoje zaključke, usmjerenja i pruža savjete u okviru svojih djelokruga i ciljeva.”

10 Poglavlja 2. i 3. Uredbe uređuju organizaciju odnosno djelovanje Agencije.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 11 U potporu svojem zahtjevu za poništenje Uredbe Ujedinjena Kraljevina ističe da članak 95. UEZ-a ne pruža odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje te uredbe. Ovlašt dodijeljena zakonodavcu Zajednice člankom 95. UEZ-a jest ovlašt usklađivanja nacionalnih zakona, a ne ovlašt koja ima za cilj uspostavljanje tijela Zajednice i dodjeljivanja zadaća takvim tijelima.
- 12 Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, analiza koju treba izvršiti sastoji se u tome da se odredi postiže li se instrumentom donesenim na temelju članka 95. UEZ-a cilj koji bi se mogao postići istodobnim donošenjem identičnog zakonodavstva u svakoj državi članici. Ako je to slučaj, Uredbom se usklađuju nacionalna prava. Ako se, suprotno tome, Uredbom „čini nešto” što se ne bi moglo ostvariti istodobnim donošenjem identičnog zakonodavstva na razini država članica, tj. ako se njome pravno uređuju područja izvan ovlašti država članica gledano pojedinačno, onda se ne radi o mjeri za usklađivanje.
- 13 Ujedinjena Kraljevina priznaje da mjera za usklađivanje usvojena na temelju članka 95. UEZ-a može sadržavati odredbe koje same po sebi ne čine usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u slučaju kada su te odredbe tek uzgredne ili se odnose na provedbu odredaba kojima se usklađuju nacionalna prava.
- 14 Spomenuta država članica procjenjuje da se nijednom od odredaba Uredbe nacionalna pravila ne usklađuju, čak ni neizravno ni neznatno. S druge strane, Agenciji je izričito zabranjeno miješati se u nadležnosti nacionalnih tijela budući da se u dotičnom području ona mora ograničiti na pružanje neobvezujućih savjeta.
- 15 Ujedinjena Kraljevina ističe da je Uredba odgovor na rizik koji za nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta proizlazi iz složenosti problematike ne zbog usklađivanja nacionalnih pravila nego zbog osnivanja savjetodavnog tijela Zajednice. Činjenica da mjera Zajednice može biti korisna za funkcioniranje unutarnjeg tržišta ne znači da se radi o mjeri za usklađivanje u smislu članka 95. UEZ-a.
- 16 Ujedinjena Kraljevina pojašnjava da se davanje neobvezujućih savjeta ne može izjednačiti s „usklađivanje[m] odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama” u smislu članka 95. UEZ-a. Nadalje, širenje takvih savjeta može u praksi povećati postojeće neujednačenosti između nacionalnih prava. Puko je nagađanje hoće li savjet koji je dala Agencija potaknuti države članice da u praksi na sličan način izvršavaju marginu prosudbe koja im je odobrena na temelju Okvirne direktive i posebnih direktiva.

