



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. oktober 2013\*

»Traktatbrud — transport — direktiv 2001/14/EF — artikel 4, stk. 1, og artikel 30, stk. 3 — tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet — fastsættelse af afgifter — infrastrukturafgifter — infrastrukturforvalterens uafhængighed«

I sag C-369/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 12. juli 2011,

**Europa-Kommissionen** ved E. Montaguti og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Den Italienske Republik** ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved M. Smolek, som befuldmægtiget,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. april 2013,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

\* Processprog: italiensk.

afsagt følgende

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i og bilag II til Rådets direktiv 91/440/EF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237, s. 25), som ændret ved Rådets direktiv 2006/103/EF af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 344, herefter »direktiv 91/440«), samt artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 14, stk. 2, og artikel 30, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur (EFT L 75, s. 29), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007 (EUT L 315, s. 44, herefter »direktiv 2001/14«), idet den ikke har vedtaget de love og administrative foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

- 2 Artikel 4 i direktiv 91/440, som er indeholdt i direktivets del II med overskriften »Forvaltningsmæssig uafhængighed«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at jernbanevirksomhederne med hensyn til ledelse, forvaltning, administration og intern administrativ økonomisk og regnskabsmæssig kontrol har en uafhængig status, som navnlig sikrer dem særskilt kapital, budget og regnskabsføring i forhold til staten.

2. Infrastrukturforvalteren er ansvarlig for egen ledelse, forvaltning, administration og intern kontrol under overholdelse af de rammer og særlige regler for opkrævning og tildeling, som medlemsstaterne indfører.«

- 3 11. og 16. betragtning til direktiv 2001/14 har følgende ordlyd:

»(11) Afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne bør give alle virksomheder lige adgang uden forskelsbehandling og bør i videst muligt omfang imødekomme alle brugeres og trafiktypers behov på en retfærdig og ikke-diskriminerende måde.

[...]

(16) Afgifts- og kapacitetstildelingsordninger skal tillade loyal konkurrence inden for jernbanetransporten.«

- 4 Nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Fastsættelse, opkrævning og inddrivelse af afgifter« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne fastlægger overordnede principper for afgifterne under overholdelse af kravet om forvaltningsmæssig uafhængighed i artikel 4 i direktiv 91/440/EØF.

Under overholdelse af nævnte krav om forvaltningsmæssig uafhængighed fastsætter medlemsstaterne også de nærmere regler for afgifterne eller overdrager beføjelserne hertil til infrastrukturforvalteren. Infrastrukturforvalteren fastlægger afgiften for brugen af infrastruktur og opkræver den.

2. Hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning, varetages den funktion, der er beskrevet i dette kapitel, bortset fra inddrivelse af afgifter, af et afgiftsorgan, som er uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til juridisk status, organisation og beslutningstagning.«

5 Artikel 30 i direktiv 2001/14 med overskriften »Tilsynsorgan« har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 21, stk. 6, opretter medlemsstaterne et tilsynsorgan. Dette organ, der kan være ministeriet med ansvar for transportspørgsmål eller et andet organ, skal med hensyn til organisation, finansieringsbeslutninger, retlig struktur og beslutningstagning være uafhængigt af enhver infrastrukturforvalter, ethvert afgiftsorgan og tildelingsorgan og enhver ansøger. Det skal desuden være funktionelt uafhængigt af enhver kompetent myndighed, der tager sig af tildelingen af en kontrakt om offentlig tjeneste. Organet virker i overensstemmelse med principperne i nærværende artikel, hvorefter klage- og tilsynsfunktioner kan lægges over på separate organer.

[...]

3. Tilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel II og ikke indebærer forskelsbehandling. Forhandlinger mellem ansøgere og en infrastrukturforvalter om niveauet for infrastrukturafgifter er kun tilladt, hvis de foregår under overvågning af tilsynsorganet. Tilsynsorganet griber ind, hvis forhandlingerne kan forventes at stride mod dette direktiv.«

#### *Italiensk ret*

6 Direktiv 91/440, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/13/EF af 26. februar 2001 om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EFT L 75, s. 26) og direktiv 2001/14 (herefter samlet »den første jernbanepakke«) blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 188 af 8. juli 2003 om gennemførelse af direktiv 2001/12/EF, 2001/13/EF og 2001/14/EF på jernbaneområdet (almindeligt tillæg til GURI nr. 170 af 24.7.2003, herefter »lovdekret nr. 188/2003«).

7 I Italien er de »væsentlige funktioner« som omhandlet i bilag II til direktiv 91/440 fordelt mellem Rete Ferroviaria Italiana SpA (herefter »RFI«), som er »infrastrukturforvalter« på grundlag af en koncession fra ministeriet for infrastruktur og transport (herefter »ministeriet«), og ministeriet selv. RFI, som har status som selvstændig juridisk person, tilhører koncernen Ferrovie dello Stato Italiane (herefter »FS-koncernen«), der også omfatter den største jernbanevirksomhed på det italienske marked, nemlig Trenitalia SpA (herefter »Trenitalia«).

