



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

13. juni 2018*

»Traktatbrud – jernbanesikkerhed – direktiv 2004/49/EF – manglende vedtagelse af de nødvendige bestemmelser for at sikre, at undersøgelsesorganet er uafhængigt«

I sag C-530/16,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 18. oktober 2016,

Europa-Kommissionen ved W. Mölls og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved B. Majczyna og K. Majcher, som befuldmægtigede, bistået af ekspert T. Warchol,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, Domstolens vicepræsident, A. Tizzano, som fungerende dommer i Fjerde Afdeling, og dommerne C. Vajda, K. Jürimäe og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. oktober 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. januar 2018,

afsagt følgende

* Processprog: polsk

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at:

Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 16, stk. 1, og artikel 21, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 om jernbanesikkerhed i EU og om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (jernbanesikkerhedsdirektivet) (EUT 2004, L 164, s. 44, berigtiget i EUT 2004, L 220, s. 16)

- idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at sikkerhedsmyndigheden er uafhængig i forhold til alle jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere, ansøgere om sikkerhedscertifikater og ordregivere, og
- idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at undersøgelsesorganet er uafhængigt i forhold til jernbanevirksomheden og infrastrukturforvalteren.

- 2 Kommissionen har imidlertid i sin replik besluttet at frafalde sit klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/49 og vedrørende sikkerhedsmyndighedens manglende uafhængighed med den begrundelse, at Republikken Polen den 1. december 2016 havde givet den meddelelse om loven ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af jernbanetransportloven og visse andre love) af 16. november 2016 (Dz. U. 2016, position 1923), som ifølge Kommissionen korrekt gennemfører den pågældende bestemmelse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 I 24. betragtning til direktiv 2004/49 er anført:

»En sikkerhedsmæssig undersøgelse bør holdes adskilt fra den retslige efterforskning af samme hændelse, og der bør gives adgang til bevismateriale og vidneudsagn. Undersøgelsen bør gennemføres af et permanent organ, som er uafhængigt af aktørerne i jernbanesektoren. Organet bør fungere på en sådan måde, at man undgår enhver interessekonflikt og enhver mulig forbindelse til årsagerne til de tildragelser, der undersøges; navnlig bør dets funktionelle uafhængighed ikke berøres, hvis det er nært knyttet til den nationale sikkerhedsmyndighed eller det nationale organ, der har ansvaret for regulering af jernbanesektoren for så vidt angår de organisatoriske og retlige strukturer. Dets undersøgelser foretages med størst mulig åbenhed. For hver enkelt tildragelse bør undersøgelsesorganet nedsætte en relevant undersøgelsesgruppe med den fornødne ekspertise til at afdække de umiddelbare og underliggende årsager.«

- 4 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved

[...]

- b) »infrastrukturforvalter«: ethvert offentligt organ eller enhver virksomhed, der bl.a. anlægger og vedligeholder jernbaneinfrastrukturen eller en del deraf, som defineret i artikel 3 i direktiv 91/440/EØF, hvilket også kan omfatte forvaltningen af infrastrukturkontrol- og sikkerhedssystemer[; i]nfrastrukturforvalterens funktioner på et net eller en del af et net kan varetages af forskellige organer eller virksomheder
- c) »jernbanevirksomhed«: en jernbanevirksomhed, som defineret i direktiv 2001/14/EF, og enhver offentlig eller privat virksomhed, hvis aktivitet består i godstransport og/eller personbefordring med jernbane, og som er forpligtet til at sørge for trækraften; dette omfatter også virksomheder, som udelukkende leverer trækraft

[...]«

5 Artikel 19 i direktiv 2004/49 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at det i artikel 21 omhandlede undersøgelsesorgan gennemfører en undersøgelse efter alvorlige ulykker på jernbanesystemet med det formål at afdække mulighederne for at forbedre jernbanesikkerheden og forebygge ulykker.

2. Foruden alvorlige ulykker kan det i artikel 21 omhandlede undersøgelsesorgan undersøge ulykker og hændelser, som under lidt anderledes omstændigheder kunne have resulteret i alvorlige ulykker, herunder tekniske fejl ved de strukturelt definerede delsystemer eller ved interoperabilitetskomponenterne i de transeuropæiske jernbanesystemer for højhastighedstog og konventionelle tog.

[...]«

6 Direktivets artikel 21 bestemmer:

»1. Hver medlemsstat sørger for, at den i artikel 19 omhandlede undersøgelse af ulykker og hændelser varetages af et permanent organ, som omfatter mindst én person, der kan varetage funktionen som undersøgelsesleder i tilfælde af en ulykke eller hændelse. Dette organ er med hensyn til organisation, retlig struktur og beslutningstagning uafhængigt af alle infrastrukturforvaltere, jernbanevirksomheder, afgiftsorganer, infrastrukturtildelingsorganer og bemyndigede organer og alle andre parter, hvis interesser kan komme i et modsætningsforhold til de opgaver, der pålægges undersøgelsesorganet. Det fungerer desuden uafhængigt af sikkerhedsmyndigheden og alle organer med ansvar for regulering af jernbanesektoren.

2. Undersøgelsesorganet skal udføre sine opgaver uafhængigt af de i stk. 1 anførte organisationer og skal have bevilget tilstrækkelige ressourcer hertil. Undersøgelsespersonalet skal have en status, der giver den nødvendige garanti for deres uafhængighed.

[...]«

7 Samme direktivs artikel 23 bestemmer:

»1. Der skal for en undersøgelse af en ulykke eller hændelse som omhandlet i artikel 19 udarbejdes rapporter i en passende form i forhold til ulykkens eller hændelsens karakter og alvor og undersøgelsesresultaternes relevans. I rapporterne oplyses om formålet med undersøgelsen som omhandlet i artikel 19, stk. 1, og de indeholder i givet fald anbefalinger på sikkerhedsområdet.

2. Undersøgelsesorganet offentliggør den endelige rapport hurtigst muligt og normalt senest 12 måneder efter datoen for tildragelsen. Rapporten struktureres så vidt muligt efter modellen i bilag V. Rapporten, herunder anbefalinger på sikkerhedsområdet, fremsendes til de i artikel 22, stk. 3, nævnte relevante parter og til berørte organer og parter i andre medlemsstater.
 3. Undersøgelsesorganet offentliggør hvert år senest den 30. september en rapport med en redegørelse for de undersøgelser, der er gennemført det foregående år, de anbefalinger på sikkerhedsområdet, der er fremsat, og de korrigerende foranstaltninger, der er truffet i overensstemmelse med tidligere fremsatte anbefalinger.«
- 8 Nr. 4) med overskriften »Analyser og konklusioner« i bilag V til direktiv 2004/49, der har overskriften »Hovedindholdet af undersøgelsesrapporten om ulykker og hændelser«, bestemmer:
- »1. Afsluttende redegørelse for hændelsesforløbet:
 - dragning af konklusioner om tildragelsen, baseret på de i punkt 3) fastslåede kendsgerninger.
 2. Diskussion:
 - analyse af de i punkt 3 fastslåede kendsgerninger med henblik på dragning af konklusioner om årsagerne til tildragelsen og redningstjenesternes indsats.
 3. Konklusion:
 - direkte og umiddelbare årsager til tildragelsen, herunder medvirkende faktorer i forbindelse med involverede personers handlinger og reaktioner eller rullende materiel eller tekniske anlægs tilstand
 - underliggende årsager vedrørende færdigheder, procedurer og vedligeholdelse
 - grundlæggende årsager i tilknytning til det overordnede forskriftværk og anvendelsen af sikkerhedsledelsessystemet.
 4. Yderligere bemærkninger:
 - fejl og mangler afdækket ved undersøgelsen, men uden betydning for konklusionerne om årsagerne.«

National ret

- 9 I artikel 28a i Ustawa o transporcie kolejowym (jernbanetransportloven) af 28. marts 2003 (Dz. U. 2003, position 86) fastlægges oprettelsen og driften af Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (den nationale kommission til undersøgelse af jernbaneulykker, herefter »PKBWK«) som følger:
- »1. Under ministeren for transports ansvarsområde oprettes en permanent national kommission til undersøgelse af jernbaneulykker [PKBWK], som skal arbejde uafhængigt med undersøgelsen af alvorlige ulykker, ulykker og hændelser. [...]
 2. [PKBWK] skal udføre sine opgaver på vegne af ministeren for transport.
 3. [PKBWK] består af fire permanente medlemmer, herunder en formand, en næstformand og en sekretær.