- 17 Navedena država članica naglašava činjenicu da su funkcije Agencije ograničene na razvoj ekspertize i davanje savjeta širokom nizu potencijalnih primatelja te da jedina moguća veza između zadaća koje ona obavlja i usklađivanja prava proizlazi iz činjenice da Agencija pomaže Komisiji. Međutim, ta je uloga zapravo funkcija tehničkog istraživanja, tek neznatno povezana sa zakonodavstvom Zajednice koje ima za cilj usklađivanje nacionalnih pravila.
- 18 Ujedinjena Kraljevina smatra da postojanje Okvirne direktive i posebnih direktiva ne može promijeniti tu analizu. Aktivnosti koje obavlja Agencija dobrano su izvan područja primjene tih direktiva. Osim toga, davanje neobvezujućih savjeta, kako je predviđeno u Uredbi, ne olakšava provedbu tih direktiva budući da je ta zadaća rezervirana isključivo za nadležna tijela u državama članicama, a ne za Agenciju.
- 19 Ona ističe da je uloga povjerena Agenciji šira od one određene područjem primjene posebnih direktiva budući da se Uredba bavi sigurnošću ne samo komunikacijskih mreža nego i informacijskih sustava, kao što su baze podataka.
- 20 Ujedinjena Kraljevina također ističe da je obrazloženje Uredbe nedostavno u pogledu vjerojatnosti nastanka prepreka trgovanju zato što u pogledu informacijske sigurnosti postoje različiti nacionalni zahtjevi. Međutim, sama mogućnost neujednačene primjene zahtjeva u pogledu mrežne sigurnosti i činjenica da ti zahtjevi mogu voditi do neučinkovitih rješenja i do prepreka za unutarnje tržište ne može biti dostatno obrazloženje u tom smislu.
- 21 Nadalje, Ujedinjena Kraljevina priznaje da osnivanje Agencije služi željenoj svrsi, a to je da Zajednica osnuje vlastiti centar ekspertize u području mrežne i informacijske sigurnosti. Ona također navodi da nema prigovora na sadržaj odredaba Uredbe. Ipak, iz svih istaknutih argumenata zaključuje da bi se ta uredba trebala temeljiti na članku 308. UEZ-a.
- 22 Parlament ističe da članak 95. UEZ-a ne određuje do kojeg stupnja predmetna mjera Zajednice mora usklađivati pravne poretke država članica. Ugovorom o EZ-u ne zahtijeva se da mjere koje se temelje na toj pravnoj osnovi usklađuju bitna pravila nacionalnog zakonodavstva u slučaju kada bi niži stupanj djelovanja Zajednice bio primjereniji. Dovoljno je da se mjera koja se temelji na toj odredbi odnosi na usklađivanje nacionalnih odredaba, čak i ako se samom tom mjerom to usklađivanje ne provodi.
- 23 Parlament ističe da se tom uredbom želi pridonijeti usklađenosti određenih odredaba koje su u području informacijske i mrežne sigurnosti države članice donijele ili trebaju donijeti radi olakšavanja učinkovite provedbe postojećeg zakonodavstva Zajednice o tom pitanju. U tom kontekstu, primjena drukčije i restriktivnije pravne osnove bila bi nedosljedna uzevši u obzir da bi tu uredbu trebalo smatrati komplementarnom skupini direktiva o unutarnjem tržištu elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.
- 24 Parlament tvrdi da je zakonodavac smatrao da je primjereno usvojiti zajednički pristup postojećim kao i predvidivim problemima koji se odnose na mrežnu i informacijsku sigurnost, tako da se, u okviru uskog usklađivanja s privatnim sektorom, osnuje tijelo zaduženo za savjetovanje javnih tijela na razini Zajednice i

nacionalnoj razini. Tri područja djelovanja Agencije, odnosno prikupljanje i širenje informacija, davanje savjeta i promicanje suradnje, doprinose usvajanju zajedničkog pristupa različitim aspektima mrežne i informacijske sigurnosti.