8 Artikel 11, stk. 1, i lovdekret nr. 188/2003 er affattet således:

»Jernbaneinfrastrukturforvalteren er selvstændig og uafhængig med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning i forhold til virksomhederne i transportsektoren.«

9 For så vidt angår udøvelsen af de væsentlige funktioner varetager RFI beregningen og opkrævningen af netadgangsafgifterne for hver operatør på grundlag af satser fastsat af ministeren for infrastruktur og transport (herefter »ministeren«), således som det fremgår af artikel 17 i lovdekret nr. 188/2003, hvis stk. 1 og 2 bestemmer:

»1. Med henblik på en retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til og anvendelse af jernbaneinfrastrukturen for de internationale sammenslutninger af jernbanevirksomheder og jernbanevirksomhederne fastsættes afgiften for adgang til den nationale jernbaneinfrastruktur ved [ministerielt] dekret efter en begrundet udtalelse fra jernbaneinfrastrukturforvalteren, efter høring af

det tværministerielle udvalg for økonomisk planlægning og efter aftale med det permanente udvalg for forholdet mellem staten, regionerne og de selvstyrende provinser Trento og Bolzano vedrørende de tjenester, som henhører under deres kompetence. Dekretet offentliggøres i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* og i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

2. På grundlag af stk. 1 beregner og opkræver jernbaneinfrastrukturforvalteren den afgift, som skal betales af de internationale sammenslutninger af jernbanevirksomheder og jernbanevirksomhederne for anvendelse af infrastrukturen.«

10 Nævnte lovdekrets artikel 17, stk. 11, beskriver ministerens rolle på følgende måde:

»Rammerne for adgang til infrastrukturen og principperne og proceduren for tildeling af kapacitet som omhandlet i artikel 27 og for beregning af afgiften for anvendelse af jernbaneinfrastrukturen og de tilsvarende beløb for levering af tjenester som omhandlet i artikel 20 er defineret i [ministerielt] dekret offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Samme dekret fastsætter de regler, der finder anvendelse på de i artikel 20 omhandlede tjenester.«

11 Samme lovdekrets artikel 37 tilsigter at gennemføre artikel 30 i direktiv 2001/14 og definerer de funktioner, som varetages af »tilsynsorganet«. Denne artikel blev ændret ved lovdekret nr. 98 af 6. juli 2011 (herefter »lovdekret nr. 98/2011«) med henblik på at indføre en ny procedure for udnævnelse af ledelsen i Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (herefter »URSF«), som er tilsynsorganet.

12 Artikel 21, stk. 4, i lovdekret nr. 98/2011 har således omformuleret stk. 1a i artikel 37 i lovdekret nr. 188/2003 som følger:

»Med henblik på stk. 1 er det kontor i [ministeriet] med ansvaret for tilsynsorganets funktioner uafhængigt på organisatorisk og regnskabsmæssigt plan inden for grænserne af de økonomiske og finansielle midler, som det er tildelt. Dette kontor afgiver hvert år en rapport om dets virksomhed til parlamentet.«

13 Desuden indførte lovdekret nr. 98/2011 også et stk. 1b i artikel 37, som har følgende ordlyd:

»Direktøren for det i stk. 1a omhandlede kontor vælges blandt personer, hvis uafhængighed og etiske egenskaber er ubestridte, og hvis faglige kvalifikationer og kompetencer er anerkendt i jernbanesektoren; direktøren udnævnes ved dekret udstedt af formanden for ministerrådet efter forslag fra [ministeren] i medfør af artikel 19, stk. 4, 5a og 6, i lovdekret nr. 165 af 30. marts 2001, med senere ændringer. Dette forslag forelægges først de kompetente parlamentariske udvalg til udtalelse, og disse udtaler sig inden for en frist på 20 dage fra ansøgningen at regne. Disse udvalg kan foretage en høring af den pågældende person. Direktøren for det i artikel 1a omhandlede kontor udnævnes for en periode på tre år, og mandatet kan kun fornys en gang. Embedet som direktør for det i artikel 1a omhandlede kontor er uforenelig med valgmandater af politisk natur. Ligeledes kan en person ikke udnævnes til denne opgave, hvis personens interesser, uanset deres art, er i strid med dette kontors opgaver. Direktøren for det i artikel 1a omhandlede kontor kan hverken direkte eller indirekte udøve nogen erhvervsmæssig beskæftigelse eller konsulentvirksomhed, idet vedkommende i modsat fald fortaber retten til at bestride dette embede. Vedkommende kan ikke være bestyrelsesmedlem eller ansat i offentlige eller private organer, varetage andre offentlige hverv eller have direkte eller indirekte interesser i virksomheder i sektoren. Den nuværende direktør for kontoret forbliver i embedet indtil udløbet af sit mandat.«

