



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 12 november 2020*

”Fördragsbrott – Direktiv 2007/59/EG – Behörighetsprövning av lokförare – Artikel 3 a – Behörig nationell myndighet – Direktiv 2004/49/EG – Artikel 16.1 – Säkerhetsmyndighet – Utseende av flera myndigheter”

I mål C-796/19,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 29 oktober 2019,

Europeiska kommissionen, företrädd av W. Mölls och C. Vrignon, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Österrike, företrädd av J. Schmoll och A. Posch, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič (referent) samt domarna C. Lycourgos och I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

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

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på

* Rättegångsspråk: tyska.

järnvägssystemet i gemenskapen (EUT L 315, 2007, s. 51) genom att som behörig myndighet enligt direktiv 2007/59 utse en annan myndighet än den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet) (EUT L 164, 2004, s. 44, och rättelse i EUT L 220, 2004, s. 16).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/49

2 Skälen 13 och 22 i direktiv 2004/49 har följande lydelse:

”(13) Infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag bör vid utövandet av sina förpliktelser och uppfyllandet av sitt ansvar använda sig av ett säkerhetsstyrningssystem som uppfyller gemenskapens krav och innehåller gemensamma delar. Information om säkerheten och införandet av säkerhetsstyrningssystemet bör överlämnas till respektive medlemsstats säkerhetsmyndighet.

...

(22) Som ett inlag i den nya gemensamma ramlagstiftningen för järnvägssäkerhet bör nationella myndigheter med uppgift att reglera och utöva tillsyn över järnvägssäkerheten inrättas i samtliga medlemsstater. För att underlätta samarbetet mellan dessa myndigheter på gemenskapsnivå bör samma minimikrav gälla i fråga om deras arbetsuppgifter och ansvar. De nationella säkerhetsmyndigheterna bör åtnjuta en hög grad av självständighet. De bör utföra sina uppgifter på ett öppet och icke-diskriminerande sätt för att bidra till skapandet av ett gemensamt järnvägssystem inom gemenskapen och samarbeta för att samordna sina principer för beslutsfattande, särskilt med avseende på utfärdandet av säkerhetsintyg för järnvägsföretag som bedriver internationell trafik.”

3 Av artikel 1 i direktiv 2004/49 framgår att ”[s]yftet med detta direktiv är att se till att säkerheten på gemenskapens järnvägar utvecklas och förbättras och att tillträde till marknaden för spårbundna tjänster underlättas genom följande åtgärder:

...

d) Krav på att varje medlemsstat skall inrätta en säkerhetsmyndighet och ett organ för utredning av olyckor och tillbud.

...”

4 Artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

g) *säkerhetsmyndighet*: nationellt organ som har tilldelats uppgifter med anknytning till järnvägssäkerhet i enlighet med detta direktiv eller något binationellt organ som medlemsstaterna anförtrott dessa uppgifter för att uppnå en enhetlig säkerhetsordning om specialiserad gränsöverskridande infrastruktur.

...”

5 I artikel 9.4 i direktivet föreskrivs följande:

”Infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag skall senast den 30 juni varje år till säkerhetsmyndigheten överlämna en säkerhetsrapport om det närmast föregående kalenderåret. Säkerhetsrapporten skall innehålla följande uppgifter:

- a) Information om hur organisationens samlade säkerhetsmål är uppfyllda och om resultatet av säkerhetsplanerna.
- b) Utarbetandet av nationella säkerhetsindikatorer och av de gemensamma säkerhetsindikatorer som fastställs i bilaga I, i den utsträckning detta är av betydelse för den rapporterande organisationen.
- c) Resultaten av den interna säkerhetsrevisionen.
- d) Synpunkter på brister och fel i järnvägsdrift och infrastrukturförvaltning som skulle kunna vara av betydelse för säkerhetsmyndigheten.”

6 Artikel 10.3 och 10.4 i direktivet har följande lydelse:

”3. Säkerhetsmyndigheten i den medlemsstat där järnvägsföretaget först etablerar sin verksamhet skall utfärda intyget i enlighet med punkt 2.

I intyget enligt punkt 2 skall typ och omfattning av den aktuella järnvägsdriften specificeras. Intyget enligt punkt 2 a skall äga giltighet inom hela gemenskapen för likvärdiga järnvägstransporter.

4. Säkerhetsmyndigheten i den medlemsstat där järnvägsföretaget planerar ytterligare järnvägstransporter skall utfärda det ytterligare nationella intyg som krävs i enlighet med punkt 2 b.”

7 Artikel 16 i direktiv 2004/49 har rubriken ”Uppgifter”. I artikel 16.1 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall inrätta en säkerhetsmyndighet. Denna kan vara det ministerium som ansvarar för transportfrågor och den skall beträffande organisation, rättsstruktur och beslutsfattande vara oberoende av järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare samt sökande och upphandlande enhet.”

8 I artikel 16.2 anges de uppgifter som den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16.1 åtminstone ska anförtros.

9 I artikel 18 i direktivet, med rubriken ”Årsrapport”, anges följande:

”Säkerhetsmyndigheterna skall varje år offentliggöra en rapport om sin verksamhet under föregående år och överlämna denna till [Europeiska unionens järnvägsbyrå] senast den 30 september. Rapporten skall innehålla information om följande:

- a) Utvecklingen av järnvägssäkerhet, inbegripet en sammanställning på medlemsstatsnivå av de gemensamma säkerhetsindikatorer som fastställs i bilaga I.

...”

- 10 Artikel 25 i direktivet har rubriken ”Säkerhetsrekommendationer”. I artikel 25.2 och 25.3 anges följande:

”2. Rekommendationerna skall ställas till säkerhetsmyndigheten och, om så behövs på grund av rekommendationens art, till andra organ eller myndigheter i medlemsstaten eller till andra medlemsstater. Medlemsstaterna och deras säkerhetsmyndigheter skall vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de av utredningsorganen utfärdade säkerhetsrekommendationerna vederbörligen beaktas och, i tillämpliga fall, leder till åtgärder.

3. Säkerhetsmyndigheten och andra myndigheter eller organ eller, i tillämpliga fall, andra medlemsstater till vilka rekommendationer har riktats skall minst en gång om året rapportera tillbaka till utredningsorganet angående åtgärder som vidtagits eller planeras till följd av rekommendationen.”

- 11 I bilaga I till detta direktiv anges de gemensamma säkerhetsindikatorer som säkerhetsmyndigheterna ska rapportera till kommissionen.

Direktiv 2007/59

- 12 Skälen 17 och 19 i direktiv 2007/59 har följande lydelse:

”(17) För att garantera nödvändig enhetlighet och öppenhet bör gemenskapen fastställa en gemensam modell för förarbevis, som ömsesidigt erkänns av medlemsstaterna, och som styrker att föraren dels uppfyller vissa minimikrav, dels har yrkeskvalifikationer och språkkunskaper. Det bör överlåtas till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att utfärda förarbevis och till järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna att utfärda harmoniserade kompletterande intyg.

...

(19) Säkerhetsmyndigheterna bör utnyttja all information i förarbevis, harmoniserade kompletterande intyg och i registren över förarbevis och harmoniserade kompletterande intyg för att underlätta bedömningen av den behörighetsprövning av personal som föreskrivs i artiklarna 10 och 11 i direktiv 2004/49/EG samt för att påskynda utfärdandet av de säkerhetsintyg som föreskrivs i de artiklarna.”

- 13 I artikel 1 i direktiv 2007/59 föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs villkoren och förfarandena för behörighetsprövning av lokförare för framförande av lok och tåg på gemenskapens järnvägssystem. I direktivet fastställs de uppgifter som åligger medlemsstaternas behöriga myndigheter, lokförare och andra aktörer inom järnvägssektorn, framför allt järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och utbildningsanstalter.”

- 14 Artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *behörig myndighet*: den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49/EG.

...”

15 I artikel 5 i direktivet, med rubriken ”Bestämmelser om bedrägeribekämpning”, föreskrivs följande:

”De behöriga myndigheterna och de utfärdande organen ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra risker för förfalskning av förarbevis och intyg samt manipulering av det register som avses i artikel 22.”

16 Artikel 19 i direktiv 2007/59 har rubriken ”Den behöriga myndighetens uppgifter”. I artikel 19.1 föreskrivs följande:

”Den behöriga myndigheten ska fullgöra följande uppgifter på ett öppet och icke-diskriminerande sätt:

- a) Utfärda och uppdatera förarbevis och tillhandahålla dubblettexemplar i enlighet med artiklarna 6 och 14.
- b) Säkerställa regelbundna prov och/eller kontroller i enlighet med artikel 16.1.
- c) Tillfälligt återkalla och återkalla förarbevis och tillstålla det utfärdande organet en motiverad begäran om tillfälligt återkallande av intyg i enlighet med artikel 29.

...”

17 I artikel 22 i direktivet anges olika skyldigheter som bland annat ska uppfyllas av de behöriga myndigheterna i fråga om register och informationsutbyte.

Den österrikiska lagstiftningen

18 Genom Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (förbundslag om järnvägar, rullande järnvägsmateriel och järnvägstrafik) (BGBl. 60/1957), i dess ändrade lydelse (nedan kallad Eisenbahngesetz 1957), anförtroddes förbundsministern för transport, innovation och teknologi (nedan kallad ministern) i princip de uppgifter som åligger säkerhetsmyndigheten enligt artikel 16 i direktiv 2004/49.

19 I 130 § Eisenbahngesetz 1957, i kapitel 9 i lagen som rör lokförare, fastställs en regel om behörighet i undantagsfall när det gäller dessa sistnämnda. Denna paragraf har följande lydelse:

”1) Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH har behörighet att utfärda förarbevis, uppdatera uppgifterna i ett förarbevis, förnya ett förarbevis eller utfärda ett dubblettexemplar av förarbeviset samt att återkalla eller tillfälligt återkalla ett förarbevis. Detta bolag ska tillämpa [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (1991 års allmänna förvaltningsprocesslag) (BGBl. 51/1991), i dess ändrade lydelse], inom ramen för det administrativa förfarandet.

2) [Ministern] kan ge Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH instruktioner om hur bolaget ska utöva sina befogenheter. I de frågor som avses i punkt 1 ska [ministern] vara den överordnade referensmyndigheten i den mening som avses i 5 och 68 §§ i 1991 års allmänna förvaltningsprocesslag, i dess ändrade lydelse.”

20 I 3, 4, 6 och 10 §§ Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (förbundslag om bildande av ett bolag för finansiering av järnvägsinfrastruktur) (BGBl. 201/1996) anges följande:

”Uppgifter

3 §

1) Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH har bland annat följande uppgifter:

...

3. genomförande av alla transaktioner och verksamheter som är nödvändiga för en icke-diskriminerande utveckling och förbättring av järnvägssektorn, samt ny järnvägsteknik på järnvägsnätet, genomförande av alla därmed sammanhängande transaktioner och verksamheter som bidrar till att förbättra resultatet för Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH och deltagande i samordningen av alla forsknings- och utvecklingsåtgärder på järnvägsområdet,
4. genomförande av alla transaktioner och verksamheter som ett ackrediterat kontrollorgan (utsett organ) ska bedriva inom järnvägssektorn,
5. utförande av de uppgifter som tillkommer ett avgiftsorgan i enlighet med kapitel 6 i Eisenbahngesetz 1957, till följd av en övergång genom ett järnvägsinfrastrukturföretag,
6. ledning av expertkommittén i enlighet med 48 § punkt 4 Eisenbahngesetz 1957,
7. utövande av behörigheten enligt 130 § Eisenbahngesetz 1957,
8. ansvaret för att upprätta och sköta register, såsom de överförs till Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH i enlighet med Eisenbahngesetz 1957, eller i enlighet med ett beslut antaget med stöd av denna lag,

...

Förvaltning av andelar

4 §

Förvaltningen av andelar i Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH görs i förbundsstatens namn av [ministern]. Ministern har rätt att ge Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH allmänna instruktioner om hur bolaget ska utföra sina uppgifter i den mening som avses i denna förbunds lag och får begära att bolaget ska redogöra för sin verksamhet. I bolagsordningen ska det föreskrivas att organen är skyldiga att följa dessa instruktioner och redogöra för verksamheten.

...

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:s kostnader

6 §

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH ska ledas på ett ekonomiskt och försiktigt sätt och i överensstämmelse med dess syfte. Förbundsstaten ska bära Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:s kostnader för personal och materiel, i den mån dessa kostnader är en följd av bolagets utförande av de uppgifter det har enligt denna förbunds lag och de inte kan ersättas av tredje man. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH ska upprätta en årlig finansieringsplan för detta ändamål och inhämta förbundsfinansministerns och [ministerns] godkännande.

...

Undantag från skatter och avgifter

10 §

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH är befriat från skatter och avgifter som fastställs i förbundslagarna, med undantag för omsättningsskatt, domstolsavgifter och domstolskostnader samt avgifter som har samband med den federala förvaltningen, i den mån dessa skatter och avgifter härrör från utförandet av de uppgifter som åligger bolaget enligt denna förbundslag.

...”

- 21 Av 20 § Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (lag om bolag med begränsat ansvar för delägarna) (RGrBl. 58/1906) framgår följande:

”1) När det gäller omfattningen av företagsledarnas behörighet att företräda bolaget är företagsledarna skyldiga gentemot bolaget att iaktta alla de begränsningar som föreskrivs i bolagsordningen, i bolagsmännens protokoll eller i ett föreläggande från bolagsstyrelsen som är bindande för företagsledarna.

...”

Det administrativa förfarandet

- 22 Kommissionen underrättade genom en formell underrättelse av den 20 november 2015 Republiken Österrike om att kommissionen hyste tvivel om huruvida det var förenligt med bestämmelserna i direktiv 2007/59, särskilt artikel 3 a i det direktivet, att utse en annan enhet som behörig myndighet i den mening som avses i det direktivet än den behöriga myndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49.
- 23 I sitt svar av den 22 januari 2016 på den formella underrättelsen gjorde Republiken Österrike gällande att den aktuella lagstiftningen var förenlig med unionsrätten. Republiken Österrike underströk bland annat att direktiv 2007/59, i enlighet med principen om medlemsstaternas institutionella autonomi, inte utgjorde hinder för att denna medlemsstat gav ett federalt organ, såsom Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, i uppdrag att under överinseende av ministern utföra vissa uppgifter som ankommer på den behöriga myndigheten i den mening som avses i direktivet.
- 24 Kommissionen ansåg att medlemsstatens svar var otillfredsställande och riktade därför, den 28 april 2017, ett motiverat yttrande till denna medlemsstat, i vilket kommissionen vidhöll den anmärkning som framförts i den formella underrättelsen.
- 25 Republiken Österrike besvarade det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 21 juni 2017. I denna skrivelse upprepade denna medlemsstat i huvudsak den ståndpunkt som den hade gett uttryck för i sitt svar av den 22 januari 2016 på kommissionens formella underrättelse.
- 26 Kommissionen ansåg inte att republiken Österrikes svar var tillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

Prövning av talan

Parternas argument

- 27 Kommissionen har påpekat att behörig myndighet i artikel 3 a i direktiv 2007/59 definieras som ”den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49/EG”. Kommissionen har härav dragit slutsatsen att det endast är denna myndighet som medlemsstaterna kan anförtro den behöriga myndighetens uppgifter enligt direktiv 2007/59, och att den nationella lagstiftaren inte är fri att utse ett annat organ för detta ändamål.
- 28 Medan Republiken Österrike har utsett ministern till ”säkerhetsmyndighet” enligt direktiv 2004/49, är det emellertid Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH som är den ”behöriga myndigheten” enligt direktiv 2007/59, särskilt vad gäller utförandet av de uppgifter som anförtrotts denna myndighet och som räknas upp i artikel 19.1 a–c i detta sistnämnda direktiv.
- 29 Under dessa omständigheter anser kommissionen att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2007/59.
- 30 Kommissionen anser att de argument Republiken Österrike har framfört, för att visa att denna medlemsstat har införlivat direktiv 2007/59 på ett korrekt sätt, inte kan godtas.
- 31 För det första kan argumentet att artikel 16 i direktiv 2004/49 inte kräver att säkerhetsmyndighetens uppgifter anförtros en enda myndighet inte godtas.
- 32 Detta följer av att unionslagstiftaren i artikel 1 d och artikel 16.1 i direktiv 2004/49 har använt singularformen för att ange säkerhetsmyndigheten. Även i artikel 3 g i direktivet definieras säkerhetsmyndigheten med användning av singularformen som ett ”nationellt organ” som har tilldelats uppgifter med anknytning till järnvägssäkerhet i enlighet med direktivet. Artikel 16.2 i samma direktiv tyder på detsamma, eftersom det där föreskrivs att ”säkerhetsmyndigheten” ska anförtros de uppgifter som anges där. I vissa av bestämmelserna i direktiv 2004/49 hänvisas visserligen, med användning av pluralformen, till ”säkerhetsmyndigheterna”. Det kan emellertid konstateras att det i dessa fall på ett kollektivt sätt är samtliga medlemsstaters säkerhetsmyndigheter som avses.
- 33 Vidare utgör det sammanhang som dessa bestämmelser ingår i stöd för att unionslagstiftaren avsiktligt valde singularformen och att det inte finns något utrymme för att fördela uppgifterna mellan flera myndigheter. I artikel 10.3 och 10.4 i direktiv 2004/49 förbinds således en medlemsstat systematiskt med en säkerhetsmyndighet. På samma sätt görs i artikel 25.2 och 25.3 i direktivet, för varje medlemsstat, en skillnad mellan ”säkerhetsmyndigheten” och ”andra organ eller myndigheter”. Likaledes föreskrivs det i artikel 18 i direktivet att säkerhetsmyndigheten varje år ska offentliggöra en rapport om ”sin” verksamhet under föregående år och överlämna denna till Europeiska unionens järnvägsbyrå. Denna rapport ska innehålla en relevant helhetsbild av situationen i den berörda medlemsstaten.
- 34 Dessutom ska man vid en bokstavstolkning och en kontextuell tolkning av de berörda bestämmelserna på ett avgörande sätt ta hänsyn till ordalydelsen i artikel 3 a i direktiv 2007/59, enligt vilken den ”behöriga myndigheten”, enligt det direktivet, ska vara ”den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49/EG” och således med nödvändighet utgå från antagandet att de uppgifter som räknas upp i nämnda artikel 16 ska utföras av en enda myndighet, som även ska utföra säkerhetsmyndighetens uppgifter enligt direktiv 2007/59.
- 35 När det för det andra gäller Republiken Österrikes argument att varje medlemsstat enligt artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55) och

artikel 55 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32) är skyldiga att utse "en [enda] nationell tillsynsmyndighet" och upprätta "ett enda nationellt regleringsorgan", och att man därför motsatsvis kan dra slutsatsen att det enligt direktiv 2004/49, som inte innehåller sådana bestämningsord, är möjligt att utse flera myndigheter, har kommissionen svarat att det på grund av att dessa bestämmelser ersatte tidigare bestämmelser, i vilka det föreskrevs att flera olika organ eller byråer skulle utses, var nödvändigt att klargöra denna skillnad i förhållande till de således ändrade rättsakterna.

- 36 Vad för det tredje gäller Republiken Österrikes argument att medlemsstaterna, när det saknas specifika krav i unionsrätten, har möjlighet att tillämpa sina nationella bestämmelser när de genomför unionsrätten, har kommissionen gjort gällande att direktiv 2007/59 faktiskt innehåller sådana specifika krav. Dessutom utgör den omständigheten att Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH är ett bolag som inrättats direkt genom förbundslagstiftning, vars andelar förvaltas av ministern och som utför uppgifter för förbundsstaten i nära samarbete med och under tillsyn av ministern i dennes egenskap av behörig säkerhetsmyndighet på central nivå, stöd för att det finns två olika myndigheter. Ministern är således inte själva myndigheten utan den överordnade referensmyndigheten, i den mening som avses i 5 och 68 §§ i 1991 års allmänna förvaltningsprocesslag, i dess ändrade lydelse, det vill säga den myndighet som dels avgör "behörighetskonflikter mellan myndigheter", dels har rätt att i mycket begränsade fall upphäva, ändra eller ogiltigförklara de beslut som fattats av de myndigheter som är underställda ministern. Det finns således anledning att dra slutsatsen att dessa myndigheter utgör "