- 25 Parlament naglašava da iako bi teoretski Zajednica mogla donositi pravila za usklađivanje odredaba država članica o svim ili nekim pitanjima kojima se bavi navedena uredba, zakonodavac Zajednice je, uzimajući u obzir tehničku složenost dotičnog područja i njegov brz razvoj, izradio tu uredbu kako bi spriječio nastanak prepreka trgovini i gubitak efikasnosti do kojeg bi došlo u slučaju da tehničke i organizacijske zahtjeve države članice usvajaju nekoordinirano. Spomenuti zakonodavac nastojao je to postići pomoću „usklađivanja niskog intenziteta”, zahvaljujući kojem bi države članice mogle, osnivanjem centra ekspertize zaduženog za davanje smjernica, savjeta i pomoći u tom području, donositi usklađene akte za provedbu različitih instrumenata Zajednice o elektroničkim komunikacijama.
- 26 Parlament dodaje da činjenica da su bitne odredbe o usklađivanju utvrđene u Okvirnoj direktivi i posebnim direktivama ne mijenja komplementarnost Uredbe kao mjere namijenjene olakšavanju provedbe tih direktiva.
- 27 Prema mišljenju Parlamenta, funkcije Agencije relativno su skromne po tome što ne obuhvaćaju ovlast usvajanja „standardâ”. Pružanje savjeta koji dolaze iz jedinstvenog izvora ekspertize, mjerodavnog na europskoj razini, pridonosi usvajanju zajedničkih stajališta u situacijama u kojima su Zajednica i nacionalna tijela podložni riziku da dobiju međusobno proturječne tehničke savjete. Razni oblici suradnje koje promiče Agencija također olakšavaju usklađivanje tržišnih uvjeta, a državama članicama i usvajanje mjera koje daju odgovor na probleme informacijske sigurnosti.
- 28 Parlament na kraju ističe da, ako bi Sud zaključio da se Uredba ne može temeljiti na članku 95. UEZ-a, ona bi se, u svakom slučaju, mogla temeljiti na implicitnim ovlastima koje su zakonodavcu Zajednice dodijeljene tom istom odredbom. Što se tiče tih implicitnih ovlasti, osnivanje Agencije može se smatrati neophodnim za ostvarivanje ciljeva posebnih direktiva.
- 29 Vijeće tvrdi da se usklađivanje predviđeno člankom 95. UEZ-a tiče ne samo nacionalnih zakonodavstava nego i odredaba drugih propisa država članica. Nadalje, akti doneseni na toj pravnoj osnovi mogu sadržavati odredbe koje same po sebi ne predstavljaju mjere za usklađivanje, ali koje olakšavaju usklađivanje nacionalnih propisa. Konkretno, ništa iz teksta toga članka ne sprečava zakonodavca Zajednice da osnuje tijelo Zajednice zaduženo za pružanje ekspertize u području koje već podliježe mjerama za usklađivanje.
- 30 Vijeće pojašnjava da u tom pogledu članak 95. UEZ-a ne isključuje mogućnost da zakonodavac Zajednice usvaja mjere kako bi spriječio nastanak budućih prepreka trgovini koje proizlaze iz neujednačenog razvoja nacionalnih zakonodavstava. Navedeni zakonodavac ovlašten je donositi akte koji se, iako sami po sebi nisu pravila za usklađivanje, izravno odnose na usklađivanje nacionalnih pravila, osobito radi sprečavanja nastanka neučinkovitih rješenja i neujednačenog razvoja propisa država članica.

- 31 Vijeće ističe da će Agencija, pomažući Komisiji u obavljanju tehničkih pripremnih poslova za izradu zakonodavstva Zajednice, čak i svojim neobvezujućim savjetima, odlučno pridonijeti usklađivanju nacionalnih propisa i prakse u području mrežne i informacijske sigurnosti i ažuriranju, razvoju i provedbi toga zakonodavstva.
- 32 Vijeće smatra da mišljenje neovisnog tijela koje daje tehničke savjete na zahtjev Komisije i država članica olakšava prenošenje direktiva koje su donesene po tom pitanju u nacionalno pravo država članica. Uredba dakle nema uzgredni ili sekundarni utjecaj na usklađivanje tržišnih uvjeta unutar Zajednice, već izravno doprinosi usklađivanju nacionalnih propisa.
- 33 Vijeće na kraju tvrdi da je člankom 308. UEZ-a zakonodavcu Zajednice dodijeljena samo rezidualna zakonodavna ovlast u područjima u kojima supstantivna zakonodavna ovlast za ostvarivanje određenih ciljeva nije povjerena Zajednici. Čim za donošenje akta Zajednice postoji posebna pravna osnova, primjena članka 308. UEZ-a je isključena budući da je taj članak tek „zamjenska pravna osnova”.
- 34 Republika Finska ističe da su ciljevi i sadržaj Uredbe usko povezani s osnivanjem i nesmetanim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta. Osnovna zadaća Agencije obuhvaća osiguravanje visoke razine i učinkovitosti mrežne i informacijske sigurnosti i smanjivanje prepreka koje za funkcioniranje unutarnjeg tržišta čine razlike između propisa država članica u tom području.
- 35 Republika Finska smatra da Agencija olakšava jedinstvenu primjenu odredaba Zajednice u pogledu elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Agencija ima za cilj osobito spriječiti nastanak budućih prepreka trgovini do kojih bi moglo doći zbog složenosti i tehničke naravi elektroničkih mreža kao i neujednačenosti u državama članicama na razini prakse.
- 36 Republika Finska procjenjuje da je pri razmatranju pravne osnove za odredbe o osnivanju tijela Zajednice primjereno voditi računa o stupnju usklađenosti zakonodavstva Zajednice koje se odnosi na predmetno područje. S obzirom na to da su odredbe Zajednice o elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama već prilično usklađene, propisom uvedenim na razini Zajednice mogu se propisati mjere koje s ciljem osiguravanja jedinstvene primjene tih odredaba u praksi idu dalje od mjera koje se obično usvajaju u tom području.
- 37 Komisija smatra da je ta uredba, po svojem cilju i sadržaju, mjera koja izravno olakšava provedbu i usklađenu primjenu određenih direktiva koje se temelje na članku 95. UEZ-a. Jedno od glavnih obilježja postojećeg propisa jest u činjenici da je primjena tog propisa dobrim dijelom decentralizirana i povjerena nacionalnim regulatornim tijelima.
- 38 Navedena institucija tvrdi da je osnivanje Agencije dio usklađivanja u širem smislu, kojim se nacionalnim regulatornim tijelima olakšava osobito usklađena primjena direktiva Zajednice. Cilj Uredbe nadilazi obično osnivanje Agencije budući da ta agencija mora osigurati savjete i pomoć Komisiji i nacionalnim regulatornim tijelima. Prema tome, između osnivanja te Agencije i zakonodavnog okvira Zajednice u pogledu elektroničkih komunikacija postoji veza.

