



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

12. november 2020*

»Traktatbrud – direktiv 2007/59/EF – certificering af lokomotivførere – artikel 3, litra a) – den kompetente nationale myndighed – direktiv 2004/49/EF – artikel 16, stk. 1 – sikkerhedsmyndighed – udpegelse af flere myndigheder«

I sag C-796/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 29. oktober 2019,

Europa-Kommissionen ved W. Mölls og C. Vrignon, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Østrig ved J. Schmoll og A. Posch, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič (refererende dommer), og dommerne C. Lycourgos og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

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

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Med stævningen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler denne stat i medfør af artikel 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF af 23. oktober 2007 om certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet (EUT 2007, L 315, s. 51), ved som »kompetent myndighed« i dette direktivs forstand at udpege en anden myndighed end den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 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).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/49

- 2 13. og 22. betragtning til direktiv 2004/49 har følgende ordlyd:

»(13) Infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder bør i forbindelse med udførelsen af deres opgaver og opfyldelsen af deres ansvar indføre et sikkerhedsledelsessystem, der lever op til fællesskabskravene og indeholder fælles elementer. Sikkerhedsmyndigheden i hver berørt medlemsstat bør informeres om sikkerheden og indførelsen af sikkerhedsledelsessystemet.

[...]

(22) Som led i de nye fælles rammer for reguleringen af jernbanesikkerheden bør der i alle medlemsstater oprettes nationale myndigheder til at regulere og føre tilsyn med jernbanesikkerheden. For at lette samarbejdet mellem disse myndigheder på fællesskabsplan bør de have samme minimumsopgaver og ansvar. De nationale sikkerhedsmyndigheder bør i vidt omfang være uafhængige. De bør udføre deres opgaver på en åben og ikke-diskriminatorisk måde for at bidrage til indførelsen af et integreret jernbanesystem i Fællesskabet og samarbejde om at koordinere kriterierne for deres beslutningstagning, navnlig i relation til jernbanevirksomheder.«
 - 3 I henhold til artikel 1 i direktiv 2004/49 er formålet med dette direktiv »at sikre, at jernbanesikkerheden i Fællesskabet udvikles og forbedres, og at adgangen til markedet for jernbanetransporttydelser forbedres gennem
- [...]
- d) krav om, at der i alle medlemsstater oprettes en sikkerhedsmyndighed og et organ til at undersøge ulykker og hændelser
- [...]«

4 Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

g) »sikkerhedsmyndighed«: det nationale organ, der varetager opgaver i forbindelse med jernbanesikkerheden i henhold til dette direktiv, eller et binationalt organ, som af medlemsstater har fået pålagt disse opgaver for at gennemføre en ensartet sikkerhedsordning for specialiseret grænseoverskridende infrastruktur

[...]«

5 Det nævnte direktivs artikel 9, stk. 4, bestemmer:

»Hvert år senest den 30. juni forelægger alle infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder sikkerhedsmyndigheden en sikkerhedsrapport omhandlende det foregående kalenderår. Sikkerhedsrapporten indeholder:

- a) oplysninger om, i hvilket omfang organisationens samlede sikkerhedsmål er nået, og om resultaterne af sikkerhedsplaner
- b) nationale sikkerhedsindikatorer og de fælles sikkerhedsindikatorer, der er fastsat i bilag I, i det omfang, det er relevant for den pågældende organisation
- c) resultaterne af intern sikkerhedsrevision
- d) bemærkninger om fejl og mangler ved jernbanedrift og infrastrukturforvaltning, som kan være relevante for sikkerhedsmyndigheden.«

6 Direktivets artikel 10, stk. 3 og 4, har følgende ordlyd:

»3. Sikkerhedsmyndigheden i den medlemsstat, hvor jernbanevirksomheden først etablerer togdrift, foretager certificeringen i overensstemmelse med stk. 2.

Certificeringen foretaget i henhold til stk. 2 skal specificere karakteren og omfanget af de dækkede jernbaneoperationer. Certificeringen foretaget i henhold til stk. 2, litra a), gælder i hele Fællesskabet for tilsvarende jernbanetransportoperationer.

4. Sikkerhedsmyndigheden i den medlemsstat, hvori jernbanevirksomheden har til hensigt at udføre yderligere jernbanetransporttjenester, foretager den yderligere nationale certificering, der kræves i henhold til stk. 2, litra b).«

7 Artikel 16 i direktiv 2004/49 med overskriften »Opgaver« bestemmer i stk. 1:

»Hver medlemsstat opretter en sikkerhedsmyndighed. Denne myndighed, der kan være ministeriet med ansvar for transportspørgsmål, er med hensyn til organisation, retlig struktur og beslutningstagning uafhængig af alle jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere, ansøgere om sikkerhedscertifikater og ordregivere.«

8 I artikel 16, stk. 2, opregnes de minimumsopgaver, som den af denne artikels stk. 1 omhandlede sikkerhedsmyndighed varetager.

- 9 Direktivets artikel 18 med overskriften »Årlig rapport« foreskriver:
- »Sikkerhedsmyndigheden offentliggør hvert år en rapport om sine aktiviteter det foregående år, som fremsendes til [Den Europæiske Unions Jernbaneagentur] senest den 30. september. Rapporten indeholder oplysninger om:
- a) udviklingen i jernbanesikkerheden, herunder en samlet redegørelse for situationen i medlemsstaten hvad angår de fælles sikkerhedsindikatorer i bilag I
- [...]«
- 10 Det nævnte direktivs artikel 25 med overskriften »Anbefalinger på sikkerhedsområdet« fastsætter i stk. 2 og 3:
- »2. Anbefalinger stiles til sikkerhedsmyndigheden og, hvis det er nødvendigt på grund af anbefalingens karakter, til andre organer eller myndigheder i medlemsstaterne eller til andre medlemsstater. Medlemsstaterne og deres sikkerhedsmyndigheder træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der tages behørigt hensyn til undersøgelsesorganernes anbefalinger på sikkerhedsområdet, og at de i givet fald følges op af korrigerende foranstaltninger.
3. Sikkerhedsmyndigheden og andre myndigheder eller organer eller i givet fald andre medlemsstater, til hvem der er stilet anbefalinger, giver mindst en gang om året undersøgelsesorganet tilbagemelding om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt som resultat af anbefalingen.«
- 11 Bilag I til direktivet anfører de fælles sikkerhedsindikatorer, som sikkerhedsmyndighederne skal indberette til Kommissionen.

Direktiv 2007/59

- 12 17. og 19. betragtning til direktiv 2007/59 har følgende ordlyd:
- »(17) For at sikre den fornødne ensartethed og gennemsigtighed bør Fællesskabet fastlægge en standardmodel for en attest, der er gensidigt anerkendt af medlemsstaterne og godtgør, at lokomotivførerne opfylder visse grundlæggende krav samt har erhvervs-mæssige kvalifikationer og sprogkundskaber; ansvaret for udstedelse af licenserne overlades til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, mens jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalterne får ansvaret for at udstede harmoniserede supplerende certifikater.
- [...]
- (19) Alle oplysningerne i licenserne, de harmoniserede supplerende certifikater og registre over licenser og harmoniserede supplerende certifikater bør anvendes af sikkerhedsmyndighederne for at lette evalueringen af certificeringen af personalet som omhandlet i artikel 10 og 11 i direktiv 2004/49/EF og fremskynde udstedelsen af de sikkerhedscertifikater, der er omhandlet i de nævnte artikler.«
- 13 Artikel 1 i direktiv 2007/59 lyder:
- »Dette direktiv fastsætter betingelser og procedurer for certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanesystemet i Fællesskabet. Det fastsætter de opgaver, som påhviler de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, lokomotivførere og andre aktører i sektoren, navnlig jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere og uddannelsescentre.«

- 14 Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:
- »I dette direktiv gælder følgende definitioner:
- a) »[k]ompetent myndighed«: den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49/EF
- [...]«
- 15 Direktivets artikel 5 med overskriften »Foranstaltninger til bekæmpelse af forfalskning« bestemmer følgende:
- »De kompetente myndigheder og udstedende organer træffer alle nødvendige foranstaltninger til at undgå risiko for forfalskning af licenser og certifikater og uautoriserede ændringer af de i artikel 22 omhandlede registre.«
- 16 Artikel 19 i direktiv 2007/59 med overskriften »Den kompetente myndigheds opgaver« bestemmer i stk. 1:
- »Den kompetente myndighed udfører følgende opgaver på en åben og ikke-diskriminerende måde:
- a) udsteder og ajourfører licenser samt udfærdiger genparter, jf. artikel 6 og 14
- b) sørger for regelmæssig kontrol, jf. artikel 16, stk. 1
- c) suspenderer og inddrager licenser og meddeler det udstedende organ begrundede anmodninger om suspension af certifikater, jf. artikel 29
- [...]«
- 17 Direktivets artikel 22 fastsætter forskellige forpligtelser, som de kompetente myndigheder bl.a. skal opfylde vedrørende registre og dataudveksling.

Østrigsk ret

- 18 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (forbundslov om jernbaner, rullende jernbanemateriel og jernbanetrafik) (BGBl. 60/1957), som ændret (herefter »Eisenbahngesetz 1957«), tillægger principielt forbundsministeren for transport, innovation og teknologi (herefter »ministeren«) opgaven som sikkerhedsmyndighed som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/49.
- 19 § 130 i Eisenbahngesetz 1957, der fremgår af lovens kapitel 9, om »lokomotivførere«, fastsætter en kompetence, som er en undtagelse, hvad angår lokomotivførere. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:
- »(1) Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH har kompetencen til at udstede licens, ajourføre oplysningerne i licenser, forny licenser eller udstede genparter af licenser samt tilbagekalde licenser og suspendere licenser. Denne anvender [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (den almindelige forvaltningslov af 1991) (BGBl. 51/1991), som ændret,] som led i den administrative procedure.

(2) [Ministeren] kan give Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH instrukser om udøvelsen af selskabets kompetencer. På de af stk. 1 omhandlede områder er [ministeren] den øverste referencemyndighed som omhandlet i §§ 5 og 68 i den almindelige forvaltningslov af 1991, som ændret.«

20 §§ 3, 4, 6 og 10 i Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (forbundslov om oprettelse af et selskab til finansiering af jernbaneinfrastrukturer) (BGBl. 201/1996) har følgende ordlyd:

»Opgaver

§ 3

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH udfører navnlig følgende opgaver:

[...]

- 3) gennemførelse af alle transaktioner og aktiviteter, der er nødvendige for den ikke-diskriminerende udvikling og forbedring af jernbanesektoren, samt af ny jernbaneteknologi på jernbanenettet, gennemførelse af alle hertil knyttede transaktioner og aktiviteter, som bidrager til forbedring af resultatet for Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, deltagelse i koordinering af alle foranstaltninger i forsknings- og udviklingsøjemed i jernbanesektoren
- 4) gennemførelse af alle transaktioner og aktiviteter for et godkendt kontrolorgan (udpeget organ) i jernbanesektoren
- 5) efter en virksomheds overdragelse af jernbaneinfrastruktur, opgaven som afgiftsorgan i overensstemmelse med kapitel 6 i Eisenbahngesetz 1957
- 6) forvaltning af ekspertudvalget i overensstemmelse med § 48, stk. 4, i Eisenbahngesetz 1957
- 7) udøvelse af kompetencen i henhold til § 130 i Eisenbahngesetz 1957
- 8) varetagelse af opgaver i tilknytning til oprettelse og forvaltning af registre som de til Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH overførte i henhold til Eisenbahngesetz 1957 eller ved bekendtgørelse vedtaget i medfør af denne lov

[...]

Forvaltning af andele

§ 4

[Ministeren] varetager forvaltningen af andele i Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH på forbundsstatens vegne. [Ministeren] kan give Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH generelle instrukser om gennemførelsen af selskabets opgaver som omhandlet i denne forbundslov og anmode om regnskaber vedrørende dets aktiviteter. Selskabets vedtægter skal bestemme, at organerne er underlagt en forpligtelse til at følge [ministerens] instrukser og til at fremlægge regnskaber.

[...]

Omkostninger for Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

§ 6

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH skal drives på en måde, som er økonomisk, ansvarlig og i overensstemmelse med selskabets formål. Forbundsstaten bærer alle omkostninger, som er forbundet med personale, samt materialeomkostningerne for Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, forudsat at disse omkostninger følger gennemførelsen af opgaver, som selskabet er tillagt ved denne forbundslov, og ikke kan påtages af tredjeparter. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH udarbejder med henblik herpå en årlig finansieringsplan og indhenter [forbundsfinansministerens og ministerens] samtykke.

[...]

Afgiftsfritagelse

§ 10

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH er fritaget for afgifter fastsat ved forbundslov, med undtagelse af omsætningsafgift, retsafgifter og afgifter til retsforvaltning samt afgifter til forbundsforvaltningen, for så vidt som disse afgifter og gebyrer følger af gennemførelsen af opgaver, som påhviler selskabet i medfør af nærværende forbundslov.

[...]«

- 21 § 20 i Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (lov om selskaber med begrænset hæftelse) (RGrBl. 58/1906) har følgende ordlyd:

»(1) Hvad angår deres bemyndigelse til at repræsentere selskabet har lederne i forhold til selskabet pligt til at overholde alle de begrænsninger, der er fastsat i vedtægterne, i partnernes protokoller eller ved påbud fra tilsynsrådet, som har bindende virkning for lederne.

[...]«

Den administrative procedure

- 22 Ved åbningsskrivelse af 20. november 2015 meddelte Kommissionen Republikken Østrig sine betænkeligheder hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt udpegelsen af en anden enhed end den i artikel 16 i direktiv 2007/49 omtalte kompetente myndighed som kompetent myndighed som omhandlet i direktiv 2007/59 var forenelig med bestemmelserne i sidstnævnte direktiv, og navnlig dets artikel 3, litra a).
- 23 I sit svar af 22. januar 2016 på denne åbningsskrivelse anførte Republikken Østrig, at den pågældende lovgivning var i overensstemmelse med EU-retten. Denne medlemsstat fremhævede bl.a., at direktiv 2007/59 i overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes institutionelle autonomi ikke var til hinder for, at denne medlemsstat pålægger et forbundsorgan som Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH under ministerens tilsyn at gennemføre visse opgaver, som påhviler den kompetente myndighed i dette direktivs forstand.
- 24 Eftersom den fandt denne medlemsstats svar utilfredsstillende, fremsatte Kommissionen den 28. april 2017 en begrundet udtalelse over for medlemsstaten, hvori den opretholdt det i åbningsskrivelsen fremførte klagepunkt.

- 25 Republikken Østrig besvarede denne begrundede udtalelse ved skrivelse af 21. juni 2017. Heri gentog denne medlemsstat i det væsentlige sit standpunkt udtrykt i svaret af 22. januar 2016 på Kommissionens åbningsskrivelse.
- 26 Da Kommissionen ikke var tilfreds med Republikken Østrigs besvarelser, har den anlagt denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumentation

- 27 Kommissionen har anført, at artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59 definerer den kompetente myndighed i dette direktivs forstand som »den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49/EF«. Den har på denne baggrund konkluderet, at medlemsstaterne alene kan tillægge denne myndighed opgaverne som kompetent myndighed som omhandlet i direktiv 2007/59, idet den nationale lovgiver ikke har frihed til at udpege et andet organ med henblik herpå.
- 28 Mens Republikken Østrig har udpeget ministeren som »sikkerhedsmyndighed« som omhandlet i direktiv 2004/49, er Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH »kompetent myndighed« som omhandlet i direktiv 2007/59, navnlig med henblik på at udføre de opgaver, som denne myndighed er tillagt, og som opregnes i dette direktivs artikel 19, stk. 1, litra a)-c).
- 29 På denne baggrund er det Kommissionens opfattelse, at Republikken Østrig har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler denne stat i medfør af direktiv 2007/59.
- 30 Det er i denne henseende denne institutions opfattelse, at Republikken Østrigs argumenter for at godtgøre, at den af denne medlemsstat foretagne gennemførelse af direktiv 2007/59 er forenelig med EU-retten, må forkastes.
- 31 I første række kan argumentet om, at artikel 16 i direktiv 2004/49 ikke indebærer, at opgaverne som sikkerhedsmyndighed skal tillægges en enkelt myndighed, ikke tiltrædes.
- 32 For det første har EU-lovgiver i artikel 1, litra d) og artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/49 anvendt singularis til at udpege sikkerhedsmyndigheden. Dette direktivs artikel 3, litra g), definerer ved anvendelse af singularis »sikkerhedsmyndigheden« som »det nationale organ«, der varetager opgaver i forbindelse med jernbanesikkerheden i dette direktivs forstand. Direktivets artikel 16, stk. 2, peger i samme retning, eftersom det i denne bestemmelse anføres, at »sikkerhedsmyndigheden« skal tillægges de heri opregnede opgaver. Direktiv 2004/49 henviser ganske vist i visse bestemmelser ved anvendelse af pluralis til »sikkerhedsmyndighederne«. Det skal imidlertid fastslås, at direktivet herved omtaler sikkerhedsmyndighederne i alle medlemsstaterne under ét.
- 33 For det andet bekræfter den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, at EU-lovgiver bevidst valgte at anvende singularis, og at der ikke foreligger en margin, som gør det muligt at fordele opgaverne mellem flere myndigheder. I artikel 10, stk. 3 og 4, i direktiv 2004/49 knyttes en medlemsstat således systematisk til én sikkerhedsmyndighed. På samme måde sondres i dette direktivs artikel 25, stk. 2 og 3, for hver medlemsstat mellem »sikkerhedsmyndigheden« og »andre organer eller myndigheder«. Det samme gælder for direktivets artikel 18, som bestemmer, at »sikkerhedsmyndigheden« hvert år offentliggør »en rapport« om »sine« aktiviteter det foregående år, som fremsendes til Den Europæiske Unions Jernbaneagentur. Rapporten skal indeholde en relevant samlet redegørelse for situationen i den pågældende medlemsstat.

- 34 For det tredje skal en ordlyds- og sammenhængsfortolkning af de pågældende bestemmelser overvejende tage hensyn til ordlyden af artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59, som kræver, at en »kompetent myndighed« i direktivets forstand er »den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49/EF«, og skal derfor nødvendigvis støttes på forudsætningen om, at de opgaver, der er opregnet i nævnte artikel 16, varetages af en enkelt myndighed, som ligeledes skal sikre opgaverne som sikkerhedsmyndighed som omhandlet i direktiv 2007/59.
- 35 I anden række har Kommissionen hvad angår Republikken Østrigs argument om, at artikel 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55) og artikel 55 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT 2012, L 343, s. 32) pålægger medlemsstaterne at udpege henholdsvis »en enkelt national regulerende myndighed« og at oprette »et enkelt nationalt tilsynsorgan«, således at direktiv 2004/49, der ikke indeholder sådanne kvalificeringer, tværtimod må anses for at gøre det muligt at udpege flere myndigheder, anført, at eftersom disse bestemmelser erstattede tidligere bestemmelser, som foreskrev udpegelsen af flere forskellige organer eller organisationer, skulle disse særegenheder fremgå klart i forhold til de således ændrede retsakter.
- 36 For det tredje har Kommissionen hvad angår Republikken Østrigs argument om, at medlemsstaterne kan anvende deres nationale regler ved gennemførelsen af EU-retten, når der ikke foreligger specifikke krav i EU-retten, gjort gældende, at direktiv 2007/59 faktisk indeholder sådanne specifikke krav. Den omstændighed, at Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH er et selskab, som er direkte oprettet ved forbundslovgivning, hvis andele forvaltes af ministeren, og som udfører opgaver for forbundsstaten i tæt samarbejde med og under tilsyn fra ministeren i dennes egenskab af kompetent central sikkerhedsmyndighed, bekræfter endvidere, at der findes to forskellige myndigheder. Ministeren er således ikke selv myndigheden, men den øverste referencemyndighed som omhandlet i §§ 5 og 68 i den almindelige forvaltningslov af 1991, som ændret, dvs. den myndighed, der dels træffer afgørelse i »kompetencekonflikter mellem myndigheder«, dels i meget begrænsede tilfælde har ret til at annullere, ændre eller erklære afgørelser fra de myndigheder, som den er underlagt, ugyldige. Det skal følgelig konkluderes, at disse myndigheder er »andre myndigheder«.
- 37 Republikken Østrig har bestridt det påståede traktatbrud.
- 38 Denne medlemsstat har for det første anført, at direktiv 2004/49 og 2007/59 ved anvendelse af flertalsformen henviser til medlemsstaternes »sikkerhedsmyndigheder« og »kompetente myndigheder«. I denne henseende er artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/49 ikke til hinder for, at mange opgaver pålægges flere myndigheder, idet denne artikel alene bestemmer, at »sikkerhedsmyndigheden« skal varetage en helhed af opgaver på området for jernbanesikkerhed. Desuden udelukker sikkerhedsmyndighedens forpligtelse til hvert år at offentliggøre en rapport om sine aktiviteter, der er fastsat i artikel 18 i direktiv 2004/49, ikke, at flere myndigheder på koordineret vis udarbejder en sådan enkelt rapport.
- 39 For det andet har denne medlemsstat med henblik på at gøre gældende, at direktiv 2004/49 tværtimod skal fortolkes således, at det tillader udpegelsen af flere myndigheder, henvist til forskellene mellem den terminologi, der anvendes i direktiv 2004/49 på den ene side og i direktiv 2009/72 og 2012/34 på den anden side, idet de sidstnævnte direktiver foreskriver oprettelse af »en enkelt national regulerende myndighed« og »et enkelt nationalt tilsynsorgan«.
- 40 For det tredje kan det i medlemsstater med en forbundsopbygning af hensyn til statens organisation eller den nationale kompetencefordeling være nødvendigt at lade visse opgaver udføre på decentralt plan. I denne forbindelse skal princippet om medlemsstaternes institutionelle autonomi, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet overholdes, hvorefter Kommissionen er forpligtet til at respektere faste nationale ordninger samt opbygningen af og funktionsmåden for medlemsstaternes retssystemer.

41 Den organisatoriske løsning, som Republikken Østrig har valgt som led i gennemførelsen af direktiv 2004/49 og 2007/59, og som består i at tillægge ministeren opgaver som central sikkerhedsmyndighed for hele Østrig og at tillægge Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, der er underlagt ministeren, gennemførelsen af operationelle opgaver i tilknytning til certificeringen af lokomotivførere, kan således ikke kritiseres. Det forholder sig især således, eftersom Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH er et selskab, der er direkte oprettet ved forbundslov, hvis andele forvaltes af ministeren, hvis omkostninger til personale og materiale påhviler forbundsstaten, og hvis virksomhedsområde er fastsat ved lov. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH er endvidere i flere henseender bundet af ministerens instrukser.

Domstolens bemærkninger

- 42 Kommissionen har foreholdt Republikken Østrig en tilsidesættelse af artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59, idet denne medlemsstat har udpeget en anden myndighed end den »sikkerhedsmyndighed«, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49, som »kompetent myndighed« som omhandlet i direktiv 2004/49.
- 43 I den foreliggende sag står det fast, at den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49, i denne medlemsstat er ministeren, mens den »kompetente myndighed«, der er blevet udpeget til at gennemføre visse opgaver, der navnlig er omhandlet i artikel 19, stk. 1, litra a)-c), i direktiv 2007/59, er Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, som er et selskab oprettet ved forbundslov.
- 44 I artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59 defineres »kompetent myndighed« som »den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49/EF«.
- 45 Med henblik på at afgøre, således som Republikken Østrig har gjort gældende, om disse bestemmelser giver en medlemsstat mulighed for at tillægge forskellige myndigheder de opgaver, som henholdsvis varetages af »den kompetente myndighed« og »sikkerhedsmyndigheden« ved disse direktiver, skal der ikke alene tages hensyn til de pågældende bestemmelsers ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af, og eventuelt deres tilblivelseshistorie (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Nederlands Uitgeversverbond og Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Hvad indledningsvis angår ordlyden af de pågældende bestemmelser nævnes det i artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59, at den kompetente myndighed i dette direktivs forstand er den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49.
- 47 Denne artikel 16 foreskriver, at hver medlemsstat opretter en »sikkerhedsmyndighed«, som i henhold til denne artikel kan være ministeriet med ansvar for transportspørgsmål. Begrebet »sikkerhedsmyndighed« i dette direktivs forstand defineres specifikt i direktivets artikel 3, litra g), som »det nationale organ, der varetager opgaver i forbindelse med jernbanesikkerheden i henhold til dette direktiv, eller et binationalt organ, som af medlemsstater har fået pålagt disse opgaver for at gennemføre en ensartet sikkerhedsordning for specialiseret grænseoverskridende infrastruktur«.
- 48 Det fremgår således af artikel 3, litra g), i direktiv 2004/49, sammenholdt med artikel 16, stk. 1, heri, navnlig af EU-lovgivers anvendelse af dels singularis til at udpege sikkerhedsmyndigheden, dels kvalificeringen »national«, som er knyttet hertil, at disse bestemmelser foreskriver, at der i hver medlemsstat udpeges et enkelt nationalt organ, der varetager opgaver vedrørende jernbanesikkerheden, idet to medlemsstater imidlertid eventuelt kan pålægge et binationalt organ at udføre disse opgaver.

- 49 Denne fortolkning understøttes af opbygningen af direktiv 2004/49, hvoraf fremgår, at oplysninger om jernbanesikkerheden i Unionen i hver medlemsstat skal meddeles centraliseret til en enkelt sikkerhedsmyndighed, som er ansvarlig for udstedelsen af de påkrævede certificeringer samt for udarbejdelsen og offentliggørelsen af sikkerhedsindikatorer for den pågældende medlemsstat.
- 50 Artikel 9, stk. 4, i direktiv 2004/49, sammenholdt med 13. betragtning til dette direktiv, bestemmer således indledningsvis, at alle infrastrukturforvaltere og alle jernbanevirksomhederne skal forelægge »sikkerhedsmyndigheden i hver berørt medlemsstat« en årsrapport med oplysninger om sikkerheden og indførelsen af sikkerhedsledelsessystemet, idet en sådan rapport bl.a. skal indeholde de »nationale« sikkerhedsindikatorer.
- 51 I henhold til direktivets artikel 10, stk. 3 og 4, er det endvidere »sikkerhedsmyndigheden i den medlemsstat«, hvor jernbanevirksomheden først etablerer togdrift eller har til hensigt at udføre yderligere jernbanetransporttjenester, som foretager den nationale certificering, der kræves.
- 52 I medfør af artikel 18 i direktiv 2004/49 offentliggør sikkerhedsmyndigheden endelig hvert år en rapport om sine aktiviteter det foregående år, som i henhold til denne artikels litra a) bl.a. indeholder en »samlet redegørelse for situationen i medlemsstaten« hvad angår de fælles sikkerhedsindikatorer i bilag I til dette direktiv.
- 53 Det kan endvidere fremhæves, at den fortolkning, der støttes på ordlyden af de omhandlede bestemmelser, som er anført i nærværende doms præmis 48, ligeledes finder støtte i det lovforberedende arbejde til såvel vedtagelsen af direktiv 2004/49 som vedtagelsen af direktiv 2007/59.
- 54 For det første fremgik det af begrundelsen af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 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 (KOM(2002) 21 endelig udg.), der gik forud for vedtagelsen af direktiv 2004/49, i afsnittet vedrørende de nationale sikkerhedsmyndigheder, at »[i] de gældende direktiver opereres der med mange forskellige organer til at varetage sikkerhedsreguleringen. [...] Det er på længere sigt uforeneligt med varetagelsen af opgaven som regeludstedende myndighed på sikkerhedsområdet. En retfærdig og gennemskuelig regulering forudsætter lige behandling af alle aktører i sektoren under en overordnet offentlig myndighed [...] Det er nødvendigt at etablere harmoniserede strukturer i alle medlemsstaterne for at lette koordineringen af sikkerhedsreguleringen på europæisk plan. [...] Af samme grund er det vigtigt at koncentrere alle afgørende funktioner i relation til sikkerhedsreguleringen, f.eks. vedtagelse af retligt bindende sikkerhedsforskrifter, hos et enkelt organ«.
- 55 For det andet anføres i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om certificering af togpersonale, der fremfører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet (KOM(2004) 142 endelig udg.), der gik forud for vedtagelsen af direktiv 2007/59, at valget af at udpege sikkerhedsmyndigheden som certifikatudstedende myndighed blev truffet »[f]or at sikre sammenhængen i EU's rammeforskrifter om jernbanesikkerhed«.
- 56 Det skal endelig fremhæves, at den i nærværende doms præmis 48 fastlagte fortolkning ses at være i overensstemmelse med direktiv 2004/49. Som bemærket i nærværende doms præmis 54 tilsigter dette direktiv nemlig navnlig at koncentrere de væsentlige funktioner ved kontrollen med jernbanesikkerheden hos et enkelt organ, idet denne koncentration i henhold til direktivets artikel 1 gør det muligt at sikre, at jernbanesikkerheden udvikles og forbedres.
- 57 Republikken Østrigs argumenter til anfægtelse af den fortolkning af de pågældende bestemmelser, der fremgår af nærværende doms præmis 44-55, kan ikke tiltrædes.

- 58 For det første skal det fastslås, at den omstændighed, som Republikken Østrig har anført, at flere bestemmelser i direktiv 2004/49 og 2007/59 omtaler medlemsstaternes »sikkerhedsmyndigheder« og »kompetente myndigheder« i pluralis, ikke kan være afgørende, eftersom det er åbenbart, at disse bestemmelser kollektivt henviser til sådanne myndigheder i forskellige medlemsstater i Unionen. Dette er således tilfældet med 22. betragtning til direktiv 2004/49, som henviser til behovet for, at »der i alle medlemsstater oprettes nationale myndigheder til at regulere og føre tilsyn med jernbanesikkerheden«, eller bilag I til dette direktiv, som omtaler, at »[d]e fælles sikkerhedsindikatorer indberettes årligt af sikkerhedsmyndighederne«, hvilke indikatorer i henhold til direktivets artikel 18 gøres til genstand for en samlet redegørelse »i medlemsstaten«. Hvad angår bestemmelserne i direktiv 2007/59 henviser 17. betragtning hertil endvidere til »de kompetente myndigheder i medlemsstaterne«, mens 19. betragtning til dette direktiv generelt henviser til de ved direktiv 2004/49 oprettede sikkerhedsmyndigheder. På samme måde nævner direktiv artikel 1, 5 og 22 i direktiv 2007/59 blot de opgaver, som påhviler »de kompetente myndigheder i medlemsstaterne« og »de kompetente myndigheder«.
- 59 For det andet er den omstændighed, som Republikken Østrig har påberåbt sig, at EU-lovgiver i andre instrumenter i den afledte ret har præciseret, at der kun skulle oprettes en »enkelt« myndighed i medfør af disse instrumenter, uden betydning for så vidt angår fortolkningen af direktiv 2004/49 og 2007/59.
- 60 For det tredje skal det hvad angår argumentet om princippet om medlemsstaternes institutionelle autonomi, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet blot bemærkes, at selv om det ganske vist følger af artikel 288 TEUF, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv har et vidt skøn for så vidt angår valget af de fremgangsmåder og midler, der skal sikre direktivets gennemførelse, berører denne adgang ikke forpligtelsen for hver medlemsstat, som direktivet retter sig til, til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 På denne baggrund skal det institutionelle autonomi, som medlemsstaterne har ved organiseringen og struktureringen af de regulerende myndigheder, som oprettes i henhold til et direktiv, udøves under fuld hensyntagen til de formål og forpligtelser, som er fastsat i dette direktiv (jf. analogt dom af 19.10.2016, Ormaetxea Garai og Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Som det fremgår af nærværende doms præmis 44-55, følger den forpligtelse, som påhviler hver medlemsstat, til at udpege en enkelt sikkerhedsmyndighed i henhold til direktiv 2004/49, hvilken myndighed skal anses for »kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59, af de pågældende bestemmelser i disse direktiver.
- 63 Henset til en sådan forpligtelse er det i den foreliggende sag uden betydning, at Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, som Republikken Østrig har gjort gældende, er underlagt ministeren. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, kan et sådant underordningsforhold mellem to enheder, der har forskellig juridisk personlighed, nemlig ikke sikre en korrekt gennemførelse af den forpligtelse, der fremgår af den foregående præmis i nærværende dom.
- 64 Henset til samtlige de ovenstående betragtninger skal Kommissionen gives medhold, og det skal fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 3, litra a), i direktiv 2007/59 ved som »kompetent myndighed« i dette direktivs forstand at udpege en anden myndighed end den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 i direktiv 2004/49.

Sagsomkostninger

- 65 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 66 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne har tabt sagen, bør det pålægges Republikken Østrig at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

- 1) **Republikken Østrig har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler denne stat i medfør af artikel 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF af 23. oktober 2007 om certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet, ved som »kompetent myndighed« i dette direktivs forstand at udpege en anden myndighed end den sikkerhedsmyndighed, der er omtalt i artikel 16 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).**
- 2) **Republikken Østrig bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.**

Underskrifter