



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 12. novembra 2020\*

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2007/59/ES – Izdaja spričeval strojevodjem – Člen 3(a) – Pristojni nacionalni organ – Direktiva 2004/49/ES – Člen 16(1) – Varnostni organ – Imenovanje več organov“

V zadevi C-796/19,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 29. oktobra 2019,

**Evropska komisija**, ki jo zastopata W. Mölls in C. Vrignon, agenta,

tožeča stranka,

proti

**Republiki Avstriji**, ki jo zastopata J. Schmoll in A. Posch, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi M. Ilešič (poročevalec), predsednik senata, C. Lycourgos in I. Jarukaitis, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je za „pristojni organ“ za namene Direktive 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti (UL 2007, L 315, str. 51) imenovala organ, ki ni varnostni organ v smislu člena 16 Direktive 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varnosti na železnicah Skupnosti

\* Jezik postopka: nemščina.

ter o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu in Direktive 2001/14/ES o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (Direktiva o varnosti na železnici) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 227), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 3(a) Direktive 2007/59.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Direktiva 2004/49*

2 V uvodnih izjavah 13 in 22 Direktive 2004/49 je navedeno:

„(13) Pri opravljanju svojih dolžnosti in izpolnjevanju svojih obveznosti bi morali upravljavci železniške infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu uresničevati sistem varnega upravljanja, ki izpolnjuje zahteve Skupnosti in vsebuje skupne elemente. Podatki o varnosti in uresničevanju sistema varnega upravljanja bi se morali predložiti varnostnemu organu v zadevni državi članici.

[...]

(22) V okviru novega skupnega regulativnega okvira za varnost na železnici bi bilo treba za urejanje in nadzor varnosti na železnici ustanoviti nacionalne organe v vseh državah članicah. Da bi olajšali sodelovanje med njimi na ravni Skupnosti, bi jim morale biti dodeljene enake naloge in obveznosti. Nacionalnim varnostnim organom bi morala biti zagotovljena visoka stopnja neodvisnosti. Svoje naloge bi morali opravljati odprto in nediskriminatorno, da bi pomagali pri ustvarjanju enotnega železniškega sistema Skupnosti in sodelovali pri koordinaciji svojih meril za proces odločanja, zlasti v zvezi s podeljevanjem varnostnega spričevala prevoznikom v železniškem prometu, ki izvajajo mednarodne prevozne storitve.“

3 Člen 1 Direktive 2004/49 določa, da je „[n]amen te direktive [...] zagotoviti razvoj in izboljšanje varnosti na železnicah Skupnosti ter olajšati dostop do trga storitev železniških prevozov z:

[...]

(d) zahtevo za ustanovitev varnostnega organa in organa za preiskavo nesreč in incidentov v vsaki državi članici;

[...]“.

4 Člen 3 te direktive, naslovljen „Definicije“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje definicije: [...]

(g) ‚varnostni organ‘ pomeni nacionalni organ, ki je zadolžen za naloge v zvezi z varnostjo na železnici v skladu s to direktivo ali katerikoli dvonacionalni organ, ki sta mu državi članici zaupali te naloge, da bi zagotovil enotni varnostni režim za specializirano obmejno infrastrukturo;

[...]“.

5 Člen 9(4) navedene direktive določa:

„Vsako leto do 30. junija vsi upravljavci železniške infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu predložijo varnostnemu organu letno varnostno poročilo v zvezi s prejšnjim koledarskim letom. To varnostno poročilo vsebuje:

- (a) podatk[e] o tem, kako se izpolnjujejo skupni varnostni cilji organizacije, in o rezultatih varnostnih načrtov;
- (b) opis razvoja nacionalnih varnostnih kazalnikov in [skupnih varnostnih kazalnikov (SKV)] iz Priloge I, če je to pomembno za organizacijo, ki pripravlja poročilo;
- (c) rezultate notranje varnostne revizije;
- (d) ugotovitve o pomanjkljivostih in napakah pri delovanju železniškega prometa in upravljavca železniške infrastrukture, ki bi lahko bile pomembne za varnostni organ.“

6 Člen 10(3) in (4) navedene direktive določa:

„3. Varnostni organ v državi članici, v kateri je prevoznik v železniškem prometu prvič registriral svojo dejavnost, izda spričevalo v skladu z odstavkom 2.

V spričevalu, izdanem v skladu z odstavkom 2, mora biti navedena vrsta in obseg zajetih dejavnosti v železniškem prometu. Spričevalo, izdano v skladu z odstavkom 2(a), je veljavno v vsej Skupnosti za enake dejavnosti v železniškem prometu.

4. Varnostni organ v državi članici, v kateri prevoznik v železniškem prometu namerava opravljati dodatne storitve v železniškem prometu, izda dodatno nacionalno spričevalo, ki je potrebno v skladu z odstavkom 2(b).“

7 Člen 16 Direktive 2004/49, naslovljen „Naloge“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica ustanovi varnostni organ. Ta organ – ki je lahko ministrstvo, pristojno za promet, ali katerikoli drugi organ – je organizacijsko, finančno, pravno in pri odločanju neodvisen od katerega koli prevoznika v železniškem prometu, upravljavca železniške infrastrukture, prosilca in oskrbovalne službe.“

8 V odstavku 2 tega člena 16 so našteje minimalne naloge, ki so dodeljene varnostnemu organu iz odstavka 1 tega člena.

9 Člen 18 te direktive, naslovljen „Letno poročilo“, določa:

„Vsako leto varnostni organ objavi letno poročilo v zvezi z dejavnostmi v prejšnjem letu in ga pošlje Agenciji [Evropske unije za železnice] najkasneje do 30. septembra. Poročilo mora vsebovati podatke o:

- (a) razvoju varnosti na železnici, vključno z združevanjem SKV iz Priloge I na ravni držav članic;

[...].“

10 Člen 25 navedene direktive, naslovljen „Varnostna priporočila“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Priporočila se pošljejo varnostnemu organu in, kadar je to potrebno zaradi narave priporočila, drugim organom v državi članici ali drugih državah članicah. Države članice in njihovi varnostni organi sprejmejo ustrezne ukrepe, ki zagotovijo, da se varnostna priporočila, ki jih izdajo preiskovalni organi, primerno upoštevajo ter, kadar je to primerno, uresničijo.

3. Varnostni organ in drugi organi oblasti ali, kadar je to primerno, druge države članice, na katere so priporočila naslovljena, obvestijo preiskovalni organ vsaj enkrat na leto o ukrepih, ki so jih sprejeli ali načrtovali v zvezi s priporočili.“

11 V Prilogi I k tej direktivi so določeni skupni varnostni kazalniki, o katerih morajo varnostni organi poročati Komisiji.

*Direktiva 2007/59*

12 V uvodnih izjavah 17 in 19 Direktive 2007/59 je navedeno:

„(17) Skupnost bi morala za zagotovitev potrebne enotnosti in preglednosti vzpostaviti enoten, s strani vseh držav članic priznan vzorec dokumentov, s katerimi bi strojevodje dokazovali izpolnjevanje določenih minimalnih zahtev ter njihove strokovne usposobljenosti in jezikovnega znanja, izdaja dovoljenj pa bi bila prepuščena pristojnim organom držav članic, medtem ko bi prevozniki v železniškem prometu in upravljavci železniške infrastrukture izdajali usklajena dopolnilna spričevala.

[...]

(19) Varnostni organi bi morali uporabljati vse informacije, ki jih vsebujejo dovoljenja, usklajena dopolnilna spričevala in registri dovoljenj in usklajenih dopolnilnih spričeval, da bi olajšali postopek ocenjevanja izdaje spričeval osebu iz členov 10 in 11 Direktive 2004/49/ES, in pospešili izdajo varnostnih spričeval, predvidenih v navedenih členih.“

13 Člen 1 Direktive 2007/59 določa:

„Ta direktiva določa pogoje in postopke za izdajo spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake v železniškem sistemu Skupnosti. Opredeljuje naloge pristojnih organov v državah članicah, strojevodij in drugih interesnih skupin v tem sektorju, zlasti prevoznikov v železniškem prometu, upravljavcev železniške infrastrukture in izobraževalnih ustanov.“

14 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚pristojni organ‘ pomeni varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49/ES;

[...].“

15 Člen 5 te direktive, naslovljen „Ukrepi proti goljufijam“, določa:

„Pristojne oblasti in organi izdaje dovoljenj in spričeval sprejmejo vse potrebne ukrepe za preprečitev ponarejanja dovoljenj in spričeval ter vnašanj[a] nedovoljenih sprememb v registrih iz člena 22.“

- 16 Člen 19 Direktive 2007/59, naslovljen „Naloge pristojnega organa“, v odstavku 1 določa:
- „Pristojni organ na pregleden način in brez diskriminacije opravlja naslednje naloge:
- (a) izdajanje in posodabljanje dovoljenj in zagotavljanje dvojnikov v skladu s členoma 6 in 14;
  - (b) zagotavljanje rednih preverjanj in/ali preskusov v skladu s členom 16(1);
  - (c) začasen preklic in odvzem dovoljenj ter pošiljanje utemeljenih zahtevkov za začasen preklic spričeval organu izdaje v skladu s členom 29;
- [...].“

- 17 Člen 22 te direktive določa različne obveznosti, ki jih morajo pristojni organi med drugim izpolniti glede registrov in izmenjave informacij.

### *Avstrijsko pravo*

- 18 Z Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (zvezni zakon o železnicah, železniškem voznem parku in železniškem prometu) (BGBl. 60/1957), kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: Eisenbahngesetz 1957), so bile naloge varnostnega organa v smislu člena 16 Direktive 2004/49 načeloma zaupane zveznemu ministru za promet, inovacije in tehnologijo (v nadaljevanju: minister).

- 19 Člen 130 Eisenbahngesetz 1957, ki je v poglavju 9 tega zakona in se nanaša na „strojevodje“, zanje določa drugačno pristojnost. Ta člen določa:

„(1) Pristojnosti na področju izdaje dovoljenj, posodabljanja podatkov v dovoljenjih, obnovitve dovoljenj ali izdaje dvojnikov dovoljenj, odvzema dovoljenj in začasnega preklica dovoljenj izvaja družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH. Ta družba v upravnem postopku uporablja določila [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (zakon o splošnem upravnem postopku iz leta 1991) (BGBl. 51/1991), kakor je bil spremenjen].

(2) [Minister] lahko družbi Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH daje navodila v zvezi z izvajanjem njenih pristojnosti. [Minister] je na področjih iz odstavka 1 nadrejeni organ v smislu členov 5 in 68 zakona o splošnem upravnem postopku iz leta 1991, kakor je bil spremenjen.“

- 20 Členi 3, 4, 6 in 10 Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (zvezni zakon o ustanovitvi družbe za financiranje železniške infrastrukture) (BGBl. 201/1996) določajo:

„Naloge

Člen 3

1. Naloge družbe Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH so zlasti:

[...]

- 3) opravljanje vseh poslov in dejavnosti, potrebnih za nediskriminatoren razvoj in izboljšave na železniškem področju ter za uvajanje novih železniških tehnologij na železniškem omrežju, in vseh povezanih poslov in dejavnosti, ki prispevajo k izboljšanju rezultatov družbe Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, ter sodelovanje pri usklajevanju vseh raziskovalnih in razvojnih ukrepov na področju železnic;
- 4) opravljanje vseh poslov in dejavnosti akreditiranega regulatornega organa (imenovanega organa) v železniškem sektorju;
- 5) po prenosu s strani podjetja, ki upravlja železniško infrastrukturo, naloge organa za naložitev uporabnin v skladu s poglavjem 6 Eisenbahngesetz 1957;
- 6) vodenje odbora strokovnjakov iz člena 48(4) Eisenbahngesetz 1957;
- 7) izvajanje pristojnosti iz člena 130 Eisenbahngesetz 1957;
- 8) opravljanje nalog v zvezi z vzpostavitvijo in vodenjem registrov, kot so bile na družbo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH prenesene z Eisenbahngesetz 1957 ali z uredbo, sprejeto na podlagi tega zakona;

[...]

Upravljanje lastniških deležev

#### Člen 4

Z lastniškimi deleži družbe Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH v imenu zvezne države upravlja [minister]. Ta lahko družbi Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH daje splošna navodila v zvezi z opravljanjem njenih nalog v smislu tega zveznega zakona in zahteva poročila v zvezi z njenim delovanjem. V družbeni pogodbi te družbe se določi, da so organi družbe vezani na ta navodila in da imajo obveznost poročanja.

[...]

Stroški družbe Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

#### Člen 6

Družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH se upravlja gospodarno, v skladu z njenim namenom in varčno. Zvezna država nosi stroške, povezane z osebjem, in materialne stroške družbe Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, če so ti stroški povezani z opravljanjem nalog, ki so tej družbi zaupane s tem zveznim zakonom, in jih ne morejo kriti tretje osebe. Družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH mora v ta namen pripraviti letni načrt financiranja in pridobiti soglasje zveznega ministra za finance in [ministra].

[...]

Oprostitev plačila davka

## Člen 10

1. Družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH je oproščena plačila dajatev, določenih z zveznimi zakoni – razen davka na dodano vrednost – sodnih taks in zveznih upravnih dajatev, če so te dajatve in takse povezane z opravljanjem nalog, ki jih ima ta družba na podlagi tega zveznega zakona.

[...]“

- 21 Člen 20 Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (zakon o družbah z omejeno odgovornostjo) (RGBL. 58/1906) določa:

„(1) Pri zastopanju družbe morajo poslovodje spoštovati vse omejitve iz družbene pogodbe, sklepov skupščine družbe in sklepov nadzornega sveta, ki so zanje zavezujoči.

[...]“

## Predhodni postopek

- 22 Komisija je z uradnim opominom z dne 20. novembra 2015 Republiko Avstrijo obvestila o svojih dvomih glede tega, ali je imenovanje subjekta, ki ni pristojni organ iz člena 16 Direktive 2004/49, za pristojni organ za namene Direktive 2007/59 skladno z določbami te direktive, zlasti s členom 3(a) te direktive.
- 23 Republika Avstrija je v odgovoru z dne 22. januarja 2016 na ta uradni opomin zatrjevala, da je zadevna ureditev v skladu s pravom Unije. Med drugim je poudarila, da v skladu z načelom institucionalne avtonomije držav članic Direktiva 2007/59 ne nasprotuje temu, da ta država članica zvezni subjekt, kot je družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, pooblasti, da pod nadzorom ministra izvršuje nekatere naloge, ki so naložene pristojnemu organu v smislu te direktive.
- 24 Ker je Komisija menila, da odgovori te države članice niso zadovoljivi, ji je 28. aprila 2017 poslala obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala pri očitku iz uradnega opomina.
- 25 Republika Avstrija je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 21. junija 2017. V njem je ta država članica v bistvu ponovila stališče, ki ga je izrazila v odgovoru na uradni opomin Komisije z dne 22. januarja 2016.
- 26 Komisija z odgovori Republike Avstrije ni bila zadovoljna, zato je vložila to tožbo.

## Tožba

### *Trditve strank*

- 27 Komisija opozarja, da je v členu 3(a) Direktive 2007/59 pristojni organ za namene te direktive opredeljen kot „varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49/ES“. Iz tega sklepa, da lahko države članice naloge pristojnega organa za namene Direktive 2007/59 zaupajo le temu organu, saj nacionalni zakonodajalec nima pravice določiti drugega organa v ta namen.
- 28 Republika Avstrija pa je za „varnostni organ“ za namene Direktive 2004/49 imenovala ministra, za „pristojni organ“ za namene Direktive 2007/59 pa družbo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, zlasti za izpolnjevanje nalog, ki so zaupane temu organu in so naštetje v členu 19(1), od (a) do (c), zadnjenavedene direktive.

- 29 V teh okoliščinah Komisija meni, da Republika Avstrija ni izpolnila obveznosti iz Direktive 2007/59.
- 30 Ta institucija v zvezi s tem meni, da je treba zavrniti trditve, ki jih je navedla Republika Avstrija, da bi dokazala, da je prenos, ki ga je izvedla, skladen z Direktivo 2007/59.
- 31 Na prvem mestu, trditve, da člen 16 Direktive 2004/49 ne zahteva, da so naloge varnostnega organa zaupane enemu samemu organu, naj ne bi bilo mogoče sprejeti.
- 32 Prvič, zakonodajalec Unije naj bi v členu 1(d) in členu 16(1) Direktive 2004/49 pri navedbi varnostnega organa uporabil ednino. Prav tako naj bi bil v členu 3(g) te direktive „varnostni organ“ v ednini opredeljen kot „nacionalni organ“, ki je zadolžen za naloge v zvezi z varnostjo na železnici v smislu navedene direktive. Člen 16(2) te direktive naj bi to potrjeval, ker naj bi določal, da se „varnostnemu organu“ zaupajo naloge, ki so v njem našteje. V Direktivi 2004/49 naj bi bila sicer v nekaterih določbah uporabljena tudi množina, to je „varnostni organi“. Vendar naj bi bilo treba ugotoviti, da se v teh delih ta direktiva nanaša na varnostne organe vseh držav članic skupaj.
- 33 Drugič, sistematika teh določb naj bi potrjevala, da je zakonodajalec Unije edninsko obliko izbral namenoma in da ni pustil diskrecije, da bi se naloge lahko razdelile med več organov. Tako naj bi iz člena 10(3) in (4) Direktive 2004/49 izhajalo, da je v eni državi članici en varnostni organ. Prav tako naj bi iz člena 25(2) in (3) te direktive izhajalo, da se v vsaki državi članici razlikuje med „varnostnim organom“ in „drugimi organi oblasti“. Enako naj bi veljalo za člen 18 navedene direktive, ki določa, da „varnostni organ“ objavi letno „poročilo“ v zvezi z dejavnostmi v prejšnjem letu in ga pošlje Agenciji Evropske unije za železnice. To poročilo naj bi moralo vsebovati celovit pregled položaja v zadevni državi članici.
- 34 Tretjič, pri jezikovni in sistematični razlagi zadevnih določb naj bi bilo treba upoštevati predvsem besedilo člena 3(a) Direktive 2007/59, ki zahteva, da je „pristojni organ“ v smislu te direktive „varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49/ES“, in torej nujno izhajati iz premise, da naloge, našteje v navedenem členu 16, opravlja en sam organ, ki bi moral opravljati tudi naloge varnostnega organa za namene Direktive 2007/59.
- 35 Na drugem mestu, v zvezi s trditvijo Republike Avstrije, da člen 35 Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55) in člen 55 Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32) države članice zavezuje, da imenujejo „samo en regulativni organ“ oziroma da ustanovijo „enotni nacionalni regulatorni organ“, na podlagi česar naj bi bilo treba *a contrario* šteti, da Direktiva 2004/49, ki ne vsebuje take opredelitve, dopušča imenovanje več organov, Komisija odgovarja, da so bile s temi določbami nadomeščene prejšnje določbe, ki so dopuščale imenovanje več ločenih organov ali subjektov, zato je bilo treba, glede na tako spremenjene akte, poudariti to razliko.
- 36 Na tretjem mestu, v zvezi s trditvijo Republike Avstrije, da lahko države članice, kadar pravo Unije ne vsebuje posebnih zahtev, pri izvajanju prava Unije uporabijo nacionalna pravila, Komisija trdi, da Direktiva 2007/59 take posebne zahteve dejansko vsebuje. Poleg tega naj bi okoliščina, da družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH – ki je ustanovljena neposredno z zveznim zakonom in s katere kapitalskimi deleži upravlja minister – naloge za zvezno državo opravlja v tesnem sodelovanju in pod nadzorom ministra, ki je pristojni varnostni organ na centralni ravni, potrjevala to, da obstajata dva ločena organa. Minister naj tako sam ne bi bil zadevni organ, ampak nadrejeni organ v smislu členov 5 in 68 zakona o splošnem upravnem postopku iz leta 1991, kakor je bil spremenjen, to je organ, ki odloča o „sporih o pristojnosti med organi“ in ima v zelo omejenih primerih pravico, da odpravi, spremeni ali razglasi ničnost odločb organov, ki so mu podrejeni. Zato naj bi bilo treba ugotoviti, da so ti organi „drugi organi“.



- 37 Republika Avstrija zatrjevano neizpolnitev obveznosti prekera.
- 38 Na prvem mestu navaja, da so v direktivah 2004/49 in 2007/59 „varnostni organi“ in „pristojni organi“ držav članic navedeni v množini. V zvezi s tem naj člen 16(2) Direktive 2004/49 ne bi nasprotoval dodelitvi več nalog več organom, saj ta člen določa le, da mora „varnostni organ“ opravljati sklop nalog na področju varnosti v železniškem prometu. Poleg tega naj obveznost varnostnega organa, da objavi letno poročilo o svojih dejavnostih iz člena 18 Direktive 2004/49, ne bi izključevala možnosti, da več organov skupaj sestavi tako enotno poročilo.
- 39 Na drugem mestu se ta država članica sklicuje na razlike med terminologijo, uporabljeno v Direktivi 2004/49 na eni strani ter direktivama 2009/72 in 2012/34 na drugi, v delu, v katerem slednji določata ustanovitev „samo enega regulativnega organa“ oziroma „enotnega nacionalnega regulatornega organa“, na podlagi česar trdi, da bi bilo treba Direktivo 2004/49 *a contrario* razlagati tako, da dopušča imenovanje več organov.
- 40 Na tretjem mestu, v državah članicah, ki imajo zvezno državno ureditev, bi lahko bilo zaradi organizacije države ali razdelitve pristojnosti znotraj države nujno decentralizirano opravljanje nekaterih nalog. V zvezi s tem naj bi bilo treba spoštovati načela institucionalne avtonomije držav članic, sorazmernosti in subsidiarnosti, ki naj bi Komisiji nalagala spoštovanje uveljavljenih nacionalnih predpisov ter ustroja in delovanja pravnih sistemov držav članic.
- 41 Zato naj ne bi bilo mogoče grajati organizacijske rešitve, ki jo je Republika Avstrija izbrala pri prenosu direktiv 2004/49 in 2007/59 ter v skladu s katero so ministru naloge zaupane kot centralnemu varnostnemu organu, ki je pristojen za celotno avstrijsko ozemlje, družbi Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, ki je podrejena ministru, pa je zaupano opravljanje operativnih nalog, povezanih z izdajo spričeval strojevodjem. To naj bi veljalo še toliko bolj, ker je družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH ustanovljena neposredno z zveznim zakonom, ker z njenimi kapitalskimi deleži upravlja minister, ker njene stroške za osebje in materialne stroške krije zvezna država ter ker je področje njenega delovanja zakonsko urejeno. Poleg tega naj bi bila družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH v več pogledih vezana na navodila ministra.

### **Presoja Sodišča**

- 42 Komisija Republiki Avstriji očita, da je s tem, da je za „pristojni organ“ za namene uporabe Direktive 2007/59 imenovala organ, ki ni „varnostni organ“ iz člena 16 Direktive 2004/49, kršila člen 3(a) prvonavedene direktive.
- 43 V obravnavanem primeru ni sporno, da je v tej državi članici varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49 minister, medtem ko je „pristojni organ“, ki je bil imenovan za opravljanje nekaterih nalog, navedenih zlasti v členu 19(1), od (a) do (c), Direktive 2007/59, Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, ki je družba, ustanovljena z zveznim zakonom.
- 44 V členu 3(a) Direktive 2007/59 je „pristojni organ“ opredeljen kot „varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49/ES“.
- 45 Da bi se ugotovilo, ali te določbe, kot trdi Republika Avstrija, državi članici dopuščajo, da naloge, ki so s tema direktivama dodeljene „pristojnemu organu“ oziroma „varnostnemu organu“, zaupa različnim organom, je treba upoštevati ne le besedilo zadevnih določb, ampak tudi njihov kontekst, cilje, ki se jih želi doseči z ureditvijo, katere del so, in po potrebi njihov nastanek (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2019, *Nederlands Uitgeversverbond in Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, točka 38 in navedena sodna praksa).

- 46 Kar zadeva besedilo zadevnih določb, je treba najprej ugotoviti, da je v členu 3(a) Direktive 2007/59 navedeno, da je pristojni organ za namene te direktive varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49.
- 47 Ta člen 16 določa, da vsaka država članica ustanovi „varnostni organ“, ki je lahko v skladu z navedenim členom ministrstvo, pristojno za promet. Pojem „varnostni organ“ je za namene te direktive v členu 3(g) te direktive posebej opredeljen kot „nacionalni organ, ki je zadolžen za naloge v zvezi z varnostjo na železnici v skladu s to direktivo[,] ali katerikoli dvonacionalni organ, ki sta mu državi članici zaupali te naloge, da bi zagotovil enotni varnostni režim za specializirano obmejno infrastrukturo“.
- 48 Tako je iz člena 3(g) Direktive 2004/49 v povezavi s členom 16(1) te direktive, zlasti iz tega, da je zakonodajalec Unije varnostni organ navedel v ednini in da je zanj uporabil pridevnik „nacionalni“, razvidno, da ti določbi določata, da se v vsaki državi članici imenuje en sam nacionalni organ, pristojen za naloge v zvezi z varnostjo železnic, pri čemer lahko dve državi članici po potrebi za opravljanje teh nalog zadolžita dvonacionalni organ.
- 49 To razlago potrjuje sistematika Direktive 2004/49, iz katere izhaja, da je treba informacije o varnosti na železnicah v Uniji v vsaki državi članici centralizirano sporočiti enemu varnostnemu organu, ki je pristojen za izdajo zahtevanih spričeval ter za pripravo in objavo varnostnih kazalnikov za zadevno državo članico.
- 50 Tako je treba najprej ugotoviti, da člen 9(4) Direktive 2004/49 v povezavi z uvodno izjavo 13 te direktive določa, da morajo vsi upravljavci infrastrukture in vsi prevozniki v železniškem prometu „varnostnemu organu v zadevni državi članici“ predložiti letno poročilo z informacijami o varnosti in uresničevanju sistema varnega upravljanja, pri čemer tako varnostno poročilo med drugim vključuje pripravo „nacionalnih“ varnostnih kazalnikov.
- 51 Dalje, člen 10(3) in (4) navedene direktive določa, da je za izdajo zahtevanih spričeval pristojen „varnostni organ v državi članici“, v kateri je prevoznik v železniškem prometu prvič registriral svojo dejavnost ali v kateri namerava opravljati dodatne storitve v železniškem prometu.
- 52 Nazadnje, v skladu s členom 18 Direktive 2004/49 varnostni organ vsako leto objavi letno poročilo v zvezi z dejavnostmi v prejšnjem letu, ki med drugim, kot določa točka (a) tega člena, vsebuje „združevanje“ skupnih varnostnih kazalnikov iz Priloge I k tej direktivi „na ravni držav članic“.
- 53 Poudariti je še mogoče, da se razlaga, ki temelji na besedilu zadevnih določb in na katero je bilo opozorjeno v točki 48 te sodbe, opira tudi na pripravljeno gradivo za sprejetje Direktive 2004/49 in Direktive 2007/59.
- 54 Tako je bilo na eni strani v obrazložitvenem memorandumu k predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti na železnicah Skupnosti ter o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu in Direktive 2001/14/ES o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (COM(2002) 21 final), ki je bil pripravljen pred sprejetjem Direktive 2004/49, v oddelku, ki se je nanašal na nacionalne varnostne organe, navedeno, da „v skladu s trenutno veljavnimi direktivami lahko varnostno ureditev zagotavljajo različni organi“. [...] To dolgoročno ni združljivo z izvajanjem nalog nadzora varnosti. Pravična in pregledna ureditev zahteva enako obravnavanje vseh akterjev v sektorju pod nadzorom javnega organa. [...] Za lažje usklajevanje varnostnih predpisov na evropski ravni je treba vzpostaviti harmonizirane strukture v vseh državah članicah. [...] Iz istega razloga je pomembno znotraj enega organa združiti vse ključne funkcije nadzora varnosti, kot je sprejemanje pravno zavezujočih varnostnih predpisov.“

- 55 Po drugi strani je v obrazložitvenem memorandumu k predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdaji spričeval osebju, ki upravlja lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti (COM(2004) 142 final), ki je bil pripravljen pred sprejetjem Direktive 2007/59, navedeno, da je bila odločitev, da se za izdajo licenc imenuje varnostni organ, sprejeta „za zagotovitev največje skladnosti z zakonodajnim okvirom, ki je bil na ravni Skupnosti vzpostavljen na področju varnosti v železniškem prometu“.
- 56 Nazadnje je treba poudariti, da je razlaga iz točke 48 te sodbe skladna s ciljem Direktive 2004/49. Kot je bilo namreč navedeno v točki 54 te sodbe, je namen te direktive, da se v enem organu združijo bistvene naloge nadzora nad varnostjo v železniškem prometu, pri čemer se s to združitvijo, kot je določeno v členu 1 te direktive, zagotavlja razvoj in izboljšanje varnosti na železnicah.
- 57 Trditev, s katerimi Republika Avstrija nasprotuje razlagi zadevnih določb, ki je navedena v točkah od 44 do 55 te sodbe, ni mogoče sprejeti.
- 58 Prvič, ugotoviti je treba, da okoliščina, ki jo navaja Republika Avstrija, da so v več določbah direktiv 2004/49 in 2007/59 „varnostni organi“ in „pristojni organi“ držav članic navedeni v množini, ne more biti odločilna, saj so v teh določbah očitno skupaj zajeti taki organi v različnih državah članicah Unije. Tako to velja na eni strani za uvodno izjavo 22 Direktive 2004/49, v kateri je navedeno, da bi bilo treba „za urejanje in nadzor varnosti na železnici ustanoviti nacionalne organe v vseh državah članicah“, in za Prilogo I k tej direktivi, v kateri so navedeni „[s]kupni varnostni kazalniki, o katerih poročajo varnostni organi“, ki se, kot določa člen 18 te direktive, združujejo „na ravni držav članic“. Na drugi strani je treba v zvezi z določbami Direktive 2007/59 ugotoviti, da se njena uvodna izjava 17 nanaša na „pristojne organe držav članic“, medtem ko se njena uvodna izjava 19 na splošno nanaša na varnostne organe, ustanovljene z Direktivo 2004/49. Tudi v členih 1, 5 in 22 Direktive 2007/59 so zgolj navedene naloge „pristojnih organov v državah članicah“ in „pristojnih organov“.
- 59 Drugič, okoliščina, na katero se sklicuje Republika Avstrija, in sicer da naj bi zakonodajalec Unije v nekaterih drugih instrumentih sekundarne zakonodaje določil, da morajo biti organi, ki jih je treba vzpostaviti na podlagi teh instrumentov, „enotni“, ni upoštevana za razlago direktiv 2004/49 in 2007/59.
- 60 Tretjič, glede trditve, ki se nanaša na načela institucionalne avtonomije držav članic, sorazmernosti in subsidiarnosti, zadostuje ugotovitev, da iz člena 288 PDEU sicer izhaja, da imajo države članice pri prenosu direktive široko polje proste presoje glede izbire načinov in sredstev za zagotovitev njenega izvajanja, vendar pa ta svoboda ne vpliva na obveznost vsake države članice, na katero je naslovljena, da sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev polnega učinka zadevne direktive, v skladu s ciljem, ki se želi z njo doseči (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 61 V teh okoliščinah je treba institucionalno avtonomijo, ki jo imajo države članice pri organizaciji in ustroju regulativnih organov, ki se ustanovijo na podlagi direktive, izvajati ob polnem spoštovanju ciljev in obveznosti, ki jih ta določa (glej po analogiji sodbo z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 62 Kot pa izhaja iz točk od 44 do 55 te sodbe, obveznost vsake države članice, da za namene Direktive 2004/49 imenuje en sam varnostni organ, ki ga je treba šteti za „pristojni organ“ v smislu člena 3(a) Direktive 2007/59, izhaja iz zadevnih določb teh direktiv.
- 63 Ob upoštevanju take obveznosti v obravnavanem primeru ni upoštevana okoliščina, da je družba Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, kot trdi Republika Avstrija, podrejena ministru. Tudi če je to tako, namreč s takim razmerjem podrejenosti med dvema subjektoma, ki sta ločeni pravni osebi, ne bi bilo mogoče zagotoviti pravnega prenosa obveznosti, navedene v prejšnji točki te sodbe.

64 Glede na vse zgoraj navedeno je treba tožbi Komisije ugoditi in ugotoviti, da je Republika Avstrija s tem, da je za „pristojni organ“ za namene Direktive 2007/59 imenovala organ, ki ni varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49, kršila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 3(a) Direktive 2007/59.

### **Stroški**

65 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov.

66 Ker je Komisija predlagala, naj se Republikavi Avstriji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, nosi svoje stroške in stroške, ki jih je imela Komisija.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

- 1. Republika Avstrija s tem, da je za „pristojni organ“ za namene Direktive 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti, imenovala organ, ki ni varnostni organ iz člena 16 Direktive 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varnosti na železnicah Skupnosti ter o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu in Direktive 2001/14/ES o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (Direktiva o varnosti na železnici), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 3(a) Direktive 2007/59.**
- 2. Republika Avstrija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

Podpisi