- 39 Komisija navodi da je okvirnom direktivom stvoren usklađeni sustav za pravno uređenje elektroničkih komunikacija, usluga i mreža kao i povezanih resursa. Tom se direktivom utvrđuju zadaće nacionalnih regulatornih tijela, pri čemu se uspostavlja niz postupaka s ciljem osiguranja ujednačene primjene predmetnog mehanizma u cijeloj Zajednici.
- 40 U direktivi se ističe da, čak i uz jasno definiran okvir za decentraliziranu primjenu tih direktiva, nacionalna regulatorna tijela u izvršavanju svoje margine prosudbe mogu donositi međusobno neusklađena stajališta. Agencija je osnovana kako bi tim tijelima pomagala da dođu do usuglašenog tehničkog razumijevanja pitanjâ mrežne i informacijske sigurnosti.
- 41 Komisija dodaje da Agencija funkcionira unutar usklađenih parametara zakonodavnog okvira Zajednice o elektroničkim komunikacijama i da nije bitno to što uloga toga tijela nije bila definirana kada je taj opći okvir usvojen.

Ocjena Suda

Doseg članka 95. UEZ-a

- 42 Što se tiče opsega zakonodavnih ovlasti utvrđenih u članku 95. UEZ-a, valja podsjetiti da, kako je Sud presudio u točki 44. svoje presude od 6. prosinca 2005., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-66/04, Zb., str. I-10553.), ta odredba može služiti kao pravna osnova samo kada objektivno i stvarno slijedi iz tog pravnog akta da potonji za cilj ima poboljšanje uvjeta uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta.
- 43 Sud je također u točki 45. te presude naglasio da su upotrebom izraza „mjere za usklađivanje” iz članka 95. UEZ-a autori Ugovora željeli zakonodavcu Zajednice dodijeliti, ovisno o općem kontekstu i specifičnim okolnostima područja koje treba uskladiti, marginu prosudbe kada je riječ o tehnici usklađivanja najprimjerenijoj za postizanje željenog rezultata, posebno u područjima sa složenim tehničkim značajkama.
- 44 U tom pogledu valja dodati da ništa iz teksta članka 95. UEZ-a ne navodi na zaključak da adresati mjera koje zakonodavac Zajednice usvoji na temelju te odredbe mogu biti samo same države članice. Zakonodavac može smatrati potrebnim predvidjeti osnivanje tijela Zajednice zaduženog za provedbu postupka usklađivanja u situacijama kada je, kako bi se olakšala ujednačena provedba i primjena akata koji se temelje na toj odredbi, primjereno donijeti neograničavajuće popratne i okvirne mjere.
- 45 Međutim, valja napomenuti da zadaće koje se povjeravaju takvom tijelu moraju biti usko povezane s predmetom akata za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa država članica. To je slučaj osobito kada tako osnovano tijelo Zajednice pruža usluge nacionalnim tijelima i/ili operatorima koji imaju utjecaj na ujednačenu provedbu instrumenata za usklađivanje i koji bi mogli olakšati njihovu primjenu.