## Den administrative procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

- 14 Den 10. maj og den 21. november 2007 tilsendte Kommissionen de italienske myndigheder en række spørgsmål med henblik på at indsamle oplysninger om de nationale retsfor skrifter i jernbanesektoren. Den Italienske Republik besvarede spørgsmålene henholdsvis den 13. august 2007 og den 18. januar 2008.
- 15 På grundlag af de indsamlede oplysninger indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure over for Den Italienske Republik, idet den var af den opfattelse, at den italienske lovgivning på jernbanetransportområdet var uforenelig med direktiverne i den første jernbanepakke. Den 26. juni 2008 tilsendte Kommissionen denne medlemsstat en åbningsskrivelse, som gengav de elementer i den italienske lovgivning, som efter Kommissionens opfattelse ikke var i overensstemmelse med den første jernbanepakke, og opfordrede den til at fremsætte bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 16 Den Italienske Republik besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 13. august 2008, hvorved den gav tilsagn om at tage situationen på markedet og de retlige rammer i Italien op til overvejelse med henblik på at vurdere problemerne med infrastrukturforvalternes uafhængighed med hensyn til beslutningstagning og at foreslå tilpasninger.
- 17 Kommissionens tjenestegrene anmodede Den Italienske Republik om yderligere afklaring, og sidstnævnte besvarede denne anmodning ved skrivelser af 22. december 2008 samt af 21. januar og 23. marts 2009.
- 18 Den 1. oktober 2009 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen teksten til lovdekret nr. 135 af 25. september 2009 om hasteforanstaltninger for gennemførelsen af fællesskabsretlige forpligtelser og opfyldelse af domme fra De Europæiske Fællesskabers Domstol (GURI nr. 223 af 25.9.2009, s. 2), idet de navnlig fremhævede lovdekretets artikel 2 såvel som teksten til en ændring til artikel 15 i vedtægten for RFI, i medfør af hvilken det ikke var muligt samtidigt at være bestyrelsesmedlem i denne virksomhed og bestyrelsesmedlem i moderselskabet, dvs. FS-koncernen, eller andre virksomheder kontrolleret af sidstnævnte, som var aktive i jernbanetransportsektoren.
- 19 Ved skrivelse af 8. oktober 2009 tilsendte Kommissionen Den Italienske Republik en begrundet udtalelse, hvori Kommissionen gjorde gældende, at sidstnævntes lovgivning vedrørende nævnte sektor ikke opfyldte direktiv 91/440 og 2001/14 og pålagde denne medlemsstat en frist på to måneder til at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse.
- 20 Den Italienske Republik besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelser af 23. december 2009 og af 26. april 2010. Den 2. december 2009 meddelte denne medlemsstat Kommissionen teksten til lov nr. 166 af 20. november 2009 om ophøjelse til lov med ændringer af lovdekret nr. 135 af 25. september 2009.
- 21 Efter at have angivet en materiel fejl i den italienske version af den begrundede udtalelse og med henblik på at præcisere dens opfattelse, henset til de oplysninger, som Den Italienske Republik havde meddelt den, vedtog Kommissionen den 24. november 2010 en supplerende begrundet udtalelse, som samme dag blev meddelt medlemsstaten, hvorved den opfordrede sidstnævnte til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne inden for en frist på en måned fra dens meddelelse.
- 22 Den Italienske Republik besvarede den supplerende begrundede udtalelse ved skrivelse af 10. januar 2011.
- 23 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de italienske myndigheders svar, har den besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål.

- 24 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 21. november 2011 har Den Tjekkiske Republik fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Den Italienske Republiks påstande.
- 25 Den 11. april 2013 blev der afholdt retsmøde for Domstolen, hvorunder Kommissionen oplyste sidstnævnte om, at den frafaldt det første klagepunkt i søgsmålet vedrørende tilsidesættelse af artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440.

