



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 3 oktober 2013*

”Fördragsbrott — Transport — Direktiv 2001/14/EG — Artiklarna 4.1 och 30.3 — Tilldelning av infrastrukturkapacitet — Uttag av avgifter — Infrastrukturavgifter — Infrastrukturförvaltarens oberoende”

I mål C-369/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 12 juli 2011,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Montaguti och H. Støvlbæk, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Berger, A. Borg Barthet (referent), E. Levits och J.-J. Kasel,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 april 2013,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: italienska.

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i, och bilaga II till, rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 45), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/103/EG av den 20 november 2006 (EGT L 363, s. 344) (nedan kallat direktiv 91/440), samt artiklarna 4.1, 4.2, 14.2, 30.1 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, s. 29), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 (EGT L 315, s. 44) (nedan kallat direktiv 2001/14), genom att underlåta att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 2 I artikel 4 i direktiv 91/440, som återfinns i direktivets avsnitt 2 och har rubriken ”Förvaltningsmässigt oberoende”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att järnvägsföretagen när det gäller ledning, administration och intern kontroll över administrativa och ekonomiska frågor samt redovisning har en oberoende ställning i enlighet med vilken de framför allt har tillgångar, budget och räkenskaper, som är skilda från statens.

2. Infrastrukturförvaltaren skall med iakttagande av den ram och de specifika regler för avgifter och tilldelning som medlemsstaterna fastställer ha ansvaret för sin egen förvaltning, administration och interna kontroll.”

- 3 Skälen 11 och 16 i direktiv 2001/14 har följande lydelse:

”(11) Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt.

...

(16) Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör ta hänsyn till sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster.”

- 4 I artikel 4.1 och 4.2, som har rubriken ”Fastställande och uppbörd av avgifter”, i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter med beaktande av det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv 91/440/EEG.

Med beaktande av det nämnda villkoret om förvaltningsmässigt oberoende skall medlemsstaterna även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter eller delegera detta till infrastrukturförvaltaren. Infrastrukturförvaltaren skall fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift.

2. Om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag, i juridisk mening och med avseende på organisation eller beslutsfattande, skall de uppgifter som beskrivs i detta kapitel och är av annat slag än uppörd av avgifter utföras av ett avgiftsorgan som är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande.”

5 Artikel 30 i direktiv 2001/14, med rubriken ”Regleringsorgan”, har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.6 skall medlemsstaterna upprätta ett regleringsorgan. Detta organ, som kan vara det ministerium som ansvarar för transport eller något annat organ, skall i fråga om organisation, finansieringsavgöranden, juridisk struktur och beslutsfattande vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande. Organet ska dessutom vara funktionellt oberoende av varje behörig myndighet som deltar i tilldelning av ett avtal om offentliga tjänster. Organet skall i sin verksamhet följa de principer som anges i den här artikeln enligt vilka överklagande- och tillsynsfunktionen kan förläggas till olika organ.

...

3. Regleringsorganet skall säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II och inte är diskriminerande. Förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter skall bara vara tillåtna om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet skall ingripa om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot detta direktiv.”

Italiensk rätt

6 Direktiv 91/440, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag (EGT L 75, s. 26) och direktiv 2001/14 (nedan tillsammans kallade ”första järnvägspaketet”) har införlivats med italiensk rätt genom lagstiftningsdekret nr 188 av den 8 juli 2003 om genomförande av direktiven 2001/12/EG, 2001/13/EG och 2001/14/EG på järnvägsområdet (ordinarie tillägg till GURI nr 170 av den 24 juli 2003) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 188/2003).

7 I Italien har de ”väsentliga uppgifter” som avses i bilaga II till direktiv 91/440 fördelats mellan Rete Ferroviaria Italiana SpA (nedan kallat RFI), som betecknats ”infrastrukturförvaltare” på grundval av ett beviljande från ministeriet med ansvar för infrastruktur och transport (nedan kallat ministeriet), och ministeriet självt. RFI, som är en självständig juridisk person, ingår i gruppen Ferrovie dello Stato Italiane (nedan kallad FS-gruppen), vilken även inkluderar det största järnvägsbolaget på marknaden, nämligen Trenitalia SpA (nedan kallat Trenitalia).

8 Artikel 11.1 i lagstiftningsdekret nr 188/2003 har följande lydelse:

”Järnvägsinfrastrukturförvaltaren är, i juridiskt och organisatoriskt hänseende samt vid beslutsfattande, autonom och oberoende i förhållande till de företag som är verksamma inom transportsektorn.”

- 9 Vad avser utövandet av de väsentliga uppgifterna är det RFI som för varje aktör beräknar och inkasserar avgifterna för tillträde till nätet. Avgifterna fastställs på grundval av taxor som fastställts av ministern med ansvar för infrastruktur och transport (nedan kallat ministern), såsom följer av artikel 17 i lagstiftningsdekret nr 188/2003. I artikel 17.1 och 17.2 i nämnda lagstiftningsdekret föreskrivs följande:

”1. För att säkerställa ett rättvist och icke diskriminerande tillträde till och användning av järnvägsinfrastruktur för internationella sammanslutningar av järnvägsföretag och järnvägsföretagen fastställs den avgift som ska erläggas för tillträde till nationell järnvägsinfrastruktur genom (minister)dekret, efter det att infrastrukturförvaltaren presenterat en motiverad rapport och den interministeriella kommittén för ekonomisk planering inkommit med synpunkter samt i samförstånd med den ständiga konferensen för relationerna mellan staten, regionerna och de självständiga provinserna Trente och Bolzano för tjänster som omfattas av deras behörighet. Dekretet publiceras i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* och *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

2. Med stöd av artikel 17.1 beräknar infrastrukturförvaltaren den avgift som de internationella sammanslutningarna av järnvägsföretag och järnvägsföretagen ska erlägga för att använda infrastrukturen samt inkasserar den.”

- 10 I artikel 17.11 i nämnda lagstiftningsdekret erinras om ministrernas roll:

”Ramarna för tillträdet till infrastruktur samt de principer och det förfarande för tilldelning av kapacitet som avses i artikel 27 och beräkningen av avgiften för användning av järnvägsinfrastruktur samt motsvarande summor för att tillhandahålla de tjänster som avses i artikel 20 ska definieras i (minister)dekret som publiceras i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. I samma dekret definieras reglerna för de tjänster som avses i artikel 20.”

- 11 Artikel 37 i samma lagstiftningsdekret ska införliva artikel 30 i direktiv 2001/14 och definierar ”regleringsorganets” funktioner. Denna artikel ändrades genom lagdekret nr 98 av den 6 juli 2011 (nedan kallat lagdekret nr 98/2011). Syftet var att införa ett nytt förfarande för tillsättande av styrelsen för Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (nedan kallat URSF), som är regleringsorganet.

- 12 Artikel 21.4 i lagdekret nr 98/2011 ändrade artikel 37.1a i lagstiftningsdekret nr 188/2003 på följande sätt:

”Med beaktande av paragraf 1 i denna artikel är den enhet vid ministeriet som agerar som regleringsorgan oberoende i organisatoriskt och räkenskapsmässigt hänseende, inom gränserna för de ekonomiska medel som tilldelats den. Enheten ska varje år inge en verksamhetsrapport till parlamentet.”

- 13 I nämnda artikel 37 har lagdekret nr 98/2011 dessutom infört en paragraf 1b med följande lydelse:

”Den ansvariga för den enhet som avses i paragraf 1a ska väljas bland personer vilkas oberoende och moraliska integritet är ställd utom allt tvivel samt vilkas yrkesmässiga kvalifikationer och kompetens inom järnvägssektorn är erkända. Personen i fråga utses genom dekret av ministerrådets president, på förslag av [ministern], med stöd av artikel 19.4, 19.5a och 19.6 i lagstiftningsdekret nr 165 av den 30 mars 2001, i ändrad lydelse. Nämnda förslag ska dessförinnan föreläggas de berörda parlamentsutskotten vilka ska inkomma med synpunkter inom 20 dagar från begäran. Utskotten kan höra den berörda personen. Den ansvariga för den enhet som avses i paragraf 1a utses för en period av tre år varefter uppdraget kan förnyas vid ett enda tillfälle. Den ansvarigas uppdrag är inte förenligt med mandat av politisk natur. Det är inte möjligt att utnämna en person vars intressen, av vilket slag de än må vara, är oförenliga med enhetens funktioner. Den ansvariga för den enhet som avses i paragraf 1a ska avsättas om vederbörande direkt eller indirekt utövar någon annan yrkes- eller konsultverksamhet. Personen i fråga får inte vara styrelseledamot eller anställd av något offentligt eller

privat organ eller utöva något annat offentligt uppdrag eller ha direkta eller indirekta intressen i de företag som är verksamma inom sektorn. Den nuvarande enhetschefen ska arbeta kvar till dess att vederbörandes mandat löper ut.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 14 Den 10 maj och den 21 november 2007 överlämnade kommissionen frågeformulär till de italienska myndigheterna i syfte att inhämta information om nationell lag på järnvägsområdet. Republiken Italien svarade den 13 augusti 2007 respektive den 18 januari 2008.
- 15 På grundval av information som hade inhämtats på detta sätt inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Republiken Italien. Enligt kommissionen var den italienska lagstiftningen på området för järnvägstransport inte förenlig med de direktiv som utgjorde det första järnvägspaketet. Den 26 juni 2008 skickade kommissionen en formell underrättelse till denna medlemsstat. I nämnda underrättelse räknades de italienska lagbestämmelser upp som inte ansågs vara förenliga med det första järnvägspaketet. Republiken Italien uppmanades att inkomma med synpunkter inom två månader.
- 16 Republiken Italien besvarade nämnda formella underrättelse genom skrivelse av den 13 augusti 2008, i vilken den åtog sig att reflektera över situationen på marknaden och de italienska lagbestämmelserna för att utvärdera problemen med infrastrukturförvaltarnas oberoende vid beslutsfattande och för att föreslå justeringar.
- 17 Kommissionen begärde att Republiken Italien skulle inkomma med ytterligare klagoranden. Republiken Italien besvarade kommissionens begäran genom skrivelser av den 22 december 2008, den 21 januari 2009 och den 23 mars 2009.
- 18 Den 1 oktober 2009 tillkännagav de italienska myndigheterna lagdekret nr 135 av den 25 september 2009 som innehöll brådskande bestämmelser för att fullgöra gemenskapsskyldigheter och följa domar av Europeiska gemenskapernas domstol (GURI nr 223 av den 25 september 2009, s. 2). De italienska myndigheterna framhöll särskilt artikel 2 i lagdekretet samt en ändring i artikel 15 i RFI:s stadga enligt vilken det inte var möjligt att samtidigt vara styrelseledamot i detta företag och i moderbolaget, det vill säga FS-gruppen, eller i andra företag som kontrollerades av den sistnämnda och som var verksamma inom sektorn för järnvägstransport.
- 19 Genom skrivelse av den 8 oktober 2009 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien, i vilket den gjorde gällande att de italienska bestämmelserna i nämnda sektor inte var förenliga med direktiv 91/440 och 2001/14 samt gav medlemsstaten två månader för att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet.
- 20 Republiken Italien besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelser av den 23 december 2009 och den 26 april 2010. Den 2 december 2009 delgav medlemsstaten dessutom kommissionen lag nr 166 av den 20 november 2009, om omvandling till lag, med ändringar, av lagdekret nr 135 av den 25 september 2009.
- 21 Efter det att ett faktafel hade upptäckts i den italienska versionen av det motiverade yttrandet antog kommissionen, som önskade precisera sin inställning med beaktande av vad Republiken Italien hade anfört, den 24 november 2010, ett kompletterande motiverat yttrande vilket delgavs denna medlemsstat samma dag. I nämnda yttrande uppmanade kommissionen Republiken Italien att rätta sig efter yttrandet inom en månad från delgivningen.
- 22 Republiken Italien besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 10 januari 2011.

- 23 Kommissionen ansåg inte att de italienska myndigheternas svar var tillfredsställande och beslutade att väcka förevarande talan.
- 24 Domstolens ordförande beslutade den 21 november 2011 att ge Republiken Tjeckien rätt att intervensera till stöd för Republiken Italiens yrkanden.
- 25 Den 11 april 2013 hölls förhandling vid domstolen varvid kommissionen informerade domstolen om att den drog tillbaka den första invändningen i sin talan, som avsåg ett åsidosättande av artikel 6.3 i, och bilaga II till, direktiv 91/440.

Talan

Invändningen mot uttaget av avgifter för tillträde till infrastruktur

Parternas argument

- 26 Kommissionen har inledningsvis gjort gällande att kravet på att infrastrukturförvaltarens förvaltning ska vara oberoende, såsom föreskrivs i artikel 4.1 i direktiv 2001/14, inte respekteras i den italienska lagstiftningen.
- 27 Enligt kommissionen föreskrivs i denna artikel att fastställandet av avgifter eller, med andra ord, valet av uttag av avgifter omfattas av infrastrukturförvaltarens behörighet. Vad som avses är oberoende förvaltning, vilken ger förvaltaren tillräckliga inkomster för att denne ska kunna fullgöra sina uppdrag utan inblandning från staten. Genom att förbehålla sig rätten att fastställa nivån på avgifterna fråntar staten emellertid förvaltaren ett viktigt förvaltningsinstrument.
- 28 Kommissionen anser att denna tolkning av artikel 4.1 i direktiv 2001/14 stöds av en systematisk tolkning av direktivet. Enligt artikel 30.3 i detta direktiv ska förvaltarens beslut om uttag av avgifter kontrolleras av det organ som har inrättats för detta ändamål, och denna kontroll fyller endast en funktion om förvaltaren har beslutsrätt vid fastställandet av avgifterna.
- 29 I Italien är det emellertid ministern som, enligt artikel 17.1 i lagstiftningsdekret nr 188/2003, fastställer avgifterna för tillträde till nätet. Infrastrukturförvaltaren kan framlägga ett förslag (kallat motiverad rapport), men det är ministern som i dekret fastställer nivån på avgifterna. Därefter åligger det förvaltaren att, med tillämpning av artikel 17.2 i ovannämnda dekret, beräkna de avgifter som enskilda järnvägsföretag faktiskt ska erlagga för nyttjandet av enskilda tågglägen och att inkassera dessa avgifter.
- 30 Om ministern har getts behörighet är det enligt kommissionen inte möjligt för regleringsorganet att kontrollera vare sig avgifterna eller beräkningsmetoderna för dessa, vilka grundar sig på olika kostnadskategorier. Detta beror på att kontrollorganet saknar makt i förhållande till ministern.
- 31 Kommissionen har tillagt att andra bestämmelser i direktiv 2001/14 med nödvändighet förutsätter att infrastrukturförvaltarens funktioner inte begränsas till beräkning och inkassering av avgifter i enskilda fall, utan även omfattar fastställande av nivån på de tillämpliga avgifterna.
- 32 Enligt kommissionen är den omständigheten att ministern fastställer nivån på avgifterna för att säkerställa balans i infrastrukturförvaltarens räkenskaper inte förenlig med de mekanismer som inrättats genom direktiv 2001/14. Det kan ligga i statens intresse att kontrollera infrastrukturförvaltarens inkomster eftersom det, enligt artikel 6.1 i nämnda direktiv, åligger medlemsstaterna att säkerställa balans i en infrastrukturförvaltares räkenskaper, så att inkomsterna från infrastrukturavgifter, överskott från annan affärsverksamhet och statlig finansiering åtminstone täcker utgifterna för infrastrukturen. Direktivet tillåter emellertid inte att staten påverkar förvaltarens

räkenskaper genom fastställande av nivån på avgifter, men däremot på de sätt som föreskrivs i artikel 6.2 i direktivet, nämligen genom att ge infrastrukturförvaltarna incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter. En sänkning av infrastrukturkostnaderna skulle göra det möjligt för staten att i vart fall till viss del hushålla med medlen avsedda för infrastruktur.

- 33 Enligt kommissionen framgår det tydligt av lydelsen av artikel 17.1 i lagstiftningsdekret nr 188/2003 vem som fattar beslut och vem som kan framlägga förslag. Ministerns utvärderingar under beslutsfasen går dessutom utöver innehållet i förvaltarens motiverade rapport. Ministern undersöker nämligen inte förslaget förenlighet med beaktande endast av kriterierna i artikel 17.3 i detta lagstiftningsdekret, utan även med beaktande av kravet på balans i förvaltarens räkenskaper.
- 34 Republiken Italien erinrar om att regleringsorganet kan utöva kontroll – vad avser tillämpningen av avgiftsnivåer som begränsar eller förefaller begränsa konkurrensen eller diskriminerar eller förefaller diskriminera företag – på eget initiativ eller på begäran av ett järnvägsföretag, antingen under den fas då avgiften förhandlas fram med infrastrukturförvaltaren eller efter det att avgiften fastställts, i synnerhet vad avser enskilda tågslagen.
- 35 Enligt artikel 37.6 a i lagstiftningsdekret nr 188/2003 kan regleringsorganet nämligen, ”för det fall bestämmelserna om tillträde till och användning av järnvägsinfrastruktur och tillhörande tjänster åsidosatts”, ta ut en administrativ sanktionsavgift som högst får motsvara 1 procent av omsättningen avseende marknadsinkomster, och som inte får överstiga 1 000 000 euro.
- 36 Med beaktande av att godkännande av ministern inte skyddar infrastrukturförvaltaren från sanktion anser Republiken Italien att det är uppenbart att förvaltaren, efter klagomål från regleringsorganet, måste anpassa sitt avgiftsförslag eller, om avgifterna redan har fastställts, lägga fram ett nytt förslag. Om detta inte sker kan regleringsorganet inleda ett förfarande vilket kan utmynna i att en sanktionsavgift tas ut.
- 37 Enligt nämnda medlemsstat överensstämmer detta kontrollsystem med bestämmelserna i direktiv 2001/14. Med beaktande av att det enligt direktivet inte åligger regleringsorganet att direkt ändra avgifterna är det dessutom svårt att se på vilket annat sätt regleringsorganets funktioner skulle kunna utformas än genom tilldelning av behörighet att intervensera när kandidaterna och förvaltaren förhandlar och att ta ut en sanktionsavgift för det fall förvaltaren åsidosätter de i lag föreskrivna kriterierna för fastställande av avgifter.
- 38 Vad avser den principfråga som ställts inom ramen för grunden om uttag av avgifter har Republiken Italien anfört att ministern, enligt en korrekt tillämpning av artikel 17.1 i lagstiftningsdekret nr 188/2003, saknar behörighet att genomföra en innehållsmässig kontroll av nivån på avgifterna, vilka fastställs på grundval av infrastrukturförvaltarens motiverade rapport. Ministern är således endast behörig att, inom ramen för en strikt kontroll av lagenligheten, kontrollera att de ”särskilda regler” som medlemsstater ska fastställa enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 har iakttagits.

Domstolens bedömning

- 39 Genom den grund som avser uttag av avgifter för tillträde till infrastruktur har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien har åsidosatt artiklarna 4.1 och 30.3 i direktiv 2001/14, i den mån som de metoder som föreskrivs i italiensk lagstiftning för fastställande av nivån på avgifterna enligt kommissionen inte uppfyller kravet på infrastrukturförvaltarens ”förvaltningsmässiga oberoende”. Ministern fastställer nämligen avgifterna för tillträde till nätet genom dekret.
- 40 Kommissionen och nämnda medlemsstat är oense om från vilken tidpunkt som infrastrukturförvaltaren på ett oberoende sätt kan anses stå för fastställandet av nivån på avgifterna.

- 41 Medlemsstaterna ska enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 utveckla ett "ramverk" för uttag av avgifter och de kan även fastställa särskilda regler för uttag av avgifter, allt under förutsättning att infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende iakttas. Enligt denna bestämmelse ska den sistnämnda fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift (se, bland annat, dom av den 28 februari 2013 i mål C-483/10, kommissionen mot Spanien, punkt 39).
- 42 I samma artikel 4 fördelas behörighet mellan medlemsstaterna och infrastrukturförvaltaren vad avser systemen för uttag av avgifter. Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att skapa en ram för uttag av avgifter, medan fastställandet av avgiften och uppbörden av densamma ankommer på infrastrukturförvaltaren (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 41).
- 43 Det ska erinras om syftena med direktiv 2001/14. För det första är nämligen ett av de syften som eftersträvas genom det system för uttag av avgifter som införts genom direktivet att säkerställa infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende. Denna ska med andra ord använda systemet för uttag av avgifter som ett förvaltningsinstrument. Av skäl 12 i samma direktiv framgår sålunda att, inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna, systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen. Nämnda förvaltare skulle emellertid inte kunna uppnå sådan optimering genom systemet för uttag av avgifter om deras roll var begränsad till att beräkna avgifternas storlek i det enskilda fallet, med tillämpning av en formel som har fastställts på förhand genom ministeriell förordning. Nämnda förvaltare måste således förfoga över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställande av nivån på avgifterna (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 44).
- 44 Republiken Italien har i detta avseende gjort gällande att ministern enbart kontrollerar att infrastrukturförvaltarens förslag är lagenligt och således inte påverkar dennes oberoende. Såsom kommissionen har gjort gällande grundar sig denna praxis emellertid inte på någon regel som gör att den kan anses vara av obestridligt slag. En sådan praxis kan således inte anses svara mot syftena med direktiv 2001/14.
- 45 Dessutom ska infrastrukturförvaltaren, enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14/EG, "fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift". Av lydelsen av lagstiftningsdekret nr 188/2003, i synnerhet dekretets artikel 17, framgår emellertid tydligt att fastställandet av avgiften ska ske i samråd med ministern och att förvaltaren är bunden av ministerns beslut.
- 46 Ministern kontrollerar förvisso, såsom Republiken Italien har gjort gällande, endast lagenligheten. I enlighet med det system som införts genom direktiv 2001/14 är det emellertid regleringsorganet, i förevarande fall URSF, och inte ministern, som ska utföra en sådan kontroll av lagenligheten. Med hänsyn till att infrastrukturförvaltaren är skyldig att rätta sig efter ministerns beslut avseende fastställandet av avgifter för tillträde till infrastruktur kan den italienska lagstiftningen följaktligen inte säkerställa den sistnämndas oberoende. Nämnda lagstiftning uppfyller därmed inte kraven i artikel 4.1 i detta direktiv.
- 47 Slutligen, vad gäller artikel 30.3 i direktiv 2001/14, hindrar den omständigheten att ministern kan kontrollera infrastrukturförvaltarens förslag till avgifter förvisso inte URSF från att fullgöra sitt uppdrag genom att utföra de kontroller som ingår häri. Ett sådant system räcker emellertid inte i sig för att säkerställa förvaltarens oberoende på det sätt som unionslagstiftaren önskar.
- 48 Av övervägandena ovan följer att kommissionen ska anses ha grund för sin invändning avseende uttaget av avgifter för tillträde till infrastruktur.

Invändningen om regleringsorganets oberoende

Parternas argument

- 49 Enligt kommissionen är regleringsorganets fullständiga och nödvändiga oberoende i förhållandet till samtliga järnvägsföretag inte säkerställt i den italienska lagstiftningen. Detta då regleringsorganets personal utgörs av tjänstemän vid ministeriet och det sistnämnda fortsätter att utöva ett avgörande inflytande på FS-gruppen, vilken omfattar det största italienska järnvägsföretaget (Trenitalia), och därmed på detta sistnämnda bolag.
- 50 Enligt kommissionen ingår URSF, det vill säga regleringsorganet, i ministeriet. Dessutom ingår det största italienska järnvägsföretaget (Trenitalia) inte bara i samma företagsgrupp som infrastrukturförvaltaren, utan det är också ett företag som ägs av staten och över vilket ministeriet, trots att det inte längre har befogenheter såsom aktieägare, icke desto mindre har ett avgörande inflytande.
- 51 Kommissionen har nämligen gjort gällande att regleringsorganets personal består av tjänstemän vid ministeriet vilka fortsätter att utöva ett avgörande inflytande över FS-gruppen och Trenitalia, samt att nämnda organ är helt integrerat i ministeriets hierarki. På grund av sin stödroll i förhållande till finansministeriet vid dess utövande av sina funktioner som aktieinnehavare i FS-gruppen, har ministeriet dessutom även fortsättningsvis ett intresse av att nämnda grupp utvecklas i en positiv riktning.
- 52 Enligt kommissionen skapar denna situation en intressekonflikt för de tjänstemän vid ministeriet som är verksamma inom regleringsorganet och som av denna anledning är skyldiga att säkerställa att konkurrenter till det statliga järnvägsföretaget inte diskrimineras. Inom ramen för denna kontrollverksamhet kommer de nämligen vara benägna att beakta företagets affärsintressen.
- 53 Kommissionen har förklarat att den inte gör gällande att direktiv 2001/14 inte i något fall tillåter att regleringsorgan ingår i ett ministerium. Denna möjlighet får emellertid enligt kommissionen inte kollidera med kravet på oberoende, i synnerhet med avseende på beslutsfattande, för de järnvägsföretag som avses med de åtgärder som nämnda organ vidtar. Möjligheten, vilken uttryckligen föreskrivs i artikel 30.1 i detta direktiv, att regleringsorganet ingår i ett ministerium kan enligt kommissionen inte isoleras från bestämmelsen i övrigt och särskilt inte från kravet på oberoende i densamma. En sådan möjlighet ska således anses vara utesluten när integreringen av regleringsorganet i ett ministerium skadar detta organs oberoende.
- 54 I andra hand har kommissionen, avseende Republiken Italiens övriga garantier rörande URSF:s oberoende, inledningsvis anfört att den inte grundar sitt resonemang på ministerrådets befogenheter utan på rapporter från ett ministerium, nämligen ministeriet med ansvar för infrastruktur och transport. Vad avser URSF:s styrandes befogenheter har kommissionen vidare vidhållit att dessa är underkastade ministern som behållit ett visst handlingsutrymme vad avser beslut om utnämning, förfogande över tillgångar och eventuell uppsägning av avtal med nämnda styrande.
- 55 Kommissionen har i detta avseende konstaterat att artikel 37 i lagstiftningsdekret nr 188/2003, efter det att institutionen väckte talan, har ändrats med verkan från den 6 juli 2011. Utan att beakta denna ändrings relevans, vilken med avseende på förevarande förfarande inträtt för sent, anser kommissionen att det återstår att bedöma huruvida den faktiskt kan medföra att överträdelsen inte längre ska anses föreligga.
- 56 Kommissionen har därefter preciserat att den inte övertygades av svaret på det motiverade yttrandet, i vilket det inte framgår att ministeriet saknade utrymme för skönsmässig bedömning, bland annat vad avser uppsägning av avtal med URSF:s styrande. I svaret av den 23 december 2009 på det motiverade

yttrandet av den 8 oktober 2009 angavs endast att URSF inte ingår i systemet för ministeriets departement och därmed inte är underkastat den kontroll som chefen för det departement till vilket direktionen för järnvägstransport hör utövar. Det kompletterande svaret av den 26 april 2010 på samma yttrande innehöll inte någon ytterligare hänvisning till frågan. Dessa omständigheter vederlägger inte kommissionens uppgift att URSF:s personal består av tjänstemän vid ministeriet som lyder under den minister som har i uppdrag att stödja aktieinnehavare i FS-gruppen.

- 57 Slutligen har kommissionen erinrat om att artikel 30.1 i direktiv 2001/14 kräver att regleringsorganet ska vara oberoende inte bara i förhållande till järnvägsföretag utan också i förhållande till avgiftsorgan. Enligt kommissionen fastställs avgiften för tillträde till infrastruktur av den minister under vilken URSF till fullo lyder. Av denna anledning kan nämnda regleringsorgan inte anses vara oberoende i fråga om beslutsfattande, organisation, juridisk struktur och finansiering. En enda enhet, nämligen ministeriet, ansvarar nämligen samtidigt för uttag av avgifter och kontrollen härav i egenskap av regleringsorgan.
- 58 Republiken Italien har erinrat om att direktiv 2001/14 inte förbjuder att regleringsorganet utgör en del av ett ministerium, så länge som det sistnämnda inte deltar i utövandet av aktieägares rättigheter i FS-gruppen. Nämnda medlemsstat har gjort gällande att lagdekret nr 98/2011 har skapat en situation med självständigt beslutsfattande i förhållande till ministeriet och garanterar URSF en ställning i vilken det rättsligt helt självständigt förfogar över de tillgångar som det tilldelats i lag.
- 59 Vad avser frågan om URSF:s oberoende i förhållande till ministeriet har Republiken Italien gjort gällande att lagdekret nr 98/2011, vilket är i kraft sedan den 6 juli 2011, bör ha skingrat kommissionens tvivel genom att undandra URSF från ministeriets påverkan, bland annat genom att ge URSF:s direktör en ställning som ligger utanför ministeriets hierarki. Medlemsstaten har för övrigt tillagt att det system som var i kraft när talan väcktes inte heller stred mot artikel 30.1 i direktiv 2001/14.
- 60 I sin duplik har Republiken Italien dessutom hänvisat till lag nr 27 av den 24 mars 2012 om omvandling till lag, med ändringar, av lagdekret nr 1 av den 24 januari 2012 om brådskande bestämmelser avseende konkurrens, utveckling av infrastruktur och konkurrenskraft (ordinarie tillägg till GURI nr 71 av den 24 mars 2012), vilken i artikel 36 föreskriver att Institutione de l'Autorità di regolazione dei trasporti (myndighet för kontroll av transporter) ska inrättas och ersätta URSF samt komplettera de funktioner som den sistnämnda utövar. Medlemsstaten har gjort gällande att denna nya myndighet inte inrättades på den grunden att URSF inte ansågs vara tillräckligt oberoende, utan att det rör sig om ett val av den italienska lagstiftaren, vilket hänger samman med en mer omfattande insats som syftar till att säkerställa liberaliseringen av marknaderna, att ge en enda oberoende person kontroll över samtliga transportmedel och inte bara över järnvägstransporter.

Domstolens bedömning

- 61 Genom den grund som avser regleringsorganets oberoende har kommissionen gjort gällande att italiensk lagstiftning inte överensstämmer med artikel 30.1 i direktiv 2001/14, då URSF, eftersom det består av tjänstemän vid ministeriet, inte kan anses vara oberoende, i synnerhet inte med beaktande av att ministeriet fortsätter att ha inflytande över FS-gruppen som innehar det största järnvägsföretaget på marknaden (Trenitalia).
- 62 Domstolen konstaterar att de italienska myndigheterna genom successiva lagstiftningsåtgärder direkt har påverkat uppbyggnaden av regleringsorganet, genom att i samband med varje lagstiftningssteg omdefiniera organets oberoende i organisatoriskt och räkenskapsmässigt hänseende. Så är fallet med lagdekret nr 98/2011 och, i ännu högre grad, med lag nr 27 av den 24 mars 2012, genom vilken en ny kontrollmyndighet för transport inrättades.

- 63 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och domstolen ska inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 11 oktober 2001 i mål C-111/00, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-7555, punkt 13, och av den 9 juni 2011 i mål C-383/09, kommissionen mot Frankrike, REU 2011, s. I-4869, punkt 22).
- 64 Vad gäller argumentet att den italienska lagstiftning som var i kraft när talan väcktes är förenlig med artikel 30.1 i direktiv 2001/14, nöjer sig domstolen med att erinra om att regleringsorganet enligt denna bestämmelse kan vara det ministerium som ansvarar för transport. Av detta följer att kommissionen inte enbart kan åberopa den omständigheten att URSF ingår i detta ministerium till stöd för påståendet att URSF inte är oberoende.
- 65 Det är riktigt att tjänstemännen vid ministeriet, såsom kommissionen med rätta gjort gällande, befinner sig i en svår situation då de arbetar för regleringsorganet samtidigt som de hierarkiskt tillhör ministeriet. Kommissionen har dessutom med rätta gjort gällande att artikel 30.1 i direktiv 2001/14 syftar till att säkerställa regleringsorganets oberoende och att detta syfte bör tillmätas större betydelse än den omständigheten att det sistnämnda får tillhöra ministeriet.
- 66 Det ska noteras att artikel 37 i lagstiftningsdekret nr 188/2003, i dess lydelse före den ändring som gjordes genom lagdekret nr 98/2011, angav att ”den enhet vid [ministeriet] som är verksam som regleringsorgan förfogar över den personal, den utrustning och de ekonomiska resurser som den behöver för att fullgöra sitt uppdrag inom ramarna för de tillgångar som angetts i nämnda ministeriums preliminära budget.” Denna text kan enligt kommissionen emellertid inte anses säkerställa att regleringsorganet kan agera helt oberoende. Regleringsorganets ekonomiska tillgångar beror nämligen på ministeriets budget.
- 67 Domstolen konstaterar att samtliga kommissionens argument till stöd för den tredje grunden är allmänt hållna och i huvudsak fokuserar på den omständigheten att URSF är en enhet som ingår i ministeriet, trots att detta inte förbjuds i direktiv 2001/14. Kommissionen har för övrigt inte åberopat något annat konkret argument till stöd för sin grund.
- 68 Enligt domstolens fasta rättspraxis är det kommissionen som i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet och som ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 26 april 2005 i mål 494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 41, av den 6 oktober 2009 i mål, C-335/07, kommissionen mot Finland, REG 2009, s. I-9459, punkt 46, och av den 28 februari 2013 i mål C-556/10, kommissionen mot Tyskland, punkt 66).
- 69 Kommissionens invändning om åsidosättande av artikel 30.1 i direktiv 2001/14 kan således inte godtas.
- 70 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Italien, genom att inte säkerställa infrastrukturförvaltarens oberoende vid fastställandet av uttaget av avgifter för tillträde till infrastruktur och tilldelning av infrastrukturkapacitet, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 30.3 i direktiv 2001/14, och att talan i övrigt ska ogillas.

Rättegångskostnader

- 71 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Enligt domstolens rättegångsregler, artikel 141.1, ska dessutom part som återkallar sin talan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om den andra parten har yrkat detta i sitt yttrande över återkallelsen.

- 72 I förevarande mål har kommissionen återkallat den första grunden till stöd för sin talan om bristande oberoende för det organ som utövar de väsentliga uppgifter som avses i artikel 6.3 i, och bilaga II till, direktiv 91/440.
- 73 Eftersom kommissionen och Republiken Italien ömsom har tappat målet på en eller flera punkter ska vardera parten likväl bära sina rättegångskostnader.
- 74 Vidare ska, med tillämpning av artikel 140.1 i rättegångsreglerna, i vilken föreskrivs att medlemsstater som har intervenerat i målet ska bära sina rättegångskostnader, Republiken Tjeckien bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Genom att inte säkerställa infrastrukturförvaltarens oberoende vid fastställandet av uttaget av avgifter för tillträde till infrastruktur och tilldelning av infrastrukturkapacitet har Republiken Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007.**
- 2) **Talan ogillas i övrigt.**
- 3) **Europeiska kommissionen, Republiken Italien och Republiken Tjeckien ska bära sina egna rättegångskostnader.**

Underskrifter