Usklađenost Uredbe sa zahtjevima članka 95. UEZ-a

- 46 U takvim uvjetima valja ispitati jesu li ciljevi utvrđeni u pogledu Agencije u članku 2. Uredbe i zadaće koje su joj povjerene na temelju članka 3. Uredbe u skladu sa zahtjevima utvrđenim u točkama 44. i 45. ove presude.
- 47 U tu svrhu valja odrediti, prvo, jesu li ti ciljevi i zadaće usko povezani s predmetom instrumenata koji su u članku 1. stavku 2. Uredbe opisani kao „važće zakonodavstvo Zajednice” i drugo, ako je odgovor pozitivan i podredno, može li se za te ciljeve i zadaće smatrati da osiguravaju potporu i okvir za provedbu toga zakonodavstva.
- 48 Što se tiče Okvirne direktive koja se spominje u uvodnoj izjavi 9. Uredbe, iz njezinog članka 1. stavka 1. proizlazi da ona ima za cilj uspostaviti usklađeni okvir za regulaciju [pravno uređenje] elektroničkih komunikacijskih usluga, elektroničkih komunikacijskih mreža, pripadajuće opreme i povezanih usluga. Tom se direktivom utvrđuju zadaće državnih regulatornih tijela i uspostavlja niz postupaka s ciljem osiguranja ujednačene primjene regulatornog okvira u cijeloj Zajednici.
- 49 U uvodnoj izjavi 16. Okvirne direktive navodi se u tom pogledu da ta tijela trebaju svoja djelovanja temeljiti na usklađenom sustavu ciljeva i načela. Ti su ciljevi i načela navedeni u članku 8. te direktive i uključuju, između ostalog, visoku razinu zaštite osobnih podataka i privatnosti kao i integritet i sigurnost javnih komunikacijskih mreža (vidjeti članak 8. stavak 4. točke (c) i (f) Okvirne direktive).
- 50 Isto tako valja napomenuti da se brojnim odredbama iz posebnih direktiva izražavaju zabrinutosti zakonodavca Zajednice u pogledu mrežne i informacijske sigurnosti.
- 51 Prvo, kao što proizlazi iz uvodne izjave 6. Uredbe, u točkama 7. i 16. dijela A priloga Direktivi o ovlaštenju spominje se zaštita osobnih podataka i privatnosti u sektoru elektroničkih komunikacija i zaštita javnih mreža od neovlaštenog pristupa.
- 52 Drugo, iz uvodne izjave 7. Uredbe proizlazi da Direktiva o univerzalnoj usluzi ima za cilj osigurati cjelovitost i dostupnost javnih telefonskih mreža. U tom pogledu člankom 23. te direktive predviđa se da države članice poduzimaju sve potrebne korake kako bi osigurale te funkcionalnosti, osobito u slučaju pada mreže uzrokovanoga katastrofom ili u slučaju više sile.
- 53 Treće, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 8. Uredbe, Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama od pružatelja javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga zahtijeva se poduzimanje odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera kako bi se zaštitila sigurnost dotičnih usluga, kao i povjerljivost komunikacija i povezanih podataka u prometu. Ti se zahtjevi odražavaju osobito u članku 4. odnosno članku 5. te direktive koji sadržavaju odredbe koje se odnose na mrežnu sigurnost odnosno povjerljivost komunikacija.
- 54 Četvrto, u članku 17. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 95/46/EZ od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) predviđeno je da države članice osiguravaju da nadzornik provodi odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere kako bi zaštitio osobne podatke od slučajnog ili nezakonitog uništavanja ili slučajnoga gubitka,

izmjene, neovlaštenog otkrivanja ili pristupa, posebno kada obrada uključuje prijenos podataka putem mreže te protiv svih drugih nezakonitih oblika obrade.

- 55 Peto, člankom 3. stavkom 4. Direktive o elektroničkim potpisima predviđa se da odgovarajuća tijela koja imenuju države članice određuju uvjete koji se odnose na sukladnost sigurnih sredstava za izradu potpisa.
- 56 Što se tiče zadaća povjerenih Agenciji, te se zadaće odnose na prikupljanje odgovarajućih informacija radi izrade analize tekućih i nastajućih rizika, posebno rizika za koje postoji vjerojatnost da utječu na otpornost elektroničkih komunikacijskih mreža i na vjerodostojnost, cjelovitost i povjerljivost tih komunikacija. Od Agencije se također traži da razvija „zajedničke metodologije” radi sprečavanja problema sigurnosti, davanja doprinosa podizanju svijesti, promicanja razmjene „trenutačnih najboljih praksi” i „mjera upozorenja korisnika” i procjene rizike kao i upravljanja rizikom.
- 57 Agenciji je također povjereno unapređivanje suradnje između sudionika u području mrežne i informacijske sigurnosti, pružanje pomoći Komisiji i državama članicama u njihovom dijalogu s industrijom po pitanju problema povezanih sa sigurnošću proizvoda računalne opreme i računalnih programa, te davanje doprinosa naporima koje Zajednica ulaže u razvoj suradnje s trećim državama i, prema potrebi, s međunarodnim organizacijama koje promiču zajednički globalni pristup pitanjima mrežne i informacijske sigurnosti, doprinoseći na taj način razvoju kulture mrežne i informacijske sigurnosti.
- 58 Posljedično, zadaće koje su povjerene Agenciji na temelju članka 3. Uredbe usko su povezane s ciljevima koje se Okvirnom direktivom i posebnim direktivama želi ostvariti u području mrežne i informacijske sigurnosti.
- 59 U tim uvjetima, kako je navedeno u točki 47. ove presude, valja odrediti može li se za zadaće Agencije smatrati da osiguravaju potporu i okvir za provedbu zakonodavstva Zajednice u tom području, tj. mogu li se osnivanje Agencije te ciljevi i zadaće koje su Agenciji dodijeljeni tom uredbom smatrati „mjerama za usklađivanje” u smislu članka 95. UEZ-a.
- 60 S obzirom na obilježja predmetnog područja, važno je istaknuti da Uredba nije izdvojena mjera nego čini dio normativnog konteksta zaokruženog Okvirnom direktivom te posebnim direktivama i usmjerenog na ostvarenje unutarnjeg tržišta u području elektroničkih komunikacija.
- 61 Svi elementi u spisu također upućuju na to da se zakonodavac Zajednice našao u području u kojem je tehnologija koja se uvodi ne samo složena već se i brzo mijenja. Iz toga je zaključio da je moguće predvidjeti da bi prenošenje i primjena Okvirne direktive i posebnih direktiva mogli dovesti do razlika između država članica.
- 62 U tim okolnostima zakonodavac Zajednice smatrao je da je tijelo Zajednice, kao što je Agencija, odgovarajuće sredstvo za sprečavanje nastanka neujednačenosti koje bi mogle stvoriti prepreke nesmetanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta u tom području.

- 63 Zapravo valja podsjetiti da iz uvodnih izjava 3. i 10. Uredbe proizlazi da zakonodavac Zajednice smatra da zbog tehničke složenosti mreža i informacijskih sustava, raznolikosti međusobno povezanih roba [proizvoda] i usluga te „ogromnog broja privatnih i javnih sudionika koji snose vlastitu odgovornost [koji su sami pojedinačno odgovorni]”, postoji rizik da neusklađena primjena tehničkih zahtjeva utvrđenih u Okvirnoj direktivi i posebnim direktivama ugrozi nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 64 U tom kontekstu je zakonodavac Zajednice mogao s pravom smatrati da mišljenje neovisnog tijela koje daje tehničke savjete na zahtjev Komisije i država članica može olakšati prenošenje navedenih direktiva u unutarnje pravo država članica i provedbu tih direktiva na nacionalnoj razini.
- 65 Naposljetku valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 27. Uredbe, Agencija osniva 14. ožujka 2004. na rok od pet godina i da na temelju članka 25. stavaka 1. i 2. iste uredbe, Komisija do 17. ožujka 2007. provodi evaluaciju kako bi procijenila utjecaj Agencije s obzirom na ciljeve i zadaće koji su joj dodijeljeni, kao i na njezine radne postupke.
- 66 Iz te dvije odredbe koje se čitaju zajedno proizlazi da je zakonodavac Zajednice smatrao da je prije donošenja odluke o sudbini Agencije primjereno provesti procjenu učinkovitosti te Agencije i doprinosa koji ona daje provedbi Okvirne direktive i posebnih direktiva.
- 67 U tim uvjetima i s obzirom na sve elemente spisa valja zaključiti da je Uredba s pravom utemeljena na članku 95. UEZ-a pa stoga valja odbaciti tužbu.

Troškovi

- 68 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da su Parlament i Vijeće podnijeli zahtjev da Ujedinjena Kraljevina snosi troškove i da ista nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, Republika Finska i Komisija snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova.**
3. **Republika Finska i Komisija Europskih zajednica snosit će vlastite troškove.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski.

RADNI PRIJEVOD