## Om søgsmålet

### *Om klagepunktet vedrørende afgifterne for adgang til infrastrukturen*

#### Parternes argumenter

- 26 Kommissionen har for det første anført, at de italienske bestemmelser ikke overholder kravet om infrastrukturforvalterens uafhængighed som fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14.
- 27 Ifølge Kommissionen bestemmer denne artikel, at fastsættelsen af afgifter eller udtrykt på en anden måde valget af opkrævning af afgifter bør henhøre under infrastrukturforvalterens kompetence. Der er tale om en forvaltningsmæssig uafhængighed, der gør det muligt for forvalteren at opnå tilstrækkelige indtægter for at kunne varetage sine opgaver uden statens indblanding. Til gengæld fratager staten forvalteren et væsentligt forvaltningsredskab ved at forbeholde sig retten til at fastsætte afgifternes niveau.
- 28 Det er Kommissionens opfattelse, at en sådan læsning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 underbygges af en systematisk fortolkning af dette direktiv. Direktivets artikel 30, stk. 3, underlægger forvalterens beslutninger vedrørende afgifter en kontrol ved det dertil oprettede tilsynsorgan, og denne kontrol giver kun mening, hvis forvalteren har en beslutningskompetence til at fastsætte afgifterne.
- 29 I Italien er det imidlertid i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, i lovdekret nr. 188/2003 ministeren, der fastsætter netadgangsafgifterne. Infrastrukturforvalteren kan stille et forslag på området, benævnt en »begrundet udtalelse«, men det er ministeren, der ved dekret fastsætter disse afgifternes niveau. Det tilkommer derefter forvalteren i medfør af artikel 17, stk. 2, at beregne de afgifter, der rent faktisk skal betales af hver jernbanevirksomhed for anvendelsen af individuelle kanaler, og at opkræve disse afgifter.
- 30 Det er Kommissionens opfattelse, at når kompetencen tildeles ministeren, er tilsynsorganet ikke i stand til at kontrollere afgifterne eller fremgangsmåderne for beregningen heraf, baseret på forskellige omkostningskategorier, fordi dette organ ikke har nogen beføjelser i forhold til ministeren.
- 31 Kommissionen har videre anført, at andre bestemmelser i direktiv 2001/14 nødvendigvis forudsætter, at infrastrukturforvalterens funktioner ikke blot er begrænset til en opgørelse og opkrævning af de afgifter, der skal betales i et specifikt tilfælde, men omfatter fastsættelsen af niveauet af de afgifter, som finder anvendelse.
- 32 Det er Kommissionens opfattelse, at den omstændighed, at ministeren fastsætter afgifternes niveau med henblik på at sikre, at infrastrukturforvalterens regnskaber udviser balance, ikke er i overensstemmelse med mekanismerne indført ved direktiv 2001/14. Det er korrekt, at staten kan have en interesse i at kontrollere infrastrukturforvalterens indtægter, eftersom det i medfør af direktivets artikel 6, stk. 1, tilkommer staten at sikre, at infrastrukturforvalterens regnskaber udviser balance mellem på den ene side indtægterne fra infrastrukturafgifter, overskud af andre forretningsaktiviteter og statsfinansiering og på den anden side udgifterne til infrastrukturen. Dette direktiv gør det imidlertid muligt for staten at påvirke forvalterens regnskaber ikke ved fastsættelse af afgifternes

niveau, men ved hjælp af de fremgangsmåder, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, nemlig ved incitamenter til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne. En nedbringelse af infrastrukturomkostningerne gør det muligt for staten, i det mindste delvist, at spare på midlerne afsat til infrastrukturen.

- 33 Ifølge Kommissionen indikerer ordlyden af artikel 17, stk. 1, i lovdekret nr. 188/2003 meget klart, hvem der er beslutningstager, og hvem der skal fremlægge forslag. Endvidere går de vurderinger, som ministeren foretager inden for rammerne af beslutningsprocessen, ud over rammerne for indholdet af forvalterens begrundede udtalelse. Ministeren undersøger således ikke blot, om forslaget er i overensstemmelse med kriterierne i dette lovdekrets artikel 17, stk. 3, men også, om det er i overensstemmelse med kravene om, at forvalterens regnskaber udviser balance.
- 34 Den Italienske Republik har anført, at tilsynsorganet kan udøve sin tilsynsvirksomhed – hvad angår anvendelsen af de afgiftsniveauer, som er eller synes at være konkurrencebegrænsende eller udtryk for forskelsbehandling over for virksomhederne – på eget initiativ eller efter anmodning herom fra jernbanevirksomhederne enten under fasen med forhandlinger om afgiften med infrastrukturforvalteren, eller efter fastsættelsen af denne afgift, navnlig hvad angår de individuelle kanaler.
- 35 I medfør af artikel 37, stk. 6a, i lovdekret nr. 188/2003 kan tilsynsorganet således »i tilfælde af konstateringen af overtrædelser af bestemmelserne vedrørende adgang til og anvendelse af jernbaneinfrastrukturen og hertil knyttede tjenester« pålægge en administrativ bøde op til et loft på 1% af omsætningen vedrørende indtægterne fra markedet, dog maksimalt 1 000 000 EUR.
- 36 Det er Den Italienske Republiks opfattelse, at eftersom en ministeriel godkendelse ikke fritager infrastrukturforvalteren for en sanktion, er det klart, at forvalteren i tilfælde af en kritik fra tilsynsorganet vil ændre sit forslag om afgifter, eller hvis disse allerede er fastsat, udarbejde et nyt forslag. I modsat fald kan tilsynsorganet indlede en procedure, der kan resultere i pålæggelse af en bøde.
- 37 Ifølge denne medlemsstat opfylder denne tilsynsordning bestemmelserne i direktiv 2001/14. Når endvidere henses til, at det ifølge direktivet ikke tilkommer tilsynsorganet direkte at ændre afgifterne, er det vanskeligt at se, på hvilken anden måde tilsynsorganets funktioner kan tilrettelægges end ved hjælp af tildelingen af dels en beføjelse til at gribe ind i de forhandlinger, som pågår mellem ansøgerne og forvalteren, dels en sanktionsbeføjelse i de tilfælde, hvor forvalteren ikke overholder de i loven fastsatte kriterier for fastsættelse af afgifterne.
- 38 For så vidt angår det grundlæggende spørgsmål rejst i forbindelse med klagepunktet om afgifterne har Den Italienske Republik anført, at i overensstemmelse med en korrekt anvendelse af artikel 17, stk. 1, i lovdekret nr. 188/2003 er ministeren ikke tildelt beføjelser med hensyn til den indholdsmæssige kontrol af niveauet for afgifterne, hvilke fastsættes på grundlag af den begrundede udtalelse fra infrastrukturforvalteren. Ministeren har således udelukkende kompetence til inden for rammerne af en streng legalitetskontrol at undersøge, om de »nærmere regler«, som det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte i medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14, er overholdt.