4. [PKBWK] kan endvidere bestå af ad hoc-medlemmer, som [PKBWK]'s formand har udvalgt fra en liste udfærdiget af ministeren for transport, og som skal deltage i proceduren.

[...]

6. [PKBWK]'s formand ansættes og afskediges af ministeren for transport.

7. Næstformanden og sekretæren ansættes og afskediges af ministeren for transport efter anmodning fra [PKBWK]'s formand.

8. Medlemmer af [PKBWK] ansættes og afskediges af ministeren for transport efter høring af [PKBWK]'s formand.

9. Ministeren for transport kan på [PKBWK]'s anmodning, der er vedtaget med et absolut flertal, ved en beslutning afskedige medlemmerne af [PKBWK].

10. Enhver person, der:

- 1) er polsk statsborger med ubegrænsede borgerrettigheder
- 2) er fuldt myndig
- 3) ikke er dømt for med forsæt at have begået kriminelle handlinger
- 4) som opfylder de uddannelsesmæssige krav

kan være medlem af [PKBWK].

11. En persons medlemskab af [PKBWK] ophører ved personens død, hvis personen ikke opfylder de i artikel 28a, stk. 10, anførte krav, eller når ministeren for transport har modtaget medlemmets opsigelse.

12. [PKBWK] kan bestå af eksperter på følgende områder:

- 1) drift af jernbanenetværk
- 2) projektering, konstruktion og vedligeholdelse af jernbaner, jernbaneknudepunkter og stationer
- 3) sikkerheds- og styringsindretninger til jernbanenetværk og kommunikation
- 4) jernbanekøretøjer
- 5) elektricitet til jernbaner
- 6) jernbanetransport af farligt gods.

13. Personer, som har gennemgået en videregående uddannelse, som har passende kvalifikationer og mindst fem års erfaring på et bestemt område, anses for at være eksperter på det pågældende område.

14. Når medlemmer af [PKBWK] vedtager en beslutning, der er omhandlet i artikel 281, stk. 1, skal de lade sig lede af princippet om at foretage en uafhængig vurdering af beviserne, og de skal ikke være bundet af nogen anvisninger vedrørende indholdet af de vedtagne beslutninger.

15. Ved undersøgelsen af en alvorlig ulykke, en ulykke eller en hændelse må [PKBWK] ikke bestå af ad hoc-medlemmer, som er ansat af styrelser, hvis jernbaneinfrastruktur, medarbejdere eller køretøjer var involveret i den hændelse, der undersøges.

[...]«

10 Jernbanetransportlovens artikel 28d bestemmer:

»1. Ministeren for transport skal i den del af statens budget, som han har ansvar for, inkludere finansiering af [PKBWK] og dens medarbejdere, således at de kan udføre deres aktiviteter, herunder især til aflønning af dens medlemmer, eksperter og driftsmedarbejdere samt til teknisk udstyr, udgifter til uddannelse, offentliggørelse og vederlag til eksperter.

2. Varetagelsen af [PKBWK]'s opgaver skal udføres af den relevante afdeling af det tilsvarende kontor i transportministeriet.

[...]

4. Ministeren for transport skal ved udstedelse af en bekendtgørelse fastsætte de vedtægter, der skal gælde for [PKBWK]'s aktiviteter og organisatoriske struktur, idet der skal tages hensyn til den type opgaver, [PKBWK] skal varetage.«

11 Artikel 1 i bekendtgørelse nr. 59 fra ministeren for infrastruktur af 11. december 2008 om vedtægterne for PKBWK (herefter »bekendtgørelsen af 11. december 2008 om vedtægterne for PKBWK«) bestemmer:

»Der indføres et sæt vedtægter for [PKBWK], som er vedhæftet bilaget til denne bekendtgørelse.«

12 Artikel 10 i bilaget til den pågældende bekendtgørelse (herefter »PKBWK's vedtægter«) bestemmer:

»1. [PKBWK]'s formand skal efter at have indhentet oplysninger om en alvorlig ulykke, en ulykke eller en hændelse på en jernbane [...] foretage en kvalifikation af denne tildragelse med henblik på at fastslå, om kommissionen skal indlede en procedure.

2. Såfremt [PKBWK]'s formand beslutter at indlede en procedure, udpeger han et undersøgelseshold og særligt en holdansvarlig blandt [PKBWK]'s medlemmer, og i samråd med dette organ sammensætter han holdet.

3. [PKBWK]'s formand kan i samråd med den ansvarlige for undersøgelsesholdet ved sammensætningen af undersøgelsesholdet indlemme ad hoc-medlemmer, der udvælges fra en liste udfærdiget af ministeren.

4. Såfremt det kan begrundes i særlige faktiske omstændigheder kan eksperter, der udpeges af [PKBWK]'s formand deltage i undersøgelsesholdets arbejde efter anmodning fra den ansvarlige for undersøgelsesholdet.«

13 Artikel 12 i PKBWK's vedtægter bestemmer:

»Udelukket fra at være medlem af undersøgelsesholdet er personer, der:

1) står i et hierarkisk underordningsforhold i forhold til personer eller institutioner, der har en forbindelse med den undersøgte hændelse

- 2) har været involveret i den alvorlige ulykke, ulykke eller hændelse på den jernbane, der er omfattet af proceduren
- 3) er ægtefælle til en person, der er berørt af den alvorlige ulykke, ulykke eller hændelse på den jernbane, der er omfattet af proceduren
- 4) er forælder eller beslægtet i direkte linje og i indirekte linje til børn i henhold til søskendeforhold, til de i nr. 3 nævnte personer, eller som har adopteret, eller er værge for personer, der er omfattet af proceduren.«

14 Artikel 22 i PKBWK's vedtægter bestemmer:

»1. Resolutionen vedtages med stemmeflertal ved håndsoprækning. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.

2. Det er udelukkende [PKBWK]'s permanente medlemmer samt de ad hoc-medlemmer, der har deltaget i undersøgelsesholdets arbejder, som kan deltage i afstemningen, med forbehold af artikel 11. Afstemningen må ikke finde sted under tilstedeværelse af de personer, der er nævnt i vedtægternes artikel 19, stk. 1, nr. 3.

3. Resolutionen skal foreligge skriftligt og skal underskrives af samtlige de medlemmer af [PKBWK], der har deltaget i dens vedtagelse.«

15 Vedtægternes artikel 26 bestemmer:

»1. Ledelsen af de permanente medlemmer af [PKBWK] forestås af ministeriets generaldirektør.

2. [PKBWK]'s økonomiske styring varetages af ministeriets finanskontor. De procedurer for økonomisk kontrol, der er gældende i ministeriet, finder anvendelse på de gennemførte økonomiske operationer.

3. [PKBWK]'s brug af tjenestevogne sker i henhold til de i ministeriet gældende procedurer.

4. Ved indgåelsen af offentlige kontrakter er det de i ministeriet gældende procedurer på området, der finder anvendelse.«

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

16 Den 21. februar 2014 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Polen, hvorved denne sidstnævnte blev gjort opmærksom på de dele af lovgivningen, som Kommissionen fandt ikke var i overensstemmelse med direktiv 2004/49. Et af klagepunkterne var spørgsmålet om sikkerhedsmyndighedens manglende uafhængighed, hvilket er i strid med direktivets artikel 16, stk. 1, og undersøgelsesorganets manglende uafhængighed, hvilket er i strid med direktivets artikel 21, stk. 1.

17 Den 17. april 2014 anfægtede Republikken Polen for det første de angivelige uregelmæssigheder, som Kommissionen havde henvist til, og for det andet underrettede den Kommissionen om sin hensigt om at foretage nogle ændringer af denne lovgivning.

18 Den 27. februar 2015 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvorved den konstaterede, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bl.a. artikel 16, stk. 1, og artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49, idet den ikke havde vedtaget de fornødne foranstaltninger for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet.

- 19 Den 27. april 2015 oplyste Republikken Polen Kommissionen om, at to bekendtgørelser fra ministeren for infrastruktur og udvikling var trådt i kraft den 17. februar 2015. Den 18. og 30. oktober 2015 gav Republikken Polen Kommissionen meddelelse om henholdsvis en bekendtgørelse fra ministeriet for infrastruktur og udvikling af 26. september 2015 og en lov af 25. september 2015 om ændring af jernbanetransportloven.
- 20 Efter Kommissionens opfattelse afhjalp alle disse bestemmelser, selv om de bragte et vist antal af disse tilsidesættelser til ophør, ikke klagepunkterne vedrørende sikkerhedsorganets og undersøgelsesorganets manglende uafhængighed. Under disse omstændigheder anlagde Kommissionen denne sag.
- 21 Kommissionen har i sin replik frafaldet klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/49 af de grunde, der er angivet i denne doms præmis 2.

Om søgsmålet

Om formaliteten

Parternes argumenter

- 22 Republikken Polen er af den opfattelse, at klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49 skal afvises, eftersom det har en hypotetisk og for generel karakter, og Kommissionen ikke har begrundet det tilstrækkeligt.
- 23 Ifølge denne medlemsstat tog Kommissionen ikke hensyn til de forklaringer og argumenter, som de polske myndigheder fremførte under den administrative fase. Kommissionens analyse er derfor ufuldstændig og hindrede Republikken Polen i at tilrettelægge sit forsvar.
- 24 Endvidere har Kommissionen ikke nævnt nogen situation eller nogen bestemt begivenhed, der indebærer, at PKBWK ikke er uafhængig i forhold til infrastrukturforvalteren. Medlemsstaten har anført, at PKBWK i samtlige indtrufne hændelser indtil nu har handlet uafhængigt, således at Kommissionens klagepunkt er hypotetisk.
- 25 Kommissionen har gjort gældende for det første, at den i sin stævning angav grundene til, at den fandt, at bestemmelserne i polsk lovgivning ikke sikrer PKBWK's uafhængighed, og at den præciserede grundene til, at den ikke fandt de argumenter, der blev fremført heroverfor af den polske regering under den administrative fase, var overbevisende.
- 26 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at den kan anlægge et traktatbrudssøgsmål for Domstolen, hvis den finder, at der foreligger en overtrædelse af artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49, uden at afvente, at der sker en jernbaneulykke.

Domstolens bemærkninger

- 27 Republikken Polen har i det væsentlige bestridt, at klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49 kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at det har en for generel og hypotetisk karakter, og at det ikke er tilstrækkeligt begrundet.
- 28 Det bemærkes først, at de faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde (jf. bl.a. dom af 25.4.2013, Kommissionen mod Finland, C-74/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:266, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

- 29 I det foreliggende tilfælde opfylder Kommissionens stævning dette krav. Kommissionen redegør nemlig i denne stævning klart for grundende til, at den finder, at den polske lovgivning ikke sikrer PKBWK's uafhængighed i forhold til jernbanevirksomheden PKP S.A. og infrastrukturforvalteren PKP PLK S.A.
- 30 Det bemærkes ligeledes, at det følger af fast retspraksis, at genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, fastlægges i den administrative procedure, som er fastsat i denne bestemmelse, og som har til formål at give den berørte medlemsstat mulighed for dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. Dermed skal søgsmålet støttes på de samme grunde og anbringender, som blev påberåbt i den begrundede udtalelse. Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i den begrundede udtalelses konklusion og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden som fastlagt i den begrundede udtalelse ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. i denne retning dom af 4.5.2017, Kommissionen mod Luxembourg, C-274/15, EU:C:2017:333, præmis 37, og af 14.9.2017, Kommissionen mod Grækenland, C-320/15, EU:C:2017:678, præmis 31).
- 31 Republikken Polen har imidlertid ikke godtgjort, at Kommissionen har udvidet søgsmålet med grunde eller anbringender, der ikke er anført i den begrundede udtalelse. Den omstændighed, at Kommissionen ikke tog hensyn til de argumenter, som Republikken Polen fremførte under den administrative procedure, såfremt dette anses for godtgjort, er ikke tiltrækkeligt til at fastslå, at klagepunktet om overtrædelse af artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49 skal afvises.
- 32 Det bemærkes for det andet, at Kommissionen kan anlægge et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at det undersøgelsesorgan, der er omhandlet i artikel 21 i direktiv 2004/49, ikke er uafhængigt, uden at Kommissionen skal henvise til en særlig situation, hvorunder den pågældende uafhængighed er blevet bragt i fare. Medlemsstaterne har nemlig pligt til at sikre, at undersøgelsesorganets uafhængighed gennem vedtagelsen af et samlet sæt regler, som sikrer organet en mulighed for at udføre sine opgaver uden risiko for at blive mødt med pålæg eller blive påvirket bl.a. af en infrastrukturforvalter eller jernbanevirksomhed. En manglende eller utilstrækkelig retlig ramme kan i sig selv bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49 (jf. analogt dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Portugal, C-205/14, EU:C:2016:393, præmis 48).
- 33 Det følger af det foregående, at traktatbrudssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 34 Kommissionen har for det første gjort gældende, at den polske lovgivning ikke indeholder nogen bestemmelse, der giver undersøgerne en status, som giver den nødvendige garanti for uafhængighed i strid med, hvad der kræves i henhold til artikel 21, stk. 2, i direktiv 2004/49.
- 35 Ifølge Kommissionen giver den blotte anvendelse af ordet »uafhængig« i jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 1, ved kvalifikationen af PKBWK i mangel af konkrete og detaljerede bestemmelser på området i realiteten ikke den status, som er påkrævet i henhold til artikel 21, stk. 2, i direktiv 2004/49, og sikrer ikke, at PKBWK med hensyn til organisation, retlig struktur og beslutningstagning i realiteten kan udføre sine opgaver i fuld uafhængighed i forhold til ministeren for transport i overensstemmelse med direktivets artikel 21, stk. 1.

- 36 For det andet har Kommissionen anført, at PKBWK udgør en integrerende del af transportministeriet. Kommissionen anerkender, at artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49 ikke forbyder, at undersøgelsesorganet har en tilknytning til dette ministeriums organisationsmæssige struktur, men dette er betinget af, at der vedtages foranstaltninger med henblik på at sikre organets uafhængighed i forhold til det pågældende ministerium. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den polske lovgivning.
- 37 For det tredje har Kommissionen anført, at den polske regering ikke har sikret PKBWK's uafhængighed i forhold til infrastrukturforvalteren.
- 38 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at statskassen, som repræsenteres af ministeren for transport, er hovedaktionær med 85,09% af aktierne i infrastrukturforvalteren PKP PLK S.A., mens de øvrige aktier ejes af jernbanevirksomheden PKP S.A., hvori statskassen, som repræsenteres af ministeren, er eneaktionær og kun kan overdrage aktierne i PKP PLK S.A. til statskassen. Statskassen besidder 61,7% af stemmerettighederne på infrastrukturforvalterens generalforsamling, mens de resterende indehaves af PKP S.A. Endvidere godkender den pågældende minister infrastrukturforvalterens vedtægter og ændringerne deri, og generalforsamlingen udpeger medlemmerne af infrastrukturforvalterens tilsynsorgan blandt de kandidater, der foreslås af samme minister. Kommissionen har deraf konkluderet, at denne sidstnævnte kontrollerer infrastrukturforvalteren.
- 39 Kommissionen er af den opfattelse, at eftersom undersøgelsesorganet er en del af transportministeriet struktur, og at dette ministerium kontrollerer infrastrukturforvalteren, er dette organ ikke uafhængigt af infrastrukturforvalteren med hensyn til organisation, retlig struktur og beslutningstagning.
- 40 For det fjerde har Kommissionen bemærket, at PKBWK ikke handler i eget navn, men i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 2, udfører sine opgaver på vegne af transportministeren. Alle de foranstaltninger, som PKBWK vedtager, skal godkendes og underskrives af ministeren, således at PKBWK i realiteten kun forbereder beslutningen, eftersom ministeren råder over en adgang til at ændre eller afvise den således foreslåede beslutning. Endvidere følger det af artikel 1 i bekendtgørelsen af 11. december 2008 om PKBWK's vedtægter, at dette organ handler på vegne af transportministeriet, hvilket viser, at organet hverken handler uafhængigt af eller adskilt fra dette ministerium.
- 41 For det femte har Kommissionen bemærket, at ministeren for transport ansætter og afskediger PKBWK's formand og næstformand samt sekretær. Kommissionen har anført, at den polske lovgivning ikke præciserer, efter hvilke kriterier og på grundlag af hvilke principper ministeren skal udvælge disse ansvarlige. Der er ingen bestemmelser i denne lovgivning, der særligt bestemmer, at de personer, som påtager sig disse tre opgaver, får en status, der sikrer deres uafhængighed, som det imidlertid er påkrævet i henhold til artikel 21, stk. 2, i direktiv 2004/49.
- 42 For det sjette har Kommissionen gjort gældende, at ministeren for transport i henhold til artikel 28a, stk. 8, ansætter og afskediger PKBWK's permanente medlemmer efter en ikke bindende indstilling fra organets formand. Kommissionen har deraf udledt, at PKBWK's formand ikke har beføjelse til helt uafhængigt at bestemme sammensætningen af sit eget undersøgelseshold, hvilket kan have en indvirkning på undersøgelsens kvalitet, upartiskhed og gennemsigtighed.
- 43 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at listen med kriterier i jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 10, ikke indeholder de krav til uafhængighed, som er fastsat i artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49, og at den polske lovgivning ikke præciserer, efter hvilke kriterier og på grundlag af hvilke principper ministeren for transport skal foretage sin udvælgelse. Kommissionen har endvidere anført, at den polske lovgivning ikke forbyder, at personer, der kan opfylde de kriterier, der er fastsat ved denne liste, er repræsentanter for jernbanevirksomheder eller infrastrukturforvaltere, hvilket er i strid med princippet om, at PKBWK skal være organisatorisk uafhængig.

- 44 For det syvende har Kommissionen gjort gældende, at ministeren for transport i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 4, og artikel 10 i PKBWK's vedtægter udfærdiger en liste, hvorfra PKBWK's formand kan udvælge ad hoc-medlemmer med henblik på deltagelse i undersøgelserne. PKBWK's formand kan således ikke selv bestemme sammensætningen af sit eget hold, men er forpligtet til at udnævne de personer, der forudgående er udvalgt af ministeren.
- 45 Kommissionen har endvidere anført, at den polske lovgivning ikke fastsætter den metode og de kriterier, i henhold til hvilke ministeren for transport skal udfærdige listen over ad hoc-medlemmer, og heller ikke, på hvilken måde disse medlemmer sikres en status, som giver dem den nødvendige uafhængighed. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den polske lovgivning ikke forbyder, at de personer, der figurer på denne liste, er repræsentanter for jernbanevirksomheder eller infrastrukturforvaltere.
- 46 For det ottende har Kommissionen kritiseret den omstændighed, at varetagelsen af PKBWK's opgaver i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28d, stk. 2, forestås af den relevante afdeling af det tilsvarende kontor i transportministeriet. Nærmere bestemt begrænser undersøgelsesorganets forpligtelse til løbende at anmode ministeren for transport om økonomiske og menneskelige ressourcer i høj grad dets organisatoriske uafhængighed af ministeren.
- 47 Kommissionen har endvidere anført, at der ikke er nogen bestemmelse i direktiv 2004/49, der tillader medlemsstaterne at gøre budgetmæssige grunde gældende for at unddrage sig de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 21, stk. 1. Endvidere pålægges undersøgelsesorganet i henhold til artiklens stk. 2 en pligt til at indhente tilstrækkelige ressourcer til at udføre sine opgaver og nå sine mål. Eftersom det i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28d, stk. 1, er ministeren for transport, der skal sikre, at PKBWK har de nødvendige ressourcer til sine aktiviteter og drift, råder dette organ ikke over sit eget budget, og ministeren kan frit bedømme, om der er anledning til at tildele ressourcer til PKBWK på baggrund af de kommercielle interesser hos det selskab, der forvalter infrastrukturen.
- 48 Republikken Polen har gjort gældende, at PKBWK's uafhængighed sikres ikke kun gennem jernbanetransportlovens bestemmelser, som udtrykkeligt bestemmer, at dette organ er uafhængigt, men også af konkrete garantier, der sikrer, at organet er uafhængigt med hensyn til organisation, retlig struktur og beslutningstagning. Medlemsstaten har anført, at der ikke findes nogen bestemmelse i direktiv 2004/49, der regulerer udvælgelsen af undersøgelsesorganets medlemmer. I henhold til EU-retten skal der blot være tale om et uafhængigt organ.
- 49 PKBWK's organisatoriske uafhængighed afspejles i muligheden for dette organ for selv at fastlægge sin interne struktur samt råde over sine egne organer og ressourcer. PKBWK's næstformand og sekretær ansættes og afskediges i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 7, efter anmodning fra PKBWK's formand. Formanden tilkendegiver ligeledes sin mening om ansættelsen og afskedigelsen af de øvrige permanente medlemmer. Endvidere kan det pågældende organs ad hoc-medlemmer, der udvælges fra den liste, som udfærdiges af ministeren for transport, i henhold til lovens artikel 28a, stk. 15, ikke udgøres af ansatte i en enhed, hvis jernbaneinfrastruktur, medarbejdere eller køretøjer var involveret i den ulykke, alvorlige ulykke eller hændelse, der undersøges.
- 50 Ifølge artikel 10 i PKBWK's vedtægter skal de procedurer, der er forbundet med alvorlige ulykker, ulykker og hændelser på jernbaner, varetages af ad hoc-medlemmer, der udnævnes af PKBWK's formand, og medlemmerne af et sådant hold må i henhold til vedtægternes artikel 12 ikke stå i et underordningsforhold til personer og institutioner, der har en forbindelse til den undersøgte hændelse. Rapporten vedrørende proceduren i henhold til en sådan undersøgelse skal i øvrigt godkendes ved en afstemning, der udelukkende har deltagelse af medlemmer af dette hold.

- 51 I denne sammenhæng finder Republikken Polen, at muligheden for at udnævne PKBWK's ad hoc-medlemmer fra en liste, der er udfærdiget af ministeren for transport, ikke bringer organets uafhængighed i fare. Endvidere kan enhver person, der opfylder de krav, som er fastsat i jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 10, i praksis anmode om at blive opført på listen over ad hoc-medlemmer. PKBWK's formand tager egenhændigt stilling til en sådan anmodning.
- 52 Republikken Polen har gjort gældende, at der dags dato er opført 100 personer på listen over PKBWK's ad hoc-medlemmer, som alle er sagkyndige på jernbaneområdet, hvilket giver organets formand en ganske stor frihed med hensyn til valget af de ad hoc-medlemmer, der skal deltage i en given undersøgelse, eftersom kun et enkelt ad hoc-medlem som hovedregel indlemmes i undersøgelsesholdet.
- 53 Endvidere fastsætter jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 10, nogle betingelser, særligt vedrørende kvalifikationer, der skal være opfyldt af PKBWK's medlemmer, og som er præciseret i lovens artikel 28a, stk. 12 og 13. Lovens artikel 28a, stk. 11, indeholder også en liste over ophørsgrunde for medlemskab af organet. Sådanne garantier gør det muligt at reducere ministeren for transports skøn til et minimum med hensyn til ansættelse og afskedigelse af det pågældende organs medlemmer.
- 54 Republikken Polen har anført, at den nationale lovgiver med henblik på at rationalisere budgetudgifterne overdrog PKBWK's aktiviteter til specielle tjenestegrene under ministeren for transport samtidig med, at der garanteres de midler, der er nødvendige for organets virke.
- 55 De midler, der er blevet afsat til PKBWK, blev holdt adskilt i en særlig del af statens budget, som vedrørte transport, og som var placeret under en særlig post, der omfatter driftsomkostninger for de centrale kontorer og organer i regeringens administration. Til trods for, at den kvote, der blev afsat til PKBWK's opgaver, fastsættes af ministeren for transport, er ministeren i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28d, stk. 1, forpligtet til i den del af statens budget, som ministeren har ansvar for, at inkludere finansiering af PKBWK og dens medarbejdere, således at de kan udføre deres aktiviteter. I loven findes en liste over organets udgifter, som transportministeriet finansierer. Republikken Polen har endvidere anført, at PKBWK's budget er blevet forøget i løbet af de sidste år.
- 56 Ministeren for transports forvaltning af administrative tjenester bringer ikke PKBWK's organisatoriske uafhængighed i fare. Der er blevet oprettet særskilte afdelinger i ministeriets administration, som udelukkende varetager den administrative drift og ledes af generaldirektøren. Ministeriets administrative tjenester, særligt de personalemæssige og finansielle, er således placeret under generaldirektørens myndighed og fungerer uden deltagelse af ministeren for transport, som styrer de operationelle enheder. I henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 1, er PKBWK et organ, der handler på vegne af denne minister, hvilket bevidnes af dets selvstændige status og uafhængighed. PKBWK står ikke i et underordningsforhold til den pågældende minister.
- 57 Hvad angår PKBWK's retlige uafhængighed har Republikken Polen anført, at den omstændighed, at undersøgelsesorganet er blevet indlemmet i ministeriets struktur, er almindelig praksis i adskillige medlemsstater, selv når det selskab, der forvalter infrastrukturen, er en offentlig virksomhed.
- 58 Den omstændighed, at det ikke er nødvendigt at undersøge PKBWK's retlige uafhængighed, følger efter Republikken Polens opfattelse af, at adskillelsen af dette organ i forhold til infrastrukturforvalterne og jernbanevirksomhederne indiskutabelt er sikret.
- 59 For så vidt angår PKBWK's organisatoriske uafhængighed har Republikken Polen anført, at organets medlemmer i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 14, ikke må modtage nogen anvisninger vedrørende indholdet af deres beslutninger. Forsøgene på indgriben i organets aktiviteter udgør foranstaltninger, der er i strid med denne lov, og tilsidesætter det legalitetsprincip, der er fastsat i den polske forfatnings artikel 7.

- 60 Den omstændighed, at PKBWK udfører sine opgaver i ministeren for transports navn, bringer ikke organets uafhængighed i fare, men gør det tværtimod muligt for organet effektivt at udføre sine opgaver ved at støtte sig til de offentlige myndigheder. Republikken Polen er ligeledes af den opfattelse, at Kommissionen tager fejl, når den finder, at PKBWK ikke kan træffe nogen selvstændig beslutning. Dette organ træffer sine beslutninger i form af resolutioner, som vedtages med stemmeflertal, idet formandens stemme er udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed. Det er udelukkende de permanente medlemmer og de ad hoc-medlemmer i organet, der har deltaget i holdets arbejde efter ulykken, der kan deltage i afstemningen. Ministeren for transport deltager på ingen måde i vedtagelsen af disse resolutioner, og ministerens underskrift er uforholdsmæssig og påføres heller ikke PKBWK's resolutioner.
- 61 Republikken Polen har endelig gjort gældende, at PKBWK har pligt til at underrette de berørte organer om proceduren og dens løbende status, hvorved gennemsigtigheden af disse arbejder og den offentlige kontrol med dens procedure sikres. Endvidere har organet ligeledes pligt til at offentliggøre en årlig rapport over dets virke.

Domstolens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

- 62 Det bemærkes for det første, at PKBWK i henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 1, i Polen udgør det undersøgelsesorgan, der er omhandlet i artikel 21 i direktiv 2004/49. PKBWK henhører efter denne bestemmelse under ansvarsområdet for ministeren for transport og udfører sine opgaver i dennes navn. Organet har ikke status af juridisk person, som bekræftet af Republikken Polen under retsmødet for Domstolen, og har heller ikke sit eget budget, som det fremgår af jernbanetransportlovens artikel 28d, stk. 1. I henhold til lovens artikel 28d, stk. 2, udføres varetagelsen af organets opgaver af den relevante afdeling af det tilsvarende kontor i transportministeriet.
- 63 Ifølge artikel 19 i direktiv 2004/49 har det undersøgelsesorgan, der er omhandlet i direktivets artikel 21, til opgave at foretage undersøgelser af alvorlige ulykker på jernbanesystemet med henblik på om fornødent at forbedre jernbanesikkerheden og forebygge ulykker. Det kan ligeledes beslutte at foretage undersøgelser af andre ulykker og hændelser, som under lidt anderledes omstændigheder kunne have resulteret i alvorlige ulykker.
- 64 Direktivets artikel 23 bestemmer, at undersøgelsesorganet skal offentliggøre en endelig rapport om hver enkelt af de undersøgelser, den har foretaget af en ulykke eller hændelse, som om fornødent indeholder anbefalinger på sikkerhedsområdet, og som så vidt muligt struktureres efter modellen i bilag V til samme direktiv. Det fremgår af dette bilag, at konklusionerne i den endelige rapport skal omhandle de direkte og umiddelbare årsager til tildragelsen, herunder de medvirkende faktorer i forbindelse med involverede personers handlinger og rullende materiel eller tekniske anlægs tilstand, de underliggende årsager vedrørende færdigheder, procedurer og vedligeholdelse, og de grundlæggende årsager i tilknytning til bl.a. anvendelsen af sikkerhedsledelsessystemet. Rapporten meddeles de berørte parter, bl.a. infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomhederne.
- 65 Undersøgelsesorganet har ligeledes pligt til at offentliggøre en årlig rapport, der redegør for de undersøgelser, der er blevet foretaget det forudgående år, afgiver anbefalinger vedrørende sikkerhed og redegør for foranstaltninger, der træffes i forlængelse af de forud herfor afgivne anbefalinger.
- 66 For det andet bestemmer artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49, at undersøgelsesorganet med hensyn til organisation, retlig struktur og beslutningstagning skal være uafhængigt af visse udtrykkeligt opregnede aktører i jernbanesektoren, herunder af infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomhederne.

Ifølge 24. betragtning til direktivet bør undersøgelsesorganet fungere på en sådan måde, at man undgår enhver interessekonflikt og enhver mulig forbindelse til årsagerne til de tildragelser, der undersøges.

- 67 Hvad angår begrebet »uafhængighed« bemærkes, at det ikke er defineret i direktiv 2004/49. Der skal således tages hensyn til dets normale betydning. Uafhængighed betegner for så vidt angår offentlige organer således normalt en status, der sikrer, at det pågældende organ kan handle helt frit uden nogen form for instruks eller pression fra de organer, i forhold til hvilke uafhængigheden skal sikres.
- 68 For det tredje, som det fremgår af påstanden i Kommissionens stævning, og som Kommissionen udtrykkeligt bekræftede under retsmødet, er det udelukkende i forhold infrastrukturforvalteren PKP PLK S.A. og jernbanevirksomheden PKP S.A. og ikke i forhold til ministeren for transport som sådan, at Kommissionen har foreholdt Republikken Polen ikke at have sikret PKBWK's uafhængighed. Det er således inden for disse grænser, at Domstolen skal foretage en undersøgelse af nærværende traktatbrudssøgsmål.
- 69 I denne forbindelse har Republikken Polen ikke bestridt det af Kommissionen anførte, hvorefter staten, repræsenteret ved ministeren for transport, både kontrollerer denne infrastrukturforvalter og denne jernbanevirksomhed.
- 70 Der skal således undersøges, om PKBWK, som er oprettet under ministeren for transport, er uafhængig med hensyn til retlig struktur, organisation og beslutningstagning af infrastrukturforvalteren PKP PLK S.A. og jernbanevirksomheden PKP S.A. i en situation, hvor ministeren for transport kontrollerer denne infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhed.
- 71 I denne henseende skal det holdes for øje, at selv om der skal tages hensyn, som Republikken Polen har foreslået, til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 1, i henhold til hvilken PKBWK er oprettet på et permanent og uafhængigt grundlag, kan det princip, der er indeholdt i den pågældende bestemmelse, imidlertid ikke udskilles fra de øvrige elementer i den retlige ramme, som organet opererer i. Det er således på baggrund af samtlige relevante nationale bestemmelser, at der skal foretages en undersøgelse af, om Republikken Polen tilsidesatte sin pligt til at sikre, at undersøgelsesorganet var uafhængigt i forhold til infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder.
- 72 For det fjerde bemærkes, at Kommissionens argumenter, som kritiserer for det første fraværet i den polske lovgivning af en statut for undersøgere og for det andet utilstrækkeligheden af de ressourcer, der stilles til PKBWK's rådighed, falder ind under artikel 21, stk. 2, i direktiv 2004/49.
- 73 Artikel 21, stk. 2, i direktiv 2004/49 er imidlertid ikke nævnt i påstanden i Kommissionens stævning. Det er således ufornuddent at behandle disse to argumenter inden for rammerne af dette søgsmål.

– PKBWK's uafhængighed med hensyn til organets retlige struktur

- 74 Kommissionen har foreholdt Republikken Polen at have oprettet PKBWK som en del af ministeren for transports tjenestegrene uden at have fastsat tilstrækkelige garantier for uafhængighed.
- 75 I denne forbindelse bemærkes, at til trods for, at PKBWK udgør en del af transportministeriet, og at organet ikke selv er en juridisk person, forholder det sig ikke desto mindre således, at en sådan situation ikke i sig selv godtgør, at dette organ ikke er uafhængigt med hensyn til den retlige struktur i forhold til infrastrukturforvalteren PKP PLK S.A. og jernbanevirksomheden PKP S.A., som begge er juridiske personer, der er adskilt fra dette ministerium. Som det fremgår af denne doms præmis 68, har Kommissionen udelukkende foreholdt Republikken Polen ikke at have sikret PKBWK's uafhængighed i forhold til denne forvalter og denne virksomhed og ikke transportministeriet som sådant.

- 76 I øvrigt bemærkes, at direktiv 2004/49 ikke i sig selv forbyder, at undersøgelsesorganet oprettes som en del af transportministeriet.
- 77 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at PKBWK ikke med hensyn til sin retlige struktur er uafhængig i forhold til den infrastrukturforvalter og den jernbanevirksomhed, som kontrolleres af ministeren for transport.
- *PKBWK's uafhængighed med hensyn til organets organisation*
- 78 Kommissionen har for det første foreholdt Republikken Polen at have overdraget ministeren for transport opgaven med dels at ansætte og afskedige PKBWK's formand, næstformand og sekretær og organets permanente medlemmer, dels at udfærdige en liste, hvorfra organets ad hoc-medlemmer kan udpeges.
- 79 I henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 6, ansættes PKBWK's formand af ministeren for transport. Næstformanden og organets sekretær ansættes i overensstemmelse med lovens artikel 28a, stk. 7, af denne minister efter anmodning fra organets formand. Med hensyn til PKBWK's medlemmer ansættes disse i henhold til lovens artikel 28a, stk. 8, af den pågældende minister efter høring af organets formand.
- 80 Det følger heraf, at selv om PKBWK's formand, som Republikken Polen har anført, skal høres inden for rammerne af udnævnelsen af visse af organets medlemmer, råder ministeren for transport over et skøn ved ansættelsen af alle de permanente medlemmer af det pågældende organ.
- 81 Det følger endvidere af jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 6-8, at ministeren for transport har beføjelse til at afskedige PKBWK's formand samt organets næstformand og sekretær efter anmodning fra formanden. Endvidere kan ministeren efter høring af formanden afskedige de øvrige medlemmer af det pågældende organ.
- 82 Lovens artikel 28a, stk. 9, bestemmer, at den pågældende minister på PKBWK's anmodning, der er vedtaget med et absolut flertal, kan afskedige et medlem af dette organ. Samme lovs artikel 28a, stk. 11, bestemmer, at medlemskab af det pågældende organ ophører ved personens død, hvis personen ikke opfylder de i samme artikels stk. 10, anførte krav, eller når ministeren for transport har modtaget medlemmets opsigelse.
- 83 Som generaladvokaten anførte i punkt 81 i forslaget til afgørelse, kan det, henset til ordlyden af stk. 6-9 i jernbanetransportlovens artikel 28a, imidlertid ikke med sikkerhed fastslås, at de tre tilfælde, der er omhandlet i artiklens stk. 11, er de eneste, hvori afskedigelse af et medlem af PKBWK kan ske.
- 84 Endvidere kan det heller ikke gøres gældende, at ministeren for transport kun kan afskedige et medlem af PKBWK efter anmodning fra et absolut flertal blandt organets medlemmer. Selv om jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 9, bestemmer, at denne minister – på PKBWK's anmodning, der er vedtaget med et absolut flertal – kan afskedige medlemmer af PKBWK, forholder det sig ikke desto mindre således, at artiklens stk. 7 og 8 bestemmer, at den pågældende minister kan afskedige PKBWK's næstformand og sekretær efter anmodning fra dette organs formand og afskedige organets medlemmer efter høring af dets formand. Det bemærkes i denne forbindelse, som det er nævnt i denne doms præmis 81, at ministeren for transport har beføjelse til at afskedige PKBWK's formand, uden at artiklens stk. 6 undergiver en sådan beføjelse nogen proceduremæssig betingelse.
- 85 Det følger heraf, at den relevante nationale lovgivning tildeler ministeren for transport en vid skønsmæssig beføjelse med hensyn til afskedigelse af PKBWK's medlemmer.

- 86 Selv om der ikke findes bestemmelser i direktiv 2004/49, der forbyder, at ministeren for transport kan udnævne og afskedige samtlige medlemmer af PKBWK, er direktivets artikel 21, stk. 1, for så vidt som den bestemmer, at dette organ skal være organisatorisk uafhængigt i forhold til bl.a. alle infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder, til hinder for, at den myndighed, der kontrollerer en infrastrukturforvalter og en jernbanevirksomhed, kan ansætte og afskedige samtlige medlemmer af undersøgelsesorganet, såfremt denne beføjelse ikke reguleres strengt af loven, således at denne myndighed er forpligtet til at træffe beslutninger på grundlag af objektive kriterier, som er klare, afgrænsede og kan efterprøves.
- 87 Nærmere bestemt er den udstrakte frihed til at ansætte og afskedige medlemmer, der er indrømmet ministeren for transport, i sig selv af en karakter, der påvirker uafhængigheden hos PKBWK's medlemmer, når interesserne hos den forvalter af infrastrukturen og den jernbanevirksomhed, som kontrolleres af ministeren, er på spil.
- 88 Den omstændighed, at jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 10, 12 og 13, fastsætter visse kriterier for at blive medlem af PKBWK, kan ikke ændre denne konklusion. Som Kommissionen har anført, er der nemlig ingen af disse kriterier, som kan sikre uafhængigheden hos organets permanente medlemmer i forhold til infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomheden.
- 89 Selv om det endvidere er korrekt, at artikel 12 i PKBWK's vedtægter bestemmer, at en person, der står i et hierarkisk underordningsforhold i forhold til personer eller institutioner, der har en forbindelse til den undersøgte begivenhed, enten ved at have været involveret i tildragelsen eller ved at være ægtefælle til eller forælder til en person, der er berørt af den pågældende tildragelse, er denne garanti utilstrækkelig til at sikre, at PKBWK er organisatorisk uafhængig.
- 90 Denne bestemmelse vedrører nemlig ikke generelt og permanent alle medlemmer af det pågældende organ, men udelukkende dem, der er en del af det undersøgelseshold, som har til opgave at foretage en undersøgelse af en særlig ulykke eller hændelse, og kun varigheden af denne undersøgelse. Endvidere omfatter den pågældende bestemmelse ikke samtlige de situationer, hvori en konflikt kunne opstå for en person, der er medlem af et undersøgelseshold, mellem de undersøgelser, der foretages af PKBWK, og interesserne hos en infrastrukturforvalter eller jernbanevirksomhed. Endelig blev bekendtgørelsen af 11. december 2008 om PKBWK's vedtægter vedtaget af ministeren for transport og kan ændres af denne minister til enhver tid. I denne sidstnævnte forbindelse er den omstændighed alene, at denne minister, sådan som Republikken Polen har gjort gældende, er forpligtet til at overholde jernbanetransportlovens bestemmelser, ikke afgørende. Disse bestemmelser er nemlig ikke, som det blev fastslået i denne doms præmis 79-88, af en karakter, der i sig selv sikrer, at PKBWK's medlemmer udnævnes og afskediges på en måde, der er uafhængig i forhold til infrastrukturforvalteres og jernbanevirksomheders interesser.
- 91 Kommissionen har også kritiseret det forhold, at PKBWK's formand kun kan udvælge organets ad hoc-medlemmer fra en liste, der er udfærdiget af ministeren for transport.
- 92 I henhold til jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 4, kan PKBWK indkalde ad hoc-medlemmer til at deltage i undersøgelserne. Disse medlemmer udvælges af organets formand fra en liste, der udfærdiges af ministeren for transport.
- 93 Det følger heraf, at ministeren for transport råder over et vidt skøn ved udpegningen af de personer, der i deres egenskab af PKBWK's ad hoc-medlemmer kan tage del i undersøgelser af jernbaneulykker og hændelser samt ved udelukkelsen af andre personer i at tage del deri. For så vidt som ministeren kontrollerer en jernbanevirksomhed og en infrastrukturforvalter, er en sådan pligt vedrørende sammensætningen af undersøgelseshold ikke forenelig med kravet om undersøgelsesorganets organisatoriske uafhængighed.

- 94 Dette gælder så meget desto mere, som Republikken Polen ikke har fremført nogen rimelig begrundelse for den omstændighed, at PKBWK's formand ikke frit kan udpege dette organs ad hoc-medlemmer, men er forpligtet til at udvælge dem blandt de personer, der udvalgt af ministeren for transport forud herfor.
- 95 Den garanti, der er fastsat i jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 15, hvorefter PKBWK's ad hoc-medlemmer ikke kan deltage i en undersøgelse, såfremt de er ansat i en styrelse, hvis jernbaneinfrastruktur, medarbejdere eller køretøjer var involveret i den hændelse, der undersøges, er – selv om den udgør en foranstaltning, der er nødvendig for at sikre disse medlemmers uafhængighed med hensyn til beslutningstagning – ikke af en karakter, der kan udelukke enhver risiko for interessekonflikt i forbindelse med ministeren for transports udarbejdelse af den liste, hvorfra PKBWK's ad hoc-medlemmer kan udpeges.
- 96 Hvad endvidere angår det af Republikken Polen hævdede, hvorefter enhver person, der opfylder betingelserne i jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 10, i praksis kan anmode PKBWK's formand om at blive optaget på listen over organets ad hoc-medlemmer, hvorefter organets formand træffer en selvstændig afgørelse om anmodningen, bemærkes, at en administrativ praksis, der i sagens natur kan ændres på ethvert tidspunkt, ikke kan anses for i tilstrækkelig grad at sikre den uafhængighed, der er påkrævet i henhold til artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49.
- 97 Kommissionen har for det andet kritiseret den omstændighed, at PKBWK som følge af organets personalemæssige og økonomiske behov er afhængig af ministeren for transport.
- 98 I henhold til jernbanetransportlovens artikel 28d, stk. 1 og 2, skal ministeren for transport i den del af statens budget, som ministeren har ansvar for, inkludere finansiering af PKBWK og dens medarbejdere, således at de kan udføre deres aktiviteter, som forestås af specialiserede tjenestegrene i ministerens administration. Artikel 26 i PKBWK's vedtægter bestemmer endvidere bl.a., at ledelsen af PKBWK's permanente medlemmers forestås af ministeren for transports generaldirektør, og den økonomiske styring af PKBWK forestås af ministerens finanskontor.
- 99 Det skal først bemærkes, at det krav om organisatorisk uafhængighed, der gælder for undersøgelsesorganet, ikke går så langt som til at udelukke, at ministeren for transports tjenester og personale kan stilles til rådighed for PKBWK. Det er ikke desto mindre absolut nødvendigt, at adgangen til sådanne ressourcer garanteres organet i henhold til klare regler, der ikke kan ændres af ministeren for transport. De bestemmelserne i jernbanetransportloven, der er nævnt ovenfor, kan imidlertid ikke sikre PKBWK en sådan garanteret adgang til de pågældende ressourcer.
- 100 Det bemærkes for det andet, at den organisatoriske uafhængighed, der er påkrævet for undersøgelsesorganet, principielt ikke forudsætter, at organet råder over sit eget budget. Medlemsstaterne kan således bestemme, at dette organ i budgetmæssig henseende skal henhøre under et bestemt ministerielt departement, for så vidt som det pågældende organs uafhængige adgang til de økonomiske ressourcer, der skal indrømmes organet til udførelse af dets opgaver, er sikret.
- 101 Henset til den omstændighed, at PKBWK i det foreliggende tilfælde ikke har status af juridisk person og strukturelt udgør en del af transportministeriet, hvori den ansvarlige minister på samme tid udgør den myndighed, som kontrollerer en infrastrukturforvalter og en jernbanevirksomhed, kan en sådan uafhængighed med hensyn til de økonomiske ressourcer imidlertid kun sikres ved at tildele det sit eget budget.
- 102 Selv om det er korrekt, at jernbanetransportlovens artikel 28d pålægger ministeren for transport at inkludere finansiering af PKBWK og dens medarbejdere, således at de kan udføre deres aktiviteter, er denne pligt imidlertid formuleret på en for generel måde til, at der under omstændigheder, hvorunder denne minister kontrollerer infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomheden, ikke foreligger en risiko for, at PKBWK hindres i at udføre sine opgaver uafhængigt. I denne forbindelse bemærkes, at

Republikken Polen i sin duplik anførte, at den del, der vedrører organets aktiviteter, inden for den budgetpost, der omfatter driften af de centrale kontorer og organer i regeringens administration, blev fastsat af ministeren for transport selv.

103 Det følger af ovenstående betragtninger, at Republikken Polen ikke har vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre PKBWK's organisatoriske uafhængighed i forhold til den infrastrukturforvalter og den jernbanevirksomhed, som kontrolleres af ministeren for transport.

– *PKBWK's uafhængighed med hensyn til organets beslutninger*

104 Kommissionen har i det væsentlige foreholdt Republikken Polen den omstændighed, at PKBWK kun udarbejder forslag til beslutning, som den forelægger ministeren for transport til godkendelse.

105 Ifølge jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 14, er PKBWK's medlemmer, når de vedtager en beslutning, ikke bundet af nogen anvisninger vedrørende indholdet af de vedtagne beslutninger. Endvidere er det i henhold til artikel 22 i PKBWK's vedtægter kun disse medlemmer, der underskriver de resolutioner, der omfatter rapporterne om ulykker, alvorlige ulykker eller hændelser.

106 Jernbanetransportlovens artikel 28a, stk. 14, skal imidlertid sammenholdes med lovens artikel 28a, stk. 2, som bestemmer, at PKBWK skal udføre sine opgaver på vegne af ministeren for transport. Endvidere og som anført i denne doms præmis 90 blev bekendtgørelse af 11. december 2008 om PKBWK's vedtægter vedtaget af denne minister og kan ændres af samme minister til enhver tid.

107 Under sådanne omstændigheder kan det ikke med sikkerhed siges, at jernbanetransportloven tildeler PKBWK en reel autonomi med hensyn til udfærdigelsen af organets rapporter. En sådan usikkerhed er så meget desto mere problematisk, som PKBWK, således fastslået i denne doms præmis 78-103, ligeledes lider under en manglende organisatorisk uafhængighed, som allerede i sig selv truer organets uafhængighed med hensyn til beslutningstagning som følge af risikoen for, at den indebærer en underkastelse i forhold til interesserne hos den infrastrukturforvalter og den jernbanevirksomhed, som kontrolleres af ministeren for transport.

108 Endvidere skal enhver offentliggørelse af PKBWK's beslutninger i ministeriets officielle tidende, således som Republikken Polen bekræftede under retsmødet, godkendes af ministeren for transport.

109 Som anført af generaladvokaten i punkt 89 i forslaget til afgørelse udgør en sådan offentliggørelse et af de væsentligste formål med undersøgelsesproceduren vedrørende ulykker og hændelser på jernbaneområdet. Det er derfor ikke foreneligt med den uafhængighed med hensyn til beslutningstagning, som undersøgelsesorganet skal have i forhold til infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomheden, at en myndighed, der kontrollerer disse to organer, kan hindre den officielle offentliggørelse af rapporter, som i givet fald rejser tvivl om ansvaret hos de pågældende organer vedrørende den pågældende ulykke eller hændelse.

110 Det skal derfor fastslås, at Republikken Polen ikke har sikret PKBWK's uafhængighed med hensyn til beslutningstagning i forhold til den infrastrukturforvalter og den jernbanevirksomhed, som kontrolleres af ministeren for transport.

111 Det følger af det ovenstående, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre undersøgelsesorganets uafhængighed med hensyn til organisation og beslutningstagning i forhold til den jernbanevirksomhed og den infrastrukturforvalter, som kontrolleres af ministeren for transport.

Sagsomkostninger

- 112 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 113 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen for så vidt angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 21, stk. 1, i direktiv 2004/49, skal denne medlemsstat således betale sagsomkostningerne.
- 114 I henhold til samme reglements artikel 141, stk. 1, pålægges det den part, som hæver sagen, at betale sagsomkostninger, såfremt modparten i sine bemærkninger vedrørende ophævelsen af sagen har nedlagt påstand herom. Det kan dog i medfør af samme artikels stk. 2 efter anmodning fra den hævende part bestemmes, at modparten skal betale sagsomkostningerne, hvis dette findes begrundet som følge af denne parts forhold.
- 115 Eftersom Republikken Polen, således som det fremgår af denne doms præmis 2, først underrettede Kommissionen om ændringerne i sin lovgivning efter anlæggelsen af nærværende søgsmål, således at denne institution først kunne frafalde sit klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/49 under retsforhandlingerne ved Domstolen, og eftersom Kommissionen nedlagde påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale omkostningerne forbundet med dette klagepunkt, bør det pålægges denne medlemsstat at betale de pågældende omkostninger.

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

- 1) **Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 21, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 om jernbanesikkerhed i EU og om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (jernbanesikkerhedsdirektivet), idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre undersøgelsesorganets uafhængighed med hensyn til organisation og beslutningstagning i forhold til den jernbanevirksomhed og den infrastrukturforvalter, som kontrolleres af ministeren for transport.**
- 2) **Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter