



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 3. oktobra 2013*

„Neizpolnitev obveznosti države — Promet — Direktiva 2001/14/ES — Člena 4(1) in 30(3) — Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti — Naložitev uporabnin — Uporabnine za infrastrukturo — Neodvisnost upravljavca infrastrukture“

V zadevi C-369/11,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države na podlagi člena 258 PDEU, vložene 12. julija 2011,

Evropska komisija, ki jo zastopata E. Montaguti in H. Støvlbæk, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republik, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopa M. Smolek, agent,

intervenientka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, M. Berger, sodnica, A. Borg Barthet (poročevalec), E. Levits in J.-J. Kasel, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. aprila 2013,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členom 6(3) Direktive Sveta z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (91/440/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 341), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/103/ES z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 344, v nadaljevanju: Direktiva 91/440), in s Prilogo II k tej direktivi ter s členi 4(1) in (2), 14(2) in 30(1) in (3) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 (UL L 315, str. 44, v nadaljevanju: Direktiva 2001/14), ni izpolnila obveznosti iz teh določb.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Člen 4 Direktive 91/440, ki je v oddelku II te direktive, naslovljenem „Neodvisnost upravljanja“, določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da glede upravljanja, vodenja in notranjega nadzora nad upravnimi, ekonomskimi in računovodskimi zadevami prevoznikom v železniškem prometu zagotovijo neodvisnost, v skladu s katero bodo razpolagali zlasti s svojim premoženjem, proračunom in računovodstvom, ki so ločeni od premoženja, proračuna in računovodstva države.

2. Ob upoštevanju okvira in posebnih predpisov zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja zmogljivosti je upravljavec železniške infrastrukture odgovoren za svoje lastno upravljanje, vodenje in interni nadzor.“

- 3 V uvodnih izjavah 11 in 16 Direktive 2001/14 je navedeno:

„(11) Ureditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti omogoča enak in enakopraven dostop za vse prevoznike v železniškem prometu in poskuša, kolikor je mogoče, pravično in brez razlikovanja zadovoljevati potrebe vseh uporabnikov in vseh vrst prometa.

[...]

(16) Ureditev zaračunavanja uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti naj omogoča lojalno konkurenco pri zagotavljanju železniških prevoznih storitev.“

- 4 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Določitev, obračunavanje in pobiranje uporabnin“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice izdelajo okvir za zaračunavanje uporabnin, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja, ki ga določa člen 4 Direktive 91/440/EGS.

Države članice določijo posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ob upoštevanju navedenega pogoja neodvisnega upravljanja ali takšna pooblastila prenesejo na upravljavca infrastrukture. Obračunavanje in pobiranje uporabnin izvaja upravljavec železniške infrastrukture.

2. Kadar je upravljavec železniške infrastrukture pravno, organizacijsko ali pri odločanju odvisen od prevoznikov v železniškem prometu, naloge iz tega poglavja, razen pobiranja uporabnin, prevzame organ za zaračunavanje uporabnin, ki je pravno, organizacijsko in pri odločanju neodvisen od vseh prevoznikov v železniškem prometu.“

5 Člen 30 Direktive 2001/14, naslovljen „Regulatorni organ“, določa:

„1. Brez poseganja v člen 21(6) države članice ustanovijo regulatorni organ. Ta organ, ki je lahko ministrstvo, pristojno za promet, ali kateri koli drugi organ, je organizacijsko, finančno, pravno in pri odločanju neodvisen od upravljavca železniške infrastrukture, organa za zaračunavanje uporabnin, organa za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti ali od prosilcev. Prav tako je funkcionalno neodvisen od vseh pristojnih organov, udeleženih v dodelitev pogodbe za opravljanje javne službe. Organ deluje po načelih iz tega člena, pri čemer se lahko obravnavanje pravnega sredstva in regulatorne funkcije prenesejo na ločene organe.

[...]

3. Regulatorni organ zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec železniške infrastrukture, v skladu s Poglavjem II in nediskriminatorne. Pogajanja o višini uporabnin za uporabo železniške infrastrukture med prosilci in upravljavcem železniške infrastrukture so dovoljena le v primeru, če se izvajajo pod nadzorom regulatornega organa. Regulatorni organ posreduje takoj, ko je verjetno, da bodo pogajanja kršila določbe te direktive.“

Italijansko pravo

6 Direktiva 91/440, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2001/13/ES z dne 26. februarja 2001 o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licenc prevoznikom v železniškem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 401) in Direktiva 2001/14 (v nadaljevanju: skupaj: prvi železniški sveženj) so bile v italijansko nacionalno pravo prenesene z zakonsko uredbo št. 188 z dne 8. julija 2003 o izvajanju direktiv 2001/12/ES, 2001/13/ES in 2001/14/ES na železniškem področju (redni dodatek h GURI št. 170 z dne 24. julija 2003, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 188/2003).

7 V Italiji so „bistvene funkcije“, na katere se nanaša Priloga II k Direktivi 91/440, razdeljene med družbo Rete Ferroviaria Italiana SpA (v nadaljevanju: RFI), ki je na podlagi koncesije ministrstva za infrastrukturo in promet (v nadaljevanju: ministrstvo) določena za „upravljavca infrastrukture“, in tem ministrstvom. Družba RFI spada, čeprav ima samostojno pravno osebnost, v skupino Ferrovie dello Stato Italiane (v nadaljevanju: skupina FS), ki zajema tudi glavnega prevoznika v železniškem prometu, dejavnega na italijanskem trgu, in sicer družbo Trenitalia SpA (v nadaljevanju: Trenitalia).

8 Člen 11(1) zakonske uredbe št. 188/2003 določa:

„Upravljavec železniške infrastrukture je subjekt, ki je pravno, organizacijsko ali pri odločanju samostojen in neodvisen od podjetij, ki delujejo v prometnem sektorju.“

9 Kar zadeva izvajanje bistvenih funkcij, je družba RFI odgovorna za izračun uporabnin za dostop do omrežja vsakega prevoznika in njihovo pobiranje na podlagi tarif, ki jih določi minister za infrastrukturo in promet (v nadaljevanju: minister), kot izhaja iz člena 17 zakonske uredbe št. 188/2003, ki v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Za namene dostopa in poštene ter nediskriminatorne uporabe železniške infrastrukture s strani mednarodnih združenj prevoznikov v železniškem prometu in prevoznikov v železniškem prometu se uporabnina, ki se plača za dostop do nacionalne železniške infrastrukture, določi z odredbo [ministra]

na podlagi obrazloženega poročila upravljavca železniške infrastrukture in mnenja medministrskega odbora za gospodarsko načrtovanje ter v soglasju s stalno konferenco za odnose med državo, deželami in avtonomnima pokrajinama Trento in Bolzano za storitve iz njihove pristojnosti. Odredba se objavi v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* in v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

2. Upravljavec železniške infrastrukture na podlagi odstavka 1 izračuna uporabnino, ki jo plačajo mednarodna združenja prevoznikov v železniškem prometu in prevozniki v železniškem prometu za uporabo infrastrukture, in jo tudi pobira.“

10 Člen 17(11) navedene zakonske uredbe vloge ministra določa tako:

„Okvir, ki se uporablja za dostop do infrastrukture, in načela ter postopek dodeljevanja zmogljivosti iz člena 27 in izračuna uporabnin za uporabo železniške infrastrukture ter ustreznih zneskov za opravljanje storitev iz člena 20 se določijo z odredbo [ministra], ki se objavi v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. S to odredbo se določijo pravila, ki veljajo za storitve iz člena 20“.

11 S členom 37 te zakonske uredbe naj bi se opravil prenos člena 30 Direktive 2001/14, v njem pa so opredeljene funkcije „regulatornega organa“. Ta člen je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 98 z dne 6. julija 2011 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 98/2011), da bi se vpeljal nov postopek imenovanja vodilnih v Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (v nadaljevanju: URSF), ki je regulatorni organ.

12 Člen 21(4) uredbe-zakona št. 98/2011 je namreč odstavek 1a člena 37 zakonske uredbe št. 188/2003 preoblikoval tako:

„Za namene odstavka 1 ima služba [ministrstva], pristojna za funkcije regulatornega organa, organizacijsko in računovodsko samostojnost v mejah gospodarskih in finančnih virov, ki so ji dodeljeni. Ta služba predloži parlamentu letno poročilo o svojem delu.“

13 Poleg tega je uredba-zakon št. 98/2011 v navedeni člen 37 vnesla tudi odstavek 1b, ki določa:

„Odgovorna oseba službe iz odstavka 1a se izbere izmed oseb, katerih neodvisnost in moralne odlike niso vprašljive ter katerih poklicne odlike in sposobnosti v železniškem sektorju so priznane; imenuje se z odredbo predsednika sveta ministrov na predlog [ministra] na podlagi člena 19(4), (5a) in (6) zakonske uredbe št. 165 z dne 30. marca 2001, kakor je bila spremenjena. Ta predlog se predhodno predloži pristojnim parlamentarnim odborom, ki svoje mnenje podajo v roku 20 dni od vložitve zahteve. Ti odbori lahko zadevno osebo zaslišijo. Odgovorna oseba službe iz odstavka 1a se imenuje za obdobje treh let, pri čemer se mandat lahko podaljša samo enkrat. Funkcija odgovorne osebe službe iz odstavka 1a ni združljiva s političnimi voljenimi funkcijami; ravno tako oseba ne more biti imenovana na to funkcijo, če so njeni interesi, kakršni koli naj že bodo, v nasprotju z nalogami te službe. Odgovorna oseba službe iz odstavka 1a ne sme neposredno ali posredno izvajati nobene poklicne ali posvetovalne dejavnosti, sicer se jo razreši; ne sme biti član uprave ali delavec javnih ali zasebnih subjektov, ne sme izvajati drugih javnih dolžnosti niti imeti neposrednih ali posrednih interesov v podjetjih, ki delujejo v tem sektorju. Sedanji direktor službe še naprej opravlja to funkcijo do poteka mandata.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

14 Komisija je 10. maja in 21. novembra 2007 na italijanske organe naslovila vprašalnike, ki so bili namenjeni zbiranju informacij v zvezi z nacionalnim pravnim okvirom železniškega sektorja. Italijanska republika je odgovorila 13. avgusta 2007 oziroma 18. januarja 2008.

- 15 Na podlagi tako zbranih informacij je Komisija proti Italijanski republiki uvedla postopek za ugotavljanje kršitev zaradi neskladnosti med zakonodajo te države članice na področju železniškega prometa in direktivami, ki tvorijo prvi železniški sveženj. Komisija je 26. junija 2008 tej državi članici poslala uradni opomin, v katerem so bili povzeti deli italijanske zakonodaje, ki jih je štela za neskladne s tem prvim železniškim svežnjem, in s katerim jo je pozvala, naj v roku dveh mesecev predloži svoja stališča.
- 16 Italijanska republika je na navedeni opomin odgovorila z dopisom z dne 13. avgusta 2008, s katerim se je zavezala, da bo sprožila razmislek o razmerah na trgu in pravnem okviru v Italiji, da bi ocenila težave glede neodvisnosti upravljavcev infrastruktur pri odločanju in predlagala prilagoditve.
- 17 Službe Komisije so od Italijanske republike znova zahtevale pojasnila, ta pa je na to zahtevo odgovorila z dopisi z dne 22. decembra 2008 ter 21. januarja in 23. marca 2009.
- 18 Italijanski organi so 1. oktobra 2009 Komisijo uradno obvestili o besedilu uredbe-zakona št. 135 z dne 25. septembra 2009 glede nujnih predpisov za izvajanje obveznosti Skupnosti in izvršitev sodb Sodišča Evropskih skupnosti (GURI št. 223 z dne 25. septembra 2009, str. 2), pri čemer so zlasti izpostavili člen 2 te uredbe-zakona, ter besedilo spremembe člena 15 statuta družbe RFI, ki določa nezdržljivost vloge člana uprave tega podjetja z vlogo člana uprave matične družbe, to je skupine FS, ali drugih podjetij, ki delujejo v sektorju železniškega prometa in so pod nadzorom navedene skupine.
- 19 Komisija je na Italijansko republiko z dopisom z dne 8. oktobra 2009 naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da zakonodaja te države članice v zvezi z navedenim sektorjem ni v skladu z direktivama 91/440 in 2001/14, pri čemer je tej državi članici za sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev s tem mnenjem, naložila rok dveh mesecev.
- 20 Italijanska republika je na navedeno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisoma z dne 23. decembra 2009 in 26. aprila 2010. Poleg tega je 2. decembra 2009 ta država članica Komisijo uradno obvestila o besedilu zakona št. 166 z dne 20. novembra 2009 o preoblikovanju – vključno s spremembami – uredbe-zakona št. 135 z dne 25. septembra 2009 v zakon.
- 21 Komisija je, potem ko je ugotovila vsebinsko napako v italijanski različici obrazloženega mnenja in želela podrobneje pojasniti svoje stališče ob upoštevanju dokazov, ki ji jih je posredovala Italijanska republika, 24. novembra 2010 sprejela dodatno obrazloženo mnenje, o katerem je to državo članico uradno obvestila istega dne in s katerim jo je pozvala, naj se s tem mnenjem uskladi v roku enega meseca od uradnega obvestila o navedenem mnenju.
- 22 Italijanska republika je na dodatno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 10. januarja 2011.
- 23 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom italijanskih organov, se je odločila, da vloži to tožbo.
- 24 S sklepom predsednika Sodišča z dne 21. novembra 2011 je bila Češki republiki dovoljena intervencija v podporo tožbenim predlogom Italijanske republike.
- 25 11. aprila 2013 je bila pred Sodiščem opravljena obravnava, na kateri je Komisija Sodišče obvestila, da umika prvi očitek iz tožbe, ki se nanaša na kršitev člena 6(3) Priloge II k Direktivi 91/440.

Tožba

Očitek, ki se nanaša na zaračunavanje uporabnin za dostop do infrastrukture

Trditve strank

- 26 Komisija najprej navaja, da italijanska zakonodaja ne izpolnjuje zahteve po neodvisnosti upravljanja upravljavca infrastrukture, kot je določena v členu 4(1) Direktive 2001/14.
- 27 Po mnenju Komisije ta člen določa, da določitev dajatev ali, povedano drugače, izbira zaračunavanja uporabnin spada v pristojnost upravljavca infrastrukture. Šlo naj bi za neodvisnost upravljanja, ki naj bi upravljavcu omogočala, da zbere dovolj prihodkov, da lahko svoje naloge izpolnjuje brez vmešavanja države. Nasprotno, s pridržanjem pooblastil glede določitve višine dajatev naj bi država upravljavcu odvzela temeljni instrument za upravljanje.
- 28 Komisija meni, da je takšno razumevanje člena 4(1) Direktive 2001/14 podprto s sistematično razlago te direktive. Na podlagi člena 30(3) te direktive naj bi bile odločitve upravljavca na področju zaračunavanja uporabnin predmet nadzora v ta namen določenega organa in ta nadzor naj bi bil smiseln le, če ima upravljavec pristojnost odločanja za določanje uporabnin.
- 29 Vendar naj bi v Italiji v skladu s členom 17(1) zakonske uredbe št. 188/2003 minister določil dajatve za dostop do omrežja. Upravljavec infrastrukture naj bi na tem področju lahko oblikoval predlog, imenovan „obrazloženo poročilo“, vendar naj bi bil minister tisti, ki z odredbo določi višino teh dajatev. Na podlagi odstavka 2 istega člena bi upravljavec nato moral izračunati uporabnine, ki jih vsak prevoznik v železniškem prometu dejansko dolguje za uporabo posameznih vlakovnih poti, in pobrati te uporabnine.
- 30 Po mnenju Komisije organ nadzora, če je pristojnost dodeljena ministru, ne more preveriti uporabnin niti načina njihovega izračuna, ki temelji na različnih kategorijah stroškov, saj ta organ nima nobene pristojnosti v razmerju do ministra.
- 31 Komisija dodaja, da druge določbe Direktive 2001/14 nujno predpostavljajo, da funkcije upravljavca niso omejene na preprosto obračunavanje in pobiranje uporabnin, ki se dolgujejo v posameznem primeru, temveč se raztezajo na določitev višine veljavnih uporabnin.
- 32 Komisija meni, da to, da minister določi višino uporabnin, da bi zagotovil proračunsko ravnovesje upravljavca infrastrukture, ni v skladu z mehanizmi, vzpostavljenimi z Direktivo 2001/14. Res naj bi bilo, da ima država lahko interes nadzirati prihodke upravljavca infrastrukture, saj je v skladu s členom 6(1) te direktive dolžna zagotoviti, da so v računovodskih izkazih tega upravljavca vsaj uravnoteženi prihodki od uporabnin za infrastrukturo, presežki iz drugih komercialnih dejavnosti in državno financiranje na eni strani ter infrastrukturni odhodki na drugi. Vendar naj bi ta direktiva državi dopuščala, da na računovodske izkaze upravljavca ne vpliva z določitvijo višine uporabnin, temveč na način, določen v odstavku 2 tega člena 6, in sicer s spodbudami za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop. Znižanje stroška infrastrukture naj bi državi vsaj delno omogočilo privarčevati sredstva, namenjena tej infrastrukturi.
- 33 Po mnenju Komisije besedilo člena 17(1) zakonske uredbe št. 188/2003 jasno kaže, kdo sprejema odločitve in kdo lahko vlaga predloge. Poleg tega naj bi ocene, ki jih opravi minister v okviru postopka odločanja, presegale okvir vsebine obrazloženega poročila upravljavca. Minister naj bi namreč preveril skladnost predloga ne le glede na merila iz člena 17(3) te zakonske uredbe, temveč tudi glede na zahteve računovodskega ravnovesja upravljavca.

- 34 Italijanska republika opozarja, da lahko regulatorni organ svojo dejavnost nadzora – kar zadeva uporabo višine uporabnin, ki omejuje konkurenco ali se zdi, da jo omejuje, ali pa je diskriminatorna do prevoznikov – izvaja na lastno pobudo ali na zahtevo prevoznikov v železniškem prometu, bodisi v fazi pogajanj z upravljavcem infrastrukture glede uporabnine bodisi po določitvi te uporabnine, zlasti glede posameznih vlakovnih poti.
- 35 Regulatorni organ naj bi namreč lahko na podlagi člena 37(6a) zakonske uredbe št. 188/2003 „v primeru, če se ugotovijo kršitve zakonodaje s področja dostopa do železniške infrastrukture in njene uporabe ter povezanih storitev“, naložil upravno kazen do zgornje meje, določene na 1 % od prometa v zvezi s prihodki, doseženimi na trgu, vendar največ v znesku 1 000 000 EUR.
- 36 Po mnenju Italijanske republike je glede na to, da odobritev ministra upravljavca infrastrukture ne ščiti pred sankcijo, očitno, da bo moral upravljavec, če bo regulatorni organ podal očitke, spremeniti svoj predlog glede uporabnin, ali – če so te že določene – oblikovati nov predlog. V nasprotnem primeru bi lahko regulatorni organ uvedel postopek, ki bi se lahko končal z naložitvijo globe.
- 37 Po mnenju navedene države članice je ta sistem nadzora v skladu z določbami Direktive 2001/14. Poleg tega naj bi bilo glede na to, da v skladu s to direktivo regulatorni organ ni dolžan neposredno spremeniti uporabnin, težko ugotoviti, kako bi bile lahko funkcije regulatornega organa opredeljene drugače kot z dodelitvijo pristojnosti za posredovanje pri pogajanjih med kandidati in upravljavcem na eni strani ter z dodelitvijo pristojnosti za sankcioniranje v primeru, če upravljavec krši zakonska merila za določitev uporabnin, na drugi.
- 38 V zvezi s temeljnim vprašanjem, postavljenim v okviru očitka glede zaračunavanja uporabnin, Italijanska republika trdi, da v skladu s pravilno uporabo člena 17(1) zakonske uredbe št. 188/2003 ministru ni dodeljena nobena funkcija vsebinskega nadzora nad višino uporabnin, ki se določijo na podlagi obrazloženega poročila upravljavca infrastrukture. Minister naj bi bil torej edino pristojen za preveritev – v okviru strogega nadzora zakonitosti – spoštovanja „posebnih pravil“, ki jih morajo države članice določiti na podlagi člena 4(1) Direktive 2001/14.

Presoja Sodišča

- 39 Komisija z očitkom glede zaračunavanja uporabnin za dostop do infrastrukture Italijanski republiki očita kršitev členov 4(1) in 30(3) Direktive 2001/14, ker način, določen v italijanski zakonodaji za določanje zneska uporabnin, po mnenju te institucije ne spoštujejo „neodvisnosti upravljanja“ upravljavca infrastrukture. Minister naj bi namreč dajatve za dostop do omrežja določil z odredbo.
- 40 Komisija in navedena država članica se ne strinjata glede vprašanja, od katere točke je mogoče šteti, da je upravljanje upravljavca infrastrukture v zvezi z določitvijo zneska uporabnin neodvisno.
- 41 V skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14 morajo države članice vzpostaviti okvir za zaračunavanje uporabnin, lahko pa tudi določijo posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ob upoštevanju neodvisnosti upravljanja upravljavca infrastrukture. V skladu s to določbo mora zadnjenavedeni obračunati uporabnino za uporabo infrastrukture in jo pobrati (glej zlasti sodbo z dne 28. februarja 2013 v zadevi Komisija proti Španiji, C-483/10, točka 39).
- 42 V tem členu 4 je določena razdelitev pristojnosti med državami članicami in upravljavcem infrastrukture glede ureditev zaračunavanja uporabnin. Naloga države članice je namreč, da vzpostavi okvir za zaračunavanje, medtem ko sta obračunavanje uporabnine in njeno pobiranje v pristojnosti upravljavca infrastrukture (zgoraj navedena sodba Komisija proti Španiji, točka 41).

- 43 V zvezi s tem je treba spomniti na cilje Direktive 2001/14. Najprej, eden od ciljev, ki se uresničujejo z ureditvijo zaračunavanja, uvedeno s to direktivo, je namreč zagotoviti neodvisnost upravljanja upravljavca infrastrukture. Z drugimi besedami, upravljavec mora uporabljati ureditev zaračunavanja kot instrument upravljanja. Tako iz uvodne izjave 12 te direktive izhaja, da mora ureditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti v takšnem okviru, kakor ga določijo države članice, spodbujati upravljavce železniške infrastrukture, da optimalno izkoristijo infrastrukturo. Ti upravljavci pa z ureditvijo zaračunavanja ne morejo optimalno izkoristiti infrastrukture, če je njihova vloga omejena na izračun zneska uporabnine v vsakem konkretnem primeru na podlagi formule, ki je bila predhodno določena z ministrsko odredbo. Ti upravljavci morajo torej imeti pri določanju zneska uporabnin določeno polje proste presoje (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Španiji, točka 44).
- 44 Italijanska republika v zvezi s tem navaja, da minister izvaja le nadzor zakonitosti predloga upravljavca infrastrukture in nima torej nobenega drugega vpliva na neodvisnost slednjega. Vendar pa, kot navaja Komisija, takšna praksa ne sloni na nobenem pravilu, ki bi ji lahko podelilo neizpodbitnost. Za takšno prakso torej ni mogoče šteti, da izpolnjuje cilje Direktive 2001/14.
- 45 Poleg tega v skladu z določbo člena 4(1) Direktive 2001/14 „[o]bračunavanje in pobiranje uporabnin izvaja upravljavec železniške infrastrukture“. Iz besedila zakonske uredbe št. 188/2001, zlasti iz njenega člena 17, pa je jasno razvidno, da se uporabnina določi po posvetovanju z ministrom, pri čemer lahko odločitev ministra upravljavca zavezuje.
- 46 Res je, kot navaja Italijanska republika, da minister na tem področju izvaja le nadzor zakonitosti. Vendar bi moral v skladu z ureditvijo, vzpostavljeno z Direktivo 2001/14, takšen nadzor zakonitosti pripadati regulatornemu organu, ki je v obravnavanem primeru URSE, ne pa ministru. Ker odločitev ministra glede določitve uporabnin za dostop do infrastrukture upravljavca infrastrukture zavezuje, je torej iz tega treba sklepati, da italijanska zakonodaja ne omogoča zagotovitve neodvisnosti tega upravljavca. Zato ta zakonodaja v zvezi s tem ne izpolnjuje zahtev iz člena 4(1) te direktive.
- 47 Nazadnje, kar zadeva člen 30(3) Direktive 2001/14, čeprav je res, da minister lahko nadzira osnutek uporabnine, ki ga pripravi upravljavec infrastrukture, to URSE ne preprečuje, da bi izpolnil svojo nalogo z opravljanjem nadzora, ki pomeni izvajanje te naloge. Vseeno pa takšna ureditev sama po sebi ne zadošča za vzpostavitev neodvisnosti upravljavca, kakršno je želel zakonodajalec Unije.
- 48 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba očitek Komisije v zvezi z zaračunavanjem uporabnine za dostop do infrastrukture šteti za utemeljen.

Očitek, ki se nanaša na neodvisnost regulatornega organa

Trditve strank

- 49 Komisija meni, da italijanska zakonodaja ne zagotavlja popolne in potrebne neodvisnosti regulatornega organa v razmerju do vseh prevoznikov v železniškem prometu, saj osebje regulatornega organa sestavljajo uradniki ministrstva, to pa naj bi še naprej odločilno vplivalo na skupino FS, ki zajema tudi glavnega italijanskega prevoznika v železniškem prometu, to je družbo Trenitalia, in torej tudi na tega prevoznika.
- 50 Po mnenju Komisije je URSE, to je regulatorni organ, del ministrstva. Poleg tega je glavni prevoznik v železniškem prometu, to je družba Trenitalia, poleg tega, da pripada isti skupini podjetij kot upravljavec železniške infrastrukture, družba, ki je v lasti države in na katero naj bi imelo ministrstvo, čeprav več ne izvaja pravic delničarja, kljub vsemu odločilni vpliv.

- 51 Komisija namreč trdi, da osebje regulatornega organa sestavljajo uradniki ministrstva, ki na skupino FS in na družbo Trenitalia še naprej izvajajo odločilni vpliv, in da je to osebje popolnoma vključeno v hierarhijo tega ministrstva. Poleg tega naj bi ministrstvo zaradi podporne vloge ministrstvu za gospodarstvo pri izvajanju njegovih funkcij delničarja skupine FS ohranjalo interes, da se ta skupina razvija v pozitivni smeri.
- 52 Po mnenju Komisije ustvarja ta položaj navzkrižje interesov za uradnike ministrstva, ki delujejo v strukturi regulatornega organa in ki so zato dolžni konkurentom javnega prevoznika v železniškem prometu zagotavljati nediskriminatorno obravnavanje. V okviru njihove dejavnosti nadzora naj bi bili namreč nagnjeni k upoštevanju poslovnih interesov prevoznika.
- 53 Komisija pojasnjuje, da ne želi trditi, da Direktiva 2001/14 nikakor ne dopušča, da je regulatorni organ del ministrstva. Vendar po njenem mnenju ta možnost zlasti glede odločanja ne sme posegati v pogoj neodvisnosti od prevoznikov v železniškem prometu, ki so naslovniki ukrepov, ki jih sprejme ta organ. Možnost, izrecno določena v členu 30(1) te direktive, da je regulatorni organ del ministrstva, po mnenju Komisije ne more biti ločena od preostalega dela določbe in zlasti od zahteve po neodvisnosti, ki jo vsebuje. Zato naj bi takšna možnost morala biti izključena, kadar je vključitev regulatornega organa v ministrstvo opravljena v škodo neodvisnosti tega organa.
- 54 Podredno, v zvezi z drugimi jamstvi neodvisnosti URSF, ki jih zagotavlja Italijanska republika, Komisija najprej navaja, da se njena argumentacija ne nanaša na pristojnosti sveta ministrov, temveč na razmerja v ministrstvu, in sicer ministrstvu za infrastrukturo in promet. Poleg tega Komisija glede pooblastil vodilnih v URSF vztraja, da so podrejeni ministru, ki ohranja polje proste presoje pri odločanju glede imenovanja, razpoložljivosti virov in morebitne odpovedi pogodb teh vodilnih.
- 55 V zvezi s tem Komisija ugotavlja, da je bil člen 37 zakonske uredbe št. 188/2003 po vložitvi njene tožbe spremenjen z učinkom od 6. julija 2011. Ne da bi se spuščala v kakršno koli obravnavo upoštevnosti te spremembe, ki naj bi bila prepozna, kar zadeva ta postopek, Komisija meni, da je treba njen dejanski obseg z vidika morebitne odprave kršitve še razjasniti.
- 56 Komisija dalje pojasnjuje, da je ne prepriča odgovor na obrazloženo mnenje, iz katerega ni razvidno, da ministrstvo ni razpolagalo s poljem proste presoje, zlasti kar zadeva prenehanje pogodb, sklenjenih z vodilnimi v URSF. Odgovor z dne 23. decembra 2009 na obrazloženo mnenje z dne 8. oktobra 2009 naj bi bil omejen na navedbo, da URSF ni del strukture oddelkov ministrstva in da se torej izmakne nadzoru vodje oddelka, katerega del je direktorat za železniški promet. Kar zadeva dodatni odgovor z dne 26. aprila 2010 na to mnenje, naj ta ne bi vseboval nobenega drugega sklicevanja na to vprašanje. Takšni elementi naj ne bi izpodbili trditve Komisije, da je osebje URSF sestavljeno iz uradnikov ministrstva, ki so podrejeni ministru, odgovornem za zagotavljanje podpore delničarju skupine FS.
- 57 Nazadnje Komisija opozarja, da člen 30(1) Direktive 2001/14 zahteva, da regulatorni organ deluje povsem neodvisno ne le v razmerju do prevoznikov v železniškem prometu, temveč tudi do organov za zaračunavanje uporabnin za infrastrukturo. Tako po mnenju Komisije uporabnino za dostop do infrastrukture določa minister, ki mu je URSF povsem podrejen. Zaradi tega naj ta regulatorni organ ne bi imel nikakršne neodvisnosti pri odločanju, niti ne organizacijske, pravne ali finančne neodvisnosti, ker naj bi bil en sam subjekt, to je ministrstvo, obenem odgovoren za zaračunavanje uporabnin in za nadzor nad tem zaračunavanjem v vlogi regulatorja.
- 58 Italijanska republika spominja, da Direktiva 2001/14 ne prepoveduje, da bi bil regulatorni organ del ministrstva, če to ne sodeluje pri izvajanju pravic delničarja skupine FS. Ta država članica navaja, da je uredba-zakon št. 98/2011 vzpostavila položaj samostojnosti pri odločanju v razmerju do ministrstva in da URSF zagotavlja položaj, v katerem lahko *de jure* popolnoma samostojno razpolaga s sredstvi, ki so mu dodeljena z zakonom.

- 59 Kar zadeva vprašanje neodvisnosti URSF v razmerju do ministrstva, Italijanska republika navaja, da je uredba-zakon št. 98/2011, ki velja od 6. julija 2011, omogočila odpraviti dvome Komisije s tem, da je URSF osvobodila vpliva ministrstva, zlasti s tem, da je njegovemu direktorju podelila položaj, ki je zunaj hierarhije tega ministrstva. Ta država članica poleg tega dodaja, da tudi ureditev, ki je veljala na dan vložitve tožbe, ni bila v nasprotju s členom 30(1) Direktive 2001/14.
- 60 Poleg tega se Italijanska republika v dupliki sklicuje tudi na zakon št. 27 z dne 24. marca 2012 o preoblikovanju v zakon – s spremembami – uredbe-zakona št. 1 z dne 24. januarja 2012 v zvezi z najnimi določbami za konkurenco, razvoj infrastruktur in konkurenčnost (redni dodatek h GURI št. 71 z dne 24. marca 2012), ki v členu 36 določa vzpostavitev Autorità di regolazione dei trasporti (organ za regulacijo prometa), ki nadomešča URSF, in dopolnjuje funkcije, ki jih je ta izvajal. Ta država članica navaja, da vzpostavitev tega novega organa ne izhaja iz tega, da bi se štel, da URSF ni bil dovolj samostojen, temveč da je posledica izbire italijanskega zakonodajalca v okviru širšega posredovanja, namenjenega zagotovitvi liberalizacije trgov, da se enemu samemu samostojnemu subjektu zaupa nadzor nad vsemi vrstami prometa in ne samo nad vrstami železniškega prometa.

Presoja Sodišča

- 61 Komisija z očitkom glede neodvisnosti regulatornega organa italijanski zakonodaji očita, da ne spoštuje člena 30(1) Direktive 2001/14, ker naj se URSF, ker je sestavljen iz uradnikov ministrstva, ne bi smelo šteti za neodvisnega, to pa predvsem, ker to ministrstvo še naprej vpliva na skupino FS, ki ima v lasti glavnega italijanskega prevoznika v železniškem prometu, to je družbo Trenitalia.
- 62 V zvezi s tem je treba priznati, da so italijanski organi z zaporednimi zakonodajnimi posredovanji neposredno vplivali na ustanovitev regulatornega organa, in sicer s ponovno opredelitvijo njegove organizacijske in računovodske samostojnosti v vsaki zakonodajni fazi. To velja za uredbu-zakon št. 98/2001 in še bolj za zakon št. 27 z dne 24. marca 2012, ki vzpostavlja nov organ za regulacijo prometa.
- 63 Vendar je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obstoj neizpolnitve presojati glede na položaj države članice, v katerem je bila ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče pozneje nastalih sprememb ne more upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 11. oktobra 2001 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-111/00, Recueil, str. I-7555, točka 13, in z dne 9. junija 2011 v zadevi Komisija proti Franciji, C-383/09, ZOdl., str. I-4869, točka 22).
- 64 V zvezi z argumentom glede skladnosti italijanske zakonodaje, ki je veljala na dan vložitve tožbe, s členom 30(1) Direktive 2001/14, zadošča spomniti, da je v skladu s to določbo regulatorni organ lahko ministrstvo, pristojno za promet. Iz tega sledi, da se Komisija za sklep, da URSF ni neodvisen, ne more sklicevati zgolj na to, da je URSF del tega ministrstva.
- 65 Res je, kot pravilno trdi Komisija, da so uradniki ministrstva v občutljivem položaju, saj so zaposleni v regulatornem organu, medtem ko hierarhično spadajo pod to ministrstvo. Komisija poleg tega utemeljeno navaja, da je cilj člena 30(1) Direktive 2001/14 zagotoviti neodvisnost regulatornega organa in da mora imeti ta cilj prednost pred tem, da lahko ta organ spada pod ministrstvo.
- 66 Treba je poudariti, da je člen 37 zakonske uredbe št. 188/2003 v različici, predhodni tisti, ki je izhajala iz uredbe-zakona št. 98/2011, določal, da „ima služba [ministrstva], odgovorna za funkcije regulatornega organa, v okviru virov iz predvidenega proračuna navedenega ministrstva na voljo človeške, materialne in finančne vire, ki so potrebni za izpolnitev njene naloge“. Vseeno pa po mnenju Komisije za takšno besedilo ni mogoče šteti, da zagotavlja, da lahko regulatorni organ deluje povsem neodvisno, saj so njegovi finančni viri odvisni od proračuna ministrstva.

- 67 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so argumenti, ki jih Komisija navaja v podporo tretjemu očitku, povsem splošni in so v bistvu osredotočeni na to, da je URES subjekt, ki je del ministrstva, čeprav Direktiva 2001/14 takšne pripadnosti ne prepoveduje. Komisija poleg tega ne navaja nobenega drugega utemeljenega argumenta v podporo svojemu očitku.
- 68 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa mora v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU Komisija dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Torej mora Komisija Sodišču predložiti dokaze, na podlagi katerih lahko to preveri obstoj te neizpolnitve, pri čemer se Komisija ne more opreti na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbe z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski, C-494/01, ZOdl., str. I-3331, točka 41; z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Finski, C-335/07, ZOdl., str. I-9459, točka 46, in z dne 28. februarja 2013 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-556/10, točka 66).
- 69 Zato očitka Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 30(1) Direktive 2001/14, ni mogoče sprejeti.
- 70 Zato je treba, prvič, ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila neodvisnosti upravljavca infrastrukture za določitev zaračunavanja uporabnin za dostop do infrastrukture in dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti, ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1) in 30(3) Direktive 2001/14 in, drugič, v preostalem delu tožbo zavrni.

Stroški

- 71 Člen 138(3) Poslovnika določa, da če vsaka stranka uspe samo deloma, nosi vsaka svoje stroške. Člen 141(1) Poslovnika poleg tega določa, da se plačilo stroškov naloži stranki, ki umakne tožbo ali predlog, če nasprotna stranka v stališčih glede umika to predlaga.
- 72 V obravnavanem primeru je Komisija umaknila prvi očitek, ki ga je navedla v podporo svoji tožbi in ki se je nanašal na neobstoje neodvisnosti organa, ki izvaja bistvene funkcije v smislu člena 6(3) Direktive 91/440 in Priloge II k tej direktivi.
- 73 Ker pa sta Komisija in Italijanska republika poleg tega s svojimi predlogi uspeli samo deloma, je treba odločiti, da vsaka nosi svoje stroške.
- 74 Na podlagi člena 140(1) Poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, je treba odločiti, da Češka republika nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Italijanska republika s tem, da ni zagotovila neodvisnosti upravljavca infrastrukture za določitev zaračunavanja uporabnin za dostop do infrastrukture in dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti, ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1) in 30(3) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Evropska komisija, Italijanska republika in Češka republika nosijo svoje stroške.**

Podpisi