#### Domstolens bemærkninger

- 39 Med klagepunktet vedrørende afgifterne for adgang til infrastrukturen foreholder Kommissionen Den Italienske Republik at have tilsidesat artikel 4, stk. 1, og artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14, i det omfang de fremgangsmåder, som i den italienske lovgivning er fastsat for fastsættelsen af afgifterne, efter dens opfattelse ikke overholder kravet om infrastrukturforvalterens »forvaltningsmæssige uafhængighed«. Ministeren fastsætter således netadgangsafgifterne ved dekret.

- 40 Kommissionen og nævnte medlemsstat er uenige om, fra hvilket tidspunkt infrastrukturforvalteren kan anses for på uafhængig vis at forvalte fastsættelsen af afgifternes størrelse.
- 41 I medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 skal medlemsstaterne fastlægge overordnede principper for afgifterne og kan også fastsætte nærmere regler for afgifterne under overholdelse af kravet om infrastrukturforvalterens uafhængighed. I henhold til denne bestemmelse tilkommer det sidstnævnte dels at fastlægge afgiften for brugen af infrastruktur, dels at opkræve den (jf. bl.a. dom af 28.2.2013, sag C-483/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 39).
- 42 Samme artikel 4 fastlægger en kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og infrastrukturforvalteren hvad angår afgiftsordningerne. Det tilkommer således medlemsstaterne at fastlægge de overordnede principper for afgifterne, mens fastlæggelsen af afgiften og opkrævningen heraf tilkommer infrastrukturforvalteren (dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 41).
- 43 Det er i den forbindelse nødvendigt at henlede opmærksomheden på målene med direktiv 2001/14. For det første er et af målene med den afgiftsordning, som er gennemført med direktiv 2001/14, således at sikre jernbaneinfrastrukturforvalterens forvaltningsmæssige uafhængighed. Udtrykt på en anden måde skal denne anvende afgiftsordningen som et forvaltningsredskab. Det fremgår således af 12. betragtning til dette direktiv, at inden for de rammer, der fastlægges af medlemsstaterne, bør afgifts- og kapacitetstildelingsordninger tilskynde jernbaneinfrastrukturforvaltere til at optimere udnyttelsen af deres infrastruktur. Disse forvaltere kan imidlertid ikke opnå en sådan optimering ved hjælp af afgiftsordningen, hvis deres rolle skal være begrænset til at beregne størrelsen af afgiften i de enkelte konkrete tilfælde ved at anvende en formel, som er fastsat på forhånd ved ministeriel bekendtgørelse. De nævnte forvaltere skal således have et vist råderum ved fastsættelsen af størrelsen af afgifterne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 44).
- 44 Den Italienske Republik har herved gjort gældende, at ministeren kun udfører en legalitetskontrol vedrørende infrastrukturforvalterens forslag og således ikke har nogen indflydelse på forvalterens uafhængighed. Som Kommissionen har anført, er denne praksis imidlertid ikke baseret på nogen bestemmelse, som tillægger den en uanfægtelig karakter. En sådan praksis kan derfor ikke anses for at opfylde målene med direktiv 2001/14.
- 45 Det følger endvidere af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14, at »[i]nfrastrukturforvalteren fastlægger afgiften for brugen af infrastruktur og opkræver den«. Det fremgår imidlertid klart af ordlyden af lovdekret nr. 188/2003, herunder navnlig af dekretets artikel 17, at afgiften skal fastlægges sammen med ministeren, og at forvalteren er bundet af ministerens beslutning.
- 46 Som Den Italienske Republik har anført, udøver ministeren ganske vist ikke nogen legalitetskontrol på området. I overensstemmelse med den ordning, som gennemføres med direktiv 2001/14, bør det imidlertid tilkomme tilsynsorganet, i dette tilfælde URSF, og ikke ministeren, at foretage en sådan legalitetskontrol. Eftersom infrastrukturforvalteren er bundet af ministerens beslutning vedrørende fastlæggelsen af afgifterne for adgang til infrastrukturen, må det derfor konkluderes, at den italienske lovgivning ikke gør det muligt at sikre sidstnævntes uafhængighed. Denne lovgivning opfylder derfor ikke i den henseende kravene i dette direktivs artikel 4, stk. 1.
- 47 Hvad endelig angår artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14 er det korrekt, at den omstændighed, at ministeren kan kontrollere udkastet til afgift udarbejdet af infrastrukturforvalteren, ikke forhindrer URSF i at varetage sin opgave ved at foretage de kontroller, som udøvelsen heraf indebærer. En sådan ordning er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå forvalterens uafhængighed som ønsket af Unionslovgiver.
- 48 Det følger af de foregående betragtninger, at Kommissionens klagepunkt vedrørende afgifterne for adgang til infrastrukturen må anses for begrundet.



*Om klagepunktet vedrørende tilsynsorganet uafhængighed*

Parternes argumenter

- 49 Det er Kommissionens opfattelse, at den fuldstændige og nødvendige uafhængighed af tilsynsorganet i forhold til alle jernbanevirksomhederne ikke sikres ved den italienske lovgivning, i det omfang de ansatte hos tilsynsorganet udgøres af embedsmænd fra ministeriet, og sidstnævnte fortsætter med at udøve en afgørende indflydelse på FS-koncernen, som omfatter den største italienske jernbanevirksomhed, nemlig Trenitalia, og dermed også på sidstnævnte.
- 50 Ifølge Kommissionen er URSF, dvs. tilsynsorganet, en del af ministeriet. Kommissionen har videre anført, at den største jernbaneoperatør på det italienske marked, nemlig Trenitalia, ud over at den tilhører samme koncern som infrastrukturforvalteren, er et selskab, der tilhører staten, og over hvilket ministeren, selv om han ikke længere udøver nogen aktionærbeføjelser, ikke desto mindre har en afgørende indflydelse.
- 51 Kommissionen har således anført, at tilsynsorganets ansatte består af embedsmænd fra ministeriet, som fortsat udøver en afgørende indflydelse på FS-koncernen og på Trenitalia, og at disse ansatte er fuldt ud integreret i dette ministeriums hierarki. Ministeriet har endvidere på grund af rollen som støtte for ministeriet for økonomi under udøvelsen af sine funktioner som aktionær i FS-koncernen fortsat en interesse i, at samme koncern udvikler sig i en positiv retning.
- 52 Ifølge Kommissionen resulterer denne situation i en interessekonflikt for ministeriets embedsmænd, der opererer inden for tilsynsmyndighedens struktur, og som af denne grund har pligt til at sikre, at der ikke sker forskelsbehandling af konkurrenterne til den offentlige jernbanevirksomhed. Inden for rammerne af deres kontrolvirksomhed vil de således skulle tage hensyn til virksomhedens kommercielle interesser.
- 53 Kommissionen har forklaret, at den ikke tilsigter at gøre gældende, at direktiv 2001/14 i intet tilfælde tillader, at tilsynsorganet er en del af et ministerium. Ifølge Kommissionen skal denne mulighed imidlertid ikke gribe ind i kravet om uafhængighed, navnlig med hensyn til beslutningstagning, for de jernbanevirksomheder, som foranstaltningerne truffet af dette organ er rettet imod. Muligheden, som udtrykkeligt er fastsat i dette direktivs artikel 30, stk. 1, for, at tilsynsorganet er en del af et ministerium, kan ifølge Kommissionen ikke isoleres fra resten af bestemmelsen og navnlig ikke fra det uafhængighedskrav, som den fastsætter. En sådan mulighed må derfor være udelukket, når tilsynsorganets integration i et ministerium er sket til skade for dette organs uafhængighed.
- 54 Hvad subsidiært angår de andre garantier for URSF's uafhængighed, som Den Italienske Republik har givet, har Kommissionen for det første gjort gældende, at dens argumentation ikke vedrører ministerrådets beføjelser, men derimod forholdene i et ministerium, nemlig ministeriet for infrastruktur og transport. Hvad endvidere angår beføjelserne for ledelsen i URSF har Kommissionen anført, at denne er underlagt ministeren, som bevarer et vist spillerum på områderne udnævnelse, tilgængelighed af midler og eventuel ophævelse af kontrakterne med denne ledelse.
- 55 Kommissionen har herved noteret sig, at efter Kommissionens indgivelse af stævningen er artikel 37 i lovdekret nr. 188/2003 blevet ændret med virkning fra den 6. juli 2011. Uden hensyn til alle overvejelser vedrørende relevansen af denne ændring, som er indtrådt for sent i forhold til den foreliggende sag, er det Kommissionens opfattelse, at ændringens egentlige rækkevidde, henset til et eventuelt ophør af overtrædelsen, fortsat skal afklares.
- 56 Kommissionen har dernæst præciseret, at den ikke finder besvarelsen af den begrundede udtalelse, hvoraf det ikke fremgår, at ministeriet ikke rådede over nogen skønsbeføjelse bl.a. hvad angik afbrydelsen af kontrakterne indgået med ledelsen i URSF, overbevisende. Svaret af 23. december 2009

på den begrundede udtalelse af 8. oktober 2009 angiver blot, at URSF ikke indgår i ministeriets departementsstruktur og således ikke er underlagt nogen kontrol fra chefen for det departement, som direktørerne for jernbanetransport er underlagt. Hvad angår det supplerende svar af 26. april 2010 på samme begrundede udtalelse henviser det slet ikke til spørgsmålet. Sådanne omstændigheder kan ikke rejse tvivl om Kommissionens opfattelse, hvorefter de ansatte i URSF består af embedsmænd i ministeriet, som henhører under den minister, som har til opgave at yde støtte til aktionæren i FS-koncernen.

- 57 Endelig har Kommissionen anført, at artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14 kræver, at tilsynsorganet handler helt uafhængigt ikke blot i forhold til jernbanevirksomhederne, men også i forhold til de organer, som varetager infrastrukturafgifterne. Ifølge Kommissionen fastlægges afgiften for adgang til infrastrukturen af ministeren, som URSF er fuldt ud underlagt. Det er netop af denne grund, at dette tilsynsorgan ikke er uafhængigt med hensyn til beslutningstagning og organisation, ligesom det heller ikke er retligt eller økonomisk uafhængigt, i det omfang en enkelt enhed, nemlig ministeriet, i sin egenskab af regulerende myndighed samtidigt varetager afgifterne og tilsynet med disse.
- 58 Den Italienske Republik har anført, at direktiv 2001/14 ikke indeholder noget forbud mod, at tilsynsorganet er en del af et ministerium, forudsat at sidstnævnte ikke deltager i udøvelsen af aktionærrettighederne i FS-koncernen. Denne medlemsstat har gjort gældende, at lovdekret nr. 98/2011 har skabt en situation med selvstændighed for så vidt angår beslutningstagning i forhold til ministeriet, og at det sikrer URSF en situation, hvori dette organ retligt fuldt ud selvstændigt kan råde over de midler, som det tildeles ved loven.
- 59 For så vidt angår spørgsmålet om URSF's uafhængighed i forhold til ministeriet har den Italienske Republik gjort gældende, at lovdekret nr. 98/2011, i kraft siden den 6. juli 2011, har bortvejret Kommissionens tvivl, idet URSF ikke længere er underlagt ministeriets indflydelse, bl.a. fordi dets direktør gives en stilling, som befinder sig uden for ministeriets hierarki. Denne medlemsstat har videre anført, at den ordning, der var i kraft på tidspunktet for indgivelse af stævningen, heller ikke var i strid med artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14.
- 60 Endvidere har Den Italienske Republik i duplikken også henvist til lov nr. 27 af 24. marts 2012 om ophøjelse til lov med ændringer af lovdekret nr. 1 af 24. januar 2012 om hasteforanstaltninger vedrørende konkurrencen, udviklingen af infrastrukturen og konkurrenceevnen (almindeligt tillæg til GURI nr. 71 af 24.3.2012), som med artikel 36 oprettede Autorità di regolazione dei trasporti (transporttilsynsmyndigheden), der erstatter URSF og supplerer funktionerne udøvet af sidstnævnte. Denne medlemsstat har gjort gældende, at oprettelsen af denne nye myndighed ikke følger af den omstændighed, at URSF er blevet anset for ikke at være tilstrækkelig selvstændig, men skyldes den italienske lovgivers valg af inden for rammerne af et større indgreb med det formål at sikre en liberalisering af markederne at lade en enkelt selvstændig person varetage kontrollen med samtlige transportformer og ikke blot med jernbanetransporten.

#### Domstolens bemærkninger

- 61 Med klagepunktet om tilsynsorganets uafhængighed foreholder Kommissionen den italienske lovgivning ikke at overholde artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14, i det omfang URSF, fordi det er sammensat af ministeriets embedsmænd, ikke kan anses for uafhængigt, og dette navnlig fordi dette ministerium fortsat har en indflydelse på FS-koncernen, som ejer den største italienske jernbanevirksomhed, nemlig Trenitalia.

- 62 Det må herved anerkendes, at de italienske myndigheder ved deres på hinanden efterfølgende lovgivningsmæssige indgreb direkte har påvirket sammensætningen af tilsynsorganet ved at redefinere organets organisatoriske og regnskabsmæssige uafhængighed ved hver lovgivningsmæssig etape. Dette gælder lovdekret nr. 98/2011 og i endnu højere grad lov nr. 27 af 24. marts 2012 om oprettelse af en ny transporttilsynsmyndighed.
- 63 I denne forbindelse er det imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 11.10.2001, sag C-111/00, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 7555, præmis 13, og af 9.6.2011, sag C-383/09, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4869, præmis 22).
- 64 Hvad angår argumentet vedrørende foreneligheden af den italienske lovgivning, som var i kraft på tidspunktet for indgivelse af stævningen, med artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14 bemærkes blot, at ifølge denne bestemmelse kan tilsynsorganet være ministeriet med ansvar for transportspørgsmål. Heraf følger, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig den omstændighed alene, at URSF er en del af dette ministerium, for at konkludere, at dette organ ikke er uafhængigt.
- 65 Det er korrekt, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at de embedsmænd, der henhører under ministeriet, indtager en følsom stilling, eftersom de arbejder i tilsynsorganet, selv om de hierarkisk henhører under dette ministerium. Kommissionen har videre med rette gjort gældende, at artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14 har til formål at sikre tilsynsorganets uafhængighed, og at dette formål må veje tungere end den omstændighed, at sidstnævnte tilhører et ministerium.
- 66 Det bemærkes, at artikel 37 i lovdekret nr. 188/2003, i den affattelse, som gik forud for affattelsen i lovdekret nr. 98/2011, bestemte, at »det kontor i [ministeriet], som varetager funktionerne som tilsynsorgan, råder over de personalemæssige, materielle og finansielle ressourcer, som er nødvendige for at varetage dets opgaver inden for rammerne af de midler, som fremgår af nævnte ministeriums foreløbige budget«. Ifølge Kommissionen kan en sådan ordlyd imidlertid ikke anses for at sikre, at tilsynsorganet kan agere fuldt ud uafhængigt af, eftersom dets økonomiske midler afhænger af ministeriets budget.
- 67 Det må herved konstateres, at de argumenter, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for det tredje klagepunkt, alle er meget generelle og i det væsentlige er koncentreret omkring den omstændighed, at URSF er en enhed, som er en del af ministeriet, selv om et sådant tilhørsforhold ikke er forbudt i henhold til direktiv 2001/14. Kommissionen har i øvrigt ikke fremført noget andet begrundet argument til støtte for klagepunktet.
- 68 Det fremgår af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag i medfør artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal således for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 41, af 6.10.2009, sag C-335/07, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 9459, præmis 46, og af 28.2.2013, sag C-556/10, Kommissionen mod Tyskland, præmis 66).
- 69 Kommissionens klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14 kan derfor ikke tages til følge.
- 70 Det må følgelig konstateres, dels at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14, idet den ikke har sikret infrastrukturforvalterens uafhængighed ved fastlæggelsen af afgifterne for adgang til infrastrukturen og tildelingen af kapacitet, dels at Den Italienske Republik frifindes i øvrigt.

## Sagens omkostninger

- 71 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. I henhold til procesreglementets artikel 141, stk. 1, pålægges det den part, som hæver sagen, at betale sagens omkostninger, såfremt den anden part i sine bemærkninger vedrørende ophævelsen af sagen har nedlagt påstand herom.
- 72 I den foreliggende sag har Kommissionen frafaldet det første klagepunkt til støtte for søgsmålet vedrørende den manglende uafhængighed for det organ, som udøver de væsentlige funktioner som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440.
- 73 Da Kommissionen og Den Italienske Republik hver især har tabt på et eller flere punkter, pålægges det imidlertid disse at bære deres egne omkostninger.
- 74 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Den Tjekkiske Republik sine egne omkostninger.

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

- 1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 30, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007, idet den ikke har sikret infrastrukturforvalterens uafhængighed ved fastlæggelsen af afgifterne for adgang til infrastrukturen og tildelingen af jernbaneinfrastrukturkapacitet.**
- 2) **I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.**
- 3) **Europa-Kommissionen, Den Italienske Republik og Den Tjekkiske Republik bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter