



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

3. listopada 2013.*

„Povreda obveze države članice – Promet – Direktiva 2001/14/EZ – Članak 4. stavak 1. i članak 30. stavak 3. – Dodjela željezničkog infrastrukturnog kapaciteta – Ubiranje pristojbi – Infrastrukturne naknade – Neovisnost upravitelja infrastrukture“

U predmetu C-369/11,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 12. srpnja 2011. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju E. Montaguti i H. Støvlbæk, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Talijanske Republike, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentino, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženika,

koju podupire:

Češka Republika, koju zastupa M. Smolek, u svojstvu agenta,

intervenijent,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, M. Berger, A. Borg Barthet (izvjestitelj), E. Levits i J.-J. Kasel, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. travnja 2013.,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom od Suda zahtijeva da utvrdi da je Talijanska Republika, time što nije poduzela zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere potrebne radi usklađivanja s člankom 6. stavkom 3. i s Prilogom II. Direktivi Vijeća br. 91/440/EEZ od 29. srpnja 1991. o razvoju željeznica Zajednice (SL L 237, str. 25. i ispravak SL L 271, str. 70. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 3.)), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/103/EZ od 20. studenoga 2006. (SL L 363, str. 344.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 61., str. 152., u daljnjem tekstu: Direktiva 91/440), kao i s člankom 4. stavcima 1. i 2., člankom 14. stavkom 2. i člankom 30. stavcima 1. i 3. Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.) kako je izmijenjena Direktivom 2007/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. (SL L 315, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 86.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/14) povrijedila obveze koje ima na temelju tih odredaba.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 U skladu s člankom 4. Direktive 91/440, koji se nalazi u njezinu odjeljku II. naslova „Neovisnost upravljanja željezničkih prijevoznika“:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da, što se tiče upravljanja, rukovodstva i unutarnjeg nadzora nad upravnim, gospodarskim i računovodstvenim pitanjima, željeznički prijevoznici imaju neovisan status u skladu s kojim će posebno njihova imovina, proračun i poslovne knjige biti odvojeni od državnih.

2. Poštujući okvir i određena pravila ubiranja pristojbi i raspodjele koja su utvrdile države članice, upravitelj infrastrukture odgovara za svoje vlastito upravljanje, rukovodstvo i unutarnji nadzor.”

- 3 Uvodne izjave 11. i 16. Direktive 2001/14 glase kako slijedi:

„(11) Programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju omogućiti jednaki i nediskriminirajući pristup svim prijevoznicima te što je više moguće pokušati udovoljiti potrebama svih korisnika i vrsta prometa na pravedan i nediskriminirajući način.

[...]

(16) Programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju omogućiti pošteno tržišno natjecanje u pružanju usluga željezničkog prijevoza.”

- 4 Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Uvođenje, utvrđivanje i ubiranje pristojbi”, njegovim stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Države članice dužne su donijeti okvirna pravila za ubiranje pristojbi te pritom poštovati neovisnost uprave predviđenu u članku 4. Direktive 91/440/EEZ.

Prema spomenutom uvjetu o neovisnosti uprave, države članice donose i posebna pravila ubiranja pristojbi ili te ovlasti povjeravaju upravitelju infrastrukture. Upravitelj infrastrukture utvrđuje pristojbe za korištenje infrastrukture i ubire te pristojbe.

2. Kada upravitelj infrastrukture, u svojem pravnom obliku, organizaciji ili funkcijama donošenja odluka, nije neovisan o željezničkim prijevoznicima, sve funkcije opisane u ovom poglavlju, osim ubiranja pristojbi, obavlja tijelo za ubiranje pristojbi koje je, u svojem pravnom obliku, organizaciji i donošenju odluka, neovisno o željezničkim prijevoznicima.”

- 5 Članak 30. Direktive 2001/14, naslovljen „Regulatorno tijelo”, glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 21. stavak 6. države članice ustanovljuju regulatorno tijelo. To tijelo, koje može biti ministarstvo nadležno za promet ili svako drugo tijelo, neovisno je o upraviteljima infrastrukture, tijelima za ubiranje pristojbi, tijelu za dodjelu kapaciteta ili podnositeljima zahtjeva po pitanju organizacije, odluka o financiranju, pravne strukture i donošenja odluka. Osim toga, to tijelo ne ovisi o nadležnim tijelima prilikom dodjele ugovora o javnim uslugama. Tijelo djeluje u skladu s načelima izloženim u ovom članku po kojima se regulatorne funkcije i funkcije žalbe mogu dodijeliti odvojenim tijelima.

[...]

3. Regulatorno tijelo vodi brigu o tome da pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture budu u skladu s poglavljem II. te da su nediskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture koji se odnose na razinu infrastrukturnih naknada dozvoljeni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo intervenira ako postoji vjerojatnost da su pregovori u suprotnosti sa zahtjevima ove Direktive.”

Talijansko pravo

- 6 Direktiva 91/440, Direktiva 2001/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima (SL L 75, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 43.) (u daljnjem tekstu, zajedno nazvane: prvi zakonodavni paket u pogledu željezničkog prijevoza) prenesene su u nacionalno talijansko pravo zakonodavnom uredbom br. 188 od 8. srpnja 2003. o primjeni direktiva 2001/12/EZ, 2001/13/EZ i 2001/14/EZ u području željezničkog prijevoza (redovni dodatak GURI-ju br. 170 od 24. srpnja 2003., u daljnjem tekstu: zakonodavna uredba br. 188/2003).
- 7 Temeljne funkcije u Italiji iz Priloga II. Direktivi 91/440, raspodijeljene su između Rete Ferroviaria Italiana SpA (u daljnjem tekstu: RFI) kao „upravitelja infrastrukture” na osnovi koncesije Ministarstva infrastrukture i prometa (u daljnjem tekstu: ministarstvo) i tog samog ministarstva. RFI; iako odvojene pravne osobnosti, bio je dio grupe Ferrovie dello Stato Italiane (u daljnjem tekstu: grupa FS) koja također obuhvaća glavnog prijevoznika u željezničkom prometu koji djeluje na talijanskom tržištu odnosno Trenitalia SpA (u daljnjem tekstu: Trenitalia).
- 8 U skladu s člankom 11. stavkom 1. zakonodavne uredbe br. 188/2003:
- „Upravitelj željezničke infrastrukture je osoba koja je pravno, organizacijski i u pogledu donošenja odluka samostalna i neovisna o poduzetnicima koji djeluju u prometnom sektoru.”
- 9 Kad se radi o izvršavanju temeljnih funkcija, RFI je odgovoran za izračun pristojbi za mrežni pristup svakog prijevoznika i njihovo ubiranje na osnovi tarifa koje je odredio ministar za infrastrukturu i promet (u daljnjem tekstu: ministar), kao što to proizlazi iz članka 17. zakonodavne uredbe br. 188/2003, koji u stavcima 1. i 2. određuje:

„1. Radi pristupa i pravične i nediskriminirajuće upotrebe željezničke infrastrukture od strane međunarodnih udruga prijevoznika u željezničkom prometu i prijevoznika u željezničkom prometu, pristojba koja se plaća za pristup nacionalnoj željezničkoj infrastrukturi utvrđuje se uredbom

[ministra] na temelju obrazloženog izvješća upravitelja željezničkom infrastrukturom i mišljenja odbora ministara za gospodarski program te u skladu sa stalnom konferencijom za odnose između države, regija i autonomnih pokrajina Trento i Bolzano za službe iz njihove nadležnosti. Uredba je objavljena u *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* i Službenom listu Europske unije.

2. Upravitelj željezničke infrastrukture na osnovi stavka 1. izračunava pristojbu koju plaćaju međunarodne udruge prijevoznika u željezničkom prometu i prijevoznici u željezničkom prometu za upotrebu infrastrukture kao i što ubire tu pristojbu.”

10 Članak 17. stavak 11. navedene zakonodavne uredbe određuje ulogu ministra na sljedeći način: |

„Okvir koji se primjenjuje za pristup infrastrukturi kao i načela i postupak dodjele kapaciteta iz članka 27. i izračuna pristojbe za upotrebu željezničke infrastrukture i odgovarajućih iznosa u svrhu pružanja usluga iz članka 20. određuju se uredbom [ministra], koja se objavljuje u *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Istom uredbom se određuju pravila, koja se primjenjuju na službe iz članka 20.”

11 Člankom 37. te iste zakonodavne uredbe treba se prenijeti članak 30. Direktive 2001/14 i definirati funkcije „regulatornoga tijela”. Taj članak bio je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 98/2011) kako bi se uveo novi postupak imenovanja direktora u *Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari* (u daljnjem tekstu: URSF), koji je regulatorno tijelo.

12 Članak 21. stavak 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 98/2011 je naime preformulirao članak 37. stavak 1.a zakonodavne uredbe br. 188/2003 ovako:

„Za potrebe stavka 1., služba [ministarstva] koja obnaša funkcije regulatornoga tijela samostalna je odlučivati o organizacijskim i računovodstvenim pitanjima u granicama gospodarskih i financijskih sredstava koja su joj dodijeljena. Ta služba svake godine podnosi Parlamentu izvješće o svojim aktivnostima.”

13 Osim toga, Uredba sa zakonskom snagom br. 98/2011 je u navedeni članak 37. također uvela i stavak 1. b, kojim je propisano:|

„Odgovorna osoba službe iz stavka 1.a izabire se između osoba čija se neovisnost i moralne kvalitete ne dovode u sumnju i koji su poznati po profesionalnosti i kompetencijama u željezničkom sektoru; imenuje se uredbom predsjednika Vijeća ministara na prijedlog [ministra] na temelju članka 19. stavka 4., stavka 5. a i stavka 6. zakonodavne uredbe br. 165 od 30. ožujka 2001., kako je bila izmijenjena. Taj prijedlog prethodno se daje na mišljenje nadležnim parlamentarnim odborima koji svoje mišljenje daju u roku 20 dana od podnošenja zahtjeva. Ti odbori mogu provesti saslušanje dotične osobe. Odgovorna osoba službe iz stavka 1. a imenuje se na razdoblje od tri godine, pri čemu ponovno može biti izabrana samo jednom. Funkcija odgovorne osobe službe iz stavka 1. a nije spojiva s izbornim političkim mandatima; jednako tako osoba ne može biti imenovana na tu funkciju ako su njezini interesi takvi da bi mogli biti protivni funkcijama te službe. Odgovorna osoba službe iz stavka 1. a ne smije izravno ili neizravno obavljati nikakve profesionalne ili savjetodavne aktivnosti, inače može biti razriješena; ne smije biti član uprave ili zaposlenik javnih ili privatnih tijela niti imati izravne ili neizravne interese u poduzetnicima koji djeluju u tom sektoru. Aktualni ravnatelj službe ostaje na toj funkciji do isteka mandata.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 14 Komisija je 10. svibnja i 21. studenoga 2007. talijanskim tijelima uputila upitnike koji su bili namijenjeni prikupljanju informacija koje se odnose na nacionalni pravni okvir željezničkog sektora. Talijanska Republika odgovorila je 13. kolovoza 2007. i 18. siječnja 2008.
- 15 Na osnovi tako prikupljenih informacija Komisija je protiv Talijanske Republike pokrenula postupak za utvrđivanje povrede zbog neusklađenosti između zakonodavstva te države članice na području željezničkog prometa i direktiva koje čine prvi zakonodavni paket u pogledu željezničkog prometa. Komisija je 26. lipnja 2008. toj državi članici poslala pismo opomene u kojemu su bili navedeni dijelovi talijanskog zakonodavstva koje je ocijenila neusklađenima s tim prvim željezničkim paketom i kojim ju je pozvala da u roku od dva mjeseca podnese svoja očitovanja.
- 16 Talijanska Republika na navedeno pismo opomene odgovorila je dopisom od 13. kolovoza 2008. kojim se obvezala da će razmotriti situaciju na tržištu i pravni okvir u Italiji kako bi ocijenila poteškoće u pogledu neovisnosti upravitelja infrastrukturom pri odlučivanju i predložila prilagodbe.
- 17 Službe Komisije su od Talijanske Republike ponovno zahtijevale pojašnjenja pa je ona na taj zahtjev odgovorila dopisom od 22. prosinca 2008. kao i od 21. siječnja i 23. ožujka 2009.
- 18 Talijanska tijela su 1. listopada 2009. Komisiju obavijestila o tekstu Uredbe sa zakonskom snagom br. 135 od 25. rujna 2009. kojom su utvrđene hitne odredbe za provedbu obveza Zajednice i izvršenje presuda Suda Europske zajednice (GURI br. 223 od 25. rujna 2009., str. 2.), pri čemu su istaknula članak 2. te uredbe kao i tekst izmjene članka 15. statuta RFI-ja koji predviđa nespojivost uloge člana uprave tog poduzetnika s ulogom člana uprave društva majke, odnosno grupe FS, ili drugih poduzetnika koji su pod nadzorom te grupe i djeluju u sektoru željezničkog prijevoza.
- 19 Komisija je Talijanskoj Republici dopisom od 8. listopada 2009. uputila obrazloženo mišljenje u kojemu je navela da zakonodavstvo te države članice koje se odnosi na navedeni sektor nije u skladu s direktivama 91/440 i 2001/14, pri čemu je toj državi članici za donošenje mjera potrebnih za usklađivanje s tim mišljenjem odredila rok od dva mjeseca.
- 20 Talijanska Republika na navedeno obrazloženo mišljenje odgovorila je dopisom od 23. prosinca 2009. i 26. travnja 2010. Osim toga 2. prosinca 2009. ta je država članica Komisiju obavijestila o tekstu zakona br. 166 od 20. studenoga 2009. o izmjenama Uredbe sa zakonskom snagom br. 135 od 25. rujna 2009. i njezinu pretvaranju u zakon.
- 21 Nakon što je utvrdila materijalnu pogrešku u talijanskoj verziji obrazloženog mišljenja i želeći pojasniti svoje stajalište o poštovanju dokaza na koje ju je upozorila Talijanska Republika, Komisija je 24. studenog 2010. usvojila dodatno obrazloženo mišljenje u kojemu je tu državu članicu istoga dana pozvala da se s tim mišljenjem uskladi u roku od jednog mjeseca od obavijesti o njemu.
- 22 Talijanska Republika na dodatno obrazloženo mišljenje odgovorila je dopisom od 10. siječnja 2011.
- 23 Budući da Komisija nije bila zadovoljna odgovorom talijanskih tijela, odlučila je podnijeti ovu tužbu.
- 24 Rješenjem predsjednika Suda od 21. studenoga 2011. Češkoj Republici odobrena je intervencija u potporu Talijanskoj Republici.
- 25 Dana 11. travnja 2013. pred Sudom se održala rasprava na kojoj je Komisija obavijestila Sud da odustaje od prvog prigovora iz svoje tužbe koji se odnosi na povredu članka 6. stavka 3. i Priloga II. Direktivi 91/440.

O tužbi

Prigovor koji se odnosi na određivanje cijena pristupa infrastrukturi

Argumentacija stranaka

- 26 Komisija najprije tvrdi da talijansko zakonodavstvo ne poštuje zahtjev neovisnosti upravljanja koje provodi upravitelj infrastrukturom kako je predviđeno u članku 4. stavku 1. direktive 2001/14.
- 27 Prema mišljenju Komisije, taj članak predviđa da je za utvrđivanje pristojbi ili, drugim riječima, za odabir cijene nadležan upravitelj infrastrukture. Radi se o neovisnom upravljanju koje upravitelju omogućava da prikupi dostatne prihode kako bi svoje zadaće ispunio bez državnog zadiranja. Nasuprot tomu, država, pridržavajući sebi ovlast da određuje razinu prava, upravitelju oduzima temeljno sredstvo upravljanja.
- 28 Komisija smatra da se takvo tumačenje članka 4. stavka 1. Direktive 2001/14 temelji na sustavnom tumačenju te direktive. Na temelju članka 30. stavka 3. te direktive, odluke upravitelja u području određivanja cijena podvrgnute su nadzoru u tu svrhu predviđenog tijela i taj nadzor ima smisla samo ako upravitelj ima nadležnost donositi odluke kojima utvrđuje pristojbe.
- 29 Međutim, u Italiji, u skladu s člankom 17. stavkom 1. zakonodavne uredbe br. 188/2003, ministar je taj koji određuje cijenu pristupa mreži. Upravitelj infrastrukture u tom području može izraditi prijedlog, nazvan „obrazloženo izvješće”, ali ministar je taj koji uredbom određuje razinu tih pristojbi. Na temelju stavka 2. istoga članka upravitelj potom mora izračunati pristojbe koje svaki prijevoznik u željezničkom prijevozu zaista duguje za upotrebu pojedinačnih trasa i nastaviti s ubiranjem tih pristojbi.
- 30 Prema mišljenju Komisije, ako je nadležnost dodijeljena ministru, regulatorno tijelo ne može provjeriti pristojbe niti načine njihova izračuna, koji se temelje na različitim kategorijama troškova, jer to tijelo kad je riječ o ministarstvu nema nikakvu ovlast.
- 31 Komisija dodaje da druge odredbe Direktive 2001/14 nužno pretpostavljaju da funkcije upravitelja infrastrukturom nisu ograničene na jednostavno određivanje iznosa i ubiranje pristojbi koje se duguju u posebnom slučaju, nego obuhvaćaju utvrđivanje visine primjenjivih pristojbi.
- 32 Komisija ocjenjuje da nije u skladu s mehanizmima, uspostavljenima Direktivom 2001/14, da ministar određuje visinu pristojbe da bi mogao osigurati ravnotežu proračuna upravitelja infrastrukture. Istina je da bi država mogla imati interes nadzirati prihode upravitelja infrastrukturom, jer je u skladu s člankom 6. stavkom 1. te direktive dužna osigurati da poslovne knjige upravitelja infrastrukture barem uravnoteže dobit od infrastrukturnih naknada, viškove od drugih komercijalnih poslova i državnog financiranja s jedne strane te infrastrukturne izdatke s druge. Ta direktiva ipak dopušta državi da na poslovne knjige upravitelja ne utječe određivanjem visine pristojbe nego na način određen u stavku 2. toga članka 6., odnosno, poticanjem na smanjenje troškova infrastrukture i visine pristupnih pristojbi. Snižavanjem troškova infrastrukture državi bi se omogućilo da barem djelomično uštedi sredstva namijenjena toj infrastrukturi.
- 33 Prema mišljenju Komisije, tekst članka 17. stavka 1. zakonodavne uredbe br. 188/2003 jasno navodi tko donosi odluke i tko može predstavljati prijedloge. Osim toga, ocjene koje daje ministar u okviru postupka odlučivanja prelaze sadržajni okvir obrazloženog izvješća upravitelja. Ministar naime provjerava usklađenost prijedloga ne samo s kriterijima iz članka 17. stavka 3. zakonodavne uredbe nego i sa zahtjevima knjigovodstvene ravnoteže upravitelja.

- 34 Talijanska Republika podsjeća da regulatorno tijelo svoju aktivnost nadzora, kad se radi o primjeni visine pristojbi koje ograničavaju ili za koje se čini da ograničavaju tržišno natjecanje ili koje diskriminiraju poduzetnike, može izvršavati na vlastitu inicijativu ili na zahtjev prijevoznika u željezničkom prometu, bilo u fazi pregovaranja pristojbe s upraviteljem infrastrukture bilo nakon što je odredio tu pristojbu, osobito kad je riječ o pojedinačnim trasama vlakova.
- 35 Regulatorno tijelo naime na temelju članka 37. stavka 6.a zakonodavne uredbe br. 188/2003 „u slučaju ako se utvrdi povreda propisa u području pristupa željezničkoj infrastrukturi i njezinog korištenja te s time povezanih usluga”, može izreći upravnu novčanu kaznu do gornje granice od 1 % prihoda od prometa ostvarenog na tržištu, u najvećem iznosu od 1 000 000 eura.
- 36 Prema mišljenju Talijanske Republike, s obzirom na to da odobrenje ministra ne štiti upravitelja infrastrukture od kazne, očito je da će upravitelj, ako regulatorno tijelo podnese prigovor, morati izmijeniti svoj prijedlog u pogledu pristojbi ili, ako su one već određene, podnijeti novi prijedlog. U suprotnom slučaju, regulatorno tijelo može pokrenuti postupak koji bi mogao završiti izricanjem novčane kazne.
- 37 Prema mišljenju navedene države članice, taj sustav nadzora u skladu je s odredbama Direktive 2001/14. Osim toga, s obzirom na to da u skladu s direktivom regulatorno tijelo nije dužno izmijeniti pristojbu na izravan način, teško je pojmiti na koji drugi način funkcije regulatornoga tijela mogu biti shvaćene, ako to nije na način da mu se s jedne strane dodijeli ovlast za interveniranje u pregovorima između kandidata i upravitelja te, s druge strane, ovlast izricanja kazne u slučaju da upravitelj postupi protivno zakonskim kriterijima za određivanje pristojbi.
- 38 Kad se radi o osnovnom pitanju postavljenom u okviru prigovora koji se odnosi na ubiranje pristojbi, Talijanska Republika ističe da u skladu s pravilnom primjenom članka 17. stavka 1. zakonodavne uredbe br. 188/2003, ministru nije dodijeljena nikakva funkcija meritornog nadzora nad visinom pristojbi koje se određuju na osnovi obrazloženog izvješća upravitelja infrastrukture. Ministar je tako jedini nadležan provjeriti, u okviru strogog nadzora zakonitosti, poštuju li se „posebna pravila” koje države članice moraju utvrditi na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2001/14.

Ocjena Suda

- 39 Komisija svojim prigovorom koji se odnosi na određivanje cijena pristupa infrastrukturi, Talijanskoj Republici prigovara da je povrijedila članak 4. stavak 1. i članak 30. stavak 3. Direktive 2001/14, jer načini koji su predviđeni u talijanskom zakonodavstvu za određivanje iznosa pristojbi, prema mišljenju te institucije, na poštuju „neovisnost upravljanja” upravitelja infrastrukture. Ministar naime cijene pristupa mreži određuje uredbom.
- 40 Komisija i navedena država članica ne slažu se u pogledu pitanja od kojeg se trenutka može smatrati da je upravljanje upravitelja infrastrukture u vezi s određivanjem iznosa pristojbi neovisno.
- 41 Na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2001/14 države članice dužne su donijeti okvirna pravila za ubiranje pristojbi te pritom poštovati neovisnost upravljanja upravitelja infrastrukture. U skladu s tom odredbom, upravitelj infrastrukture s jedne strane mora odrediti pristojbu za upotrebu infrastrukture i, s druge strane, on je mora ubirati (vidjeti među ostalim presudu od 28. veljače 2013., Komisija/Španjolska, C-483/10 P, t. 39.).
- 42 U istom članku 4. utvrđuje se podjela nadležnosti između država članica i upravitelja infrastrukture u pogledu sustava ubiranja pristojbi. Države članice naime moraju uspostaviti okvir za određivanje cijena, dok je za obračunavanje pristojbe i njezino ubiranje nadležan upravitelj infrastrukture (navedena presuda Komisija/Španjolska, t. 41.).

- 43 U tom pogledu valja podsjetiti na ciljeve Direktive 2001/14. Najprije, jedan od ciljeva koji se žele postići sustavom određivanja cijena uvedenim tom direktivom jest osigurati neovisnost upravljanja upravitelja infrastrukture. Drugim riječima, upravitelj mora koristiti sustav određivanja cijena kao instrument upravljanja. Tako iz uvodne izjave 12. te direktive proizlazi da unutar okvira koje su utvrdile države članice programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju potaknuti upravitelje željezničkih infrastruktura da optimalno koriste svoju infrastrukturu. Međutim, ti upravitelji ne mogu optimalno koristiti infrastrukturu putem sustava određivanja cijena ako je njihova uloga ograničena na izračun iznosa pristojbe u svakom konkretnom slučaju na temelju formule koja je prethodno bila određena odlukom ministra. Dakle, ti upravitelji pri određivanju iznosa pristojbi moraju raspolagati određenim manevarskim prostorom (vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Španjolska, t. 44.).
- 44 Talijanska Republika u vezi s time navodi da ministar izvršava samo nadzor zakonitosti prijedloga upravitelja infrastrukture i stoga nema nikakav utjecaj na njegovu neovisnost. Ipak, kao što to ističe Komisija, takva se praksa ne temelji ni na kakvu pravilu prema kojem bi je se smatralo nespornom. Zato nije moguće smatrati da takva praksa ostvaruje ciljeve Direktive 2001/14.
- 45 Osim toga, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2001/14 „upravitelj infrastrukture utvrđuje pristojbe za korištenje infrastrukture i ubire te pristojbe”. Iz pravila zakonodavne uredbe br. 188/2003, osobito iz njezina članka 17. jasno proizlazi da se pristojba mora odrediti u suglasnosti s ministrom, pri čemu odluka ministra obvezuje upravitelja.
- 46 Točno je, kao što to navodi Talijanska Republika, da ministar na tom području samo provodi nadzor zakonitosti. Međutim, u skladu sa sustavom uspostavljenim Direktivom 2001/14, takav nadzor zakonitosti morao bi pripadati regulatornom tijelu, koje je u ovom slučaju URSF, a ne ministru. Prema tomu, budući da odluka ministra o određivanju pristojbi za pristup infrastrukturi obvezuje upravitelja infrastrukture, valja zaključiti da talijanski propisi ne omogućavaju osiguranje neovisnosti tog upravitelja. Stoga ti propisi u tom pogledu ne ispunjavaju zahtjeve iz članka 4. stavka 1. te direktive.
- 47 Naposljetku, kad se radi o članku 30. stavku 3. Direktive 2001/14, istina je da činjenica da ministar može provesti nadzor nad prijedlogom pristojbe koji utvrdi upravitelj infrastrukture ne sprječava URSF da ispuni svoj zadatak provodeći nadzor koji izvršavanje te zadaće podrazumijeva. Međutim, takav sustav sam po sebi nije dostatan da bi se neovisnost upravitelja mogla utvrditi onako kako je to zamislio zakonodavac Unije.
- 48 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prigovor Komisije koji se odnosi na određivanje cijena pristojbi za pristup infrastrukturi treba smatrati utemeljenim.

Prigovor koji se odnosi na neovisnost regulatornog tijela

Argumentacija stranaka

- 49 Komisija smatra da talijanski zakonodavac nije osigurao punu i potrebnu neovisnost regulatornog tijela u odnosu na sve prijevoznike u željezničkom prometu jer osoblje regulatornoga tijela čine dužnosnici ministarstva i zato što bi oni i dalje mogli imati odlučujući utjecaj na grupu FS koja obuhvaća glavnog talijanskog prijevoznika u željezničkom prometu, odnosno Trenitaliu, pa tako i na tog prijevoznika.
- 50 Prema mišljenju Komisije, URSF, odnosno, regulatorno tijelo, dio je ministarstva. Osim toga, glavni prijevoznik u željezničkom prometu, to jest Trenitalia, osim toga što je dio iste grupe poduzetnika kao i upravitelj željezničke infrastrukture, društvo je koje je u vlasništvu države i na koje bi ministarstvo, iako nema ovlasti dioničara, unatoč svemu moglo imati odlučujući utjecaj.

- 51 Komisija naime ističe da osoblje regulatornog tijela čine dužnosnici ministarstva koje na grupu FS, kao i na društvo Trenitalia, i dalje imaju odlučujući utjecaj i da je to osoblje potpuno uključeno u hijerarhiju toga ministarstva. Osim toga, zbog činjenice da je nositelj potpore ministarstvu gospodarstva u izvršavanju njegovih funkcija kao dioničara grupe FS, to ministarstvo ima interes da se ta grupa razvija u pozitivnom smjeru.
- 52 Prema mišljenju Komisije, zbog te situacije sukob interesa nastaje za dužnosnike ministarstva koji djeluju u strukturi regulatornog tijela i koji su zato dužni osigurati nedskriminirajuće postupanje prema konkurentima javnog prijevoznika u željezničkom prometu. U okviru njihove djelatnosti nadzora, oni naime moraju voditi računa o poslovnim interesima prijevoznika.
- 53 Komisija pojašnjava da ne namjerava tvrditi da Direktiva 2001/14 nikako ne dopušta da regulatorno tijelo bude dio ministarstva. Međutim, prema njezinu mišljenju, ta mogućnost ne smije utjecati na pretpostavku neovisnosti, među ostalim na neovisnost u odlučivanju željezničkih prijevoznika koji su adresati mjera koje je to tijelo donijelo. Mogućnost, izričito predviđena u članku 30. stavku 1. te direktive, da je regulatorno tijelo dio ministarstva, prema mišljenju Komisije, ne može biti izdvojena od preostalog dijela odredbe i posebno od zahtjeva neovisnosti koji ona predviđa. Zato takva mogućnost ne smije postojati kada je uključivanje regulatornog tijela u ministarstvo takvo da ugrožava neovisnost tog tijela.
- 54 Podredno, u pogledu drugih načina osiguranja neovisnosti URSF-a koje je iznijela Talijanska Republika, Komisija najprije navodi da se njezina argumentacija ne odnosi na dužnosti Vijeća ministara nego na odnose u ministarstvu, odnosno Ministarstvu infrastrukture i prometa. Osim toga, Komisija glede ovlasti direktora URSF-a tvrdi da su podređeni ministru koji i dalje ima diskrecijski prostor u području imenovanja, raspoloživosti sredstava i eventualnog raskida ugovora tih direktora.
- 55 U tom pogledu Komisija primjećuje da je članak 37. zakonodavne uredbe br. 188/2003 nakon podnošenja njezine tužbe izmijenjen, s učinkom od 6. srpnja 2011. Osim što uzima u obzir razmatranja o relevantnosti te izmjene, koja kasni u odnosu na ovaj postupak, Komisija ocjenjuje da se njezin stvarni doseg u pogledu eventualnog uklanjanja povrede još mora pojasniti.
- 56 Komisija nadalje precizira da je odgovor na obrazloženo mišljenje u to ne uvjerava jer iz njega ne proizlazi da ministarstvo nije raspolagalo marginom prosudbe, osobito kad je riječ o raskidu ugovora koji su zaključeni s direktorima URSF-a. Odgovor od 23. prosinca 2009. na obrazloženo mišljenje od 8. listopada 2009. samo navodi da URSF nije dio strukture ministarskih odjela i da time ne podliježe nadzoru načelnika odjela, čiji je dio uprava za željeznički promet. Kad se radi o dodatnom odgovoru od 26. travnja 2010. na to mišljenje, on ne sadržava nikakvo drugo pozivanje na to pitanje. Takvi elementi ne mogu oboriti Komisijinu tezu da je osoblje URSF-a sastavljeno od dužnosnika ministarstva koji su podređeni ministru odgovornom za pružanje potpore dioničaru grupe FS.
- 57 Naposljetku, Komisija podsjeća da članak 30. stavak 1. Direktive 2001/14 zahtijeva da regulatorno tijelo djeluje posve neovisno ne samo u odnosu na prijevoznike u željezničkom prometu nego i u odnosu na tijela za ubiranje pristojbi za infrastrukturu. Tako, prema mišljenju Komisije, pristojbu za pristup infrastrukturi određuje ministar, kojemu je URSF posve podređen. Zbog toga to regulatorno tijelo nije neovisno organizacijski, pravno, financijski kao ni u pogledu donošenja odluka s obzirom na to da je samo jedan subjekt, odnosno ministarstvo, u svojstvu regulatora, odgovorno za ubiranje pristojbi i za nadzor nad time.
- 58 Talijanska Republika podsjeća da Direktiva 2001/14 ne zabranjuje da je regulatorno tijelo dio ministarstva ako potonje ne sudjeluje u izvršavanju prava dioničara grupe FS. Ta država članica tvrdi da je Uredba sa zakonskom snagom br. 98/2011 uspostavila položaj autonomnosti u odlučivanju u odnosu na ministarstvo i da URSF-u osigurava položaj u kojemu može potpuno samostalno *de jure* raspolagati sredstvima koja su mu dodijeljena zakonom.

- 59 Kad se radi o pitanju neovisnosti URSF-a u odnosu na ministarstvo, Talijanska Republika tvrdi da je Uredba sa zakonskom snagom br. 98/2011 koja je na snazi od 6. srpnja 2011., omogućila da se otklone dvojbe Komisije time što je URSF oslobodila utjecaja ministarstva, među ostalim na način da je njegovu direktoru dodijelila položaj izvan hijerarhije tog ministarstva. Ta država članica uostalom dodaje da uređenje koje je bilo na snazi na dan podnošenja tužbe nije bilo protivno članku 30. stavku 1. Direktive 2001/14.
- 60 Osim toga Talijanska Republika se u odgovoru na repliku također poziva na zakon br. 27 od 24. ožujka 2012. o izmjenama Uredbe sa zakonskom snagom br. 1 od 24. siječnja 2012. o hitnim odredbama za provedbu tržišnog natjecanja, razvoj infrastrukture i konkurentnosti i njezinu pretvaranju u zakon (redovni dodatak GURI-ju br. 71 od 24. ožujka 2012.), koji u članku 36. određuje uspostavljanje Autorità di regolazione dei trasporti (tijelo za nadzor prijevoza), koje zamjenjuje URSF i nadopunjuje funkcije koje je taj potonji izvršavao. Ta država članica tvrdi da uspostavljanje tog novog tijela nije rezultat toga što se smatralo da URSF nije imao dostatnu autonomiju, nego je posljedica odabira talijanskog zakonodavca u kontekstu šire intervencije namijenjene liberalizaciji tržišta, da se samo jednom autonomnom subjektu povjeri nadzor nad svim vrstama prijevoza, a ne samo nad željezničkim prijevozom.

Ocjena Suda

- 61 Komisija svojim prigovorom koji se odnosi na neovisnost regulatornog tijela talijanskom zakonodavcu prigovara da ne poštuje članak 30. stavak 1. Direktive 2001/14, jer se URSF, koji čine dužnosnici ministarstva, ne može smatrati neovisnim, a posebno zato što to ministarstvo i dalje ima utjecaj na grupu FS, koja u vlasništvu ima glavnog talijanskog prijevoznika u željezničkom prometu, odnosno Trenitaliu.
- 62 U tom pogledu treba priznati da su talijanska tijela uzastopnim zakonodavnim intervencijama izravno utjecala na uspostavljanje regulatornog tijela ponovno definirajući njegovu organizacijsku i računovodstvenu autonomiju u svakoj zakonodavnoj fazi. Takav je slučaj Uredbe sa zakonskom snagom br. 98/2011 i još više zakona br. 27 od 24. ožujka 2012. koji uspostavlja novo tijelo za nadzor prijevoza.
- 63 Međutim, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda postojanje povrede obveze treba shvatiti u smislu položaja države članice u kojemu se ona nalazila s obzirom na rok, određen u obrazloženom mišljenju, te da Sud naknadno nastale izmjene ne mora uzeti u obzir (vidjeti među ostalim presude od 11. listopada 2001., Komisija/Austrija, C-111/00, Zb. str. I-7555., t. 13., i od 9. lipnja 2011., Komisija/Francuska, C-383/09, Zb. str. I-4869., t. 22.).
- 64 Kad je riječ o argumentu u pogledu usklađenosti talijanskog zakonodavstva koje je bilo na snazi na dan podnošenja tužbe s člankom 30. stavkom 1. Direktive 2001/14, dovoljno je podsjetiti da je u skladu s tom odredbom regulatorno tijelo moglo biti ministarstvo nadležno za promet. Iz toga slijedi da se Komisija u potporu svojem zaključku da URSF nije neovisan, ne može pozivati samo na to da je URSF dio tog ministarstva.
- 65 Istina je, kao što to pravilno tvrdi Komisija, da su dužnosnici ministarstva u osjetljivu položaju jer rade u regulatorom tijelu koje hijerarhijski pripada tom ministarstvu. Osim toga, Komisija valjano tvrdi da je cilj članka 30. stavka 1. Direktive 2001/14 osigurati neovisnost regulatornog tijela i da taj cilj mora imati prednost pred time da to tijelo pripada ministarstvu.
- 66 Važno je istaknuti da je članak 37. zakonodavne uredbe br. 188/2003 u svojoj prethodnoj verziji koja je proizlazila iz Uredbe sa zakonskom snagom br. 98/2011 određivao da „služba [ministarstva], odgovorna za funkcije regulatornog tijela u okviru sredstava predviđenih proračunom navedenog ministarstva, raspolaže ljudskim resursima, te materijalnim i financijskim sredstvima, potrebnima za ispunjenje

zadaće te službe”. Međutim, prema mišljenju Komisije, nije moguće smatrati da takav tekst osigurava posve neovisno djelovanje regulatornog tijela jer njegova financijska sredstva ovise o proračunu ministarstva.

- 67 U tom pogledu treba zaključiti da su argumenti koje Komisija navodi u potporu svojem trećem prigovoru posve općeniti i u bitnome usredotočeni na činjenicu da je URFS subjekt koji je dio ministarstva, premda Direktiva 2001/14 takvo pripadanje ne zabranjuje. Komisija pored toga ne navodi nikakav drugi detaljni argument u potporu svojem prigovoru.
- 68 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru tužbe zbog povrede obveze utemeljene na članku 258. UFEU-a, Komisija je dužna utvrditi postojanje navodne povrede obveze. Tako Komisija Sudu mora predložiti dokaze na temelju kojih se može provjeriti postojanje te povrede obveze, pri čemu se Komisija ne može oslanjati ni na kakvu presumpciju (vidjeti među ostalim presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, Zb., str. I-3331., t. 41; od 6. listopada 2009., Komisija/Finska, C-335/07, Zb. str. I-9459., t. 46., i od 28. veljače 2013., Komisija/Njemačka, C-556/10, t. 66.).
- 69 Zato se četvrti prigovor, koji se temelji na povredi članka 30. stavka 1. Direktive 2001/14 ne može prihvatiti.
- 70 Prema tomu, prvo, treba utvrditi da Talijanska Republika time što nije osigurala neovisnost upravitelja infrastrukture u pogledu određivanja cijena pristojbi za pristup infrastrukturi i dodjelu željezničkih infrastrukturnih kapaciteta nije ispunila obveze iz članka 4. stavka 1. i članka 30. stavka 3. Direktive 2001/14 i, drugo, u preostalom dijelu tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 71 Na temelju članka 138. stavka 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Na temelju članka 141. stavka 1. istog poslovnika, stranka koja povuče tužbu ili zahtjev dužna je snositi troškove ako je to zatražila druga stranka u svojim očitovanjima na povlačenje.
- 72 U ovom slučaju Komisija je povukla prvi prigovor koji je navela u potporu svojoj tužbi koji se odnosio na nepostojanje neovisnosti tijela koje izvršava bitne funkcije u smislu članka 6. stavka 3. i Priloga II. Direktivi 91/440.
- 73 Međutim, kako su Komisija i Talijanska Republika djelomično uspjele u svojim zahtjevima, treba odlučiti da će svaka od njih snositi vlastite troškove.
- 74 Na temelju članka 140. stavka 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Češka Republika snosi vlastite troškove.

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

- 1. Talijanska Republika time što nije osigurala neovisnost upravitelja infrastrukture za određivanje cijena pristojbi za pristup infrastrukturi i dodjelu željezničkih infrastrukturnih kapaciteta nije ispunila obveze iz članka 4. stavka 1. i članka 30. stavka 3. Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti kako je izmijenjena Direktivom 2007/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. Europska komisija, Talijanska Republika i Češka Republika snose vlastite troškove.

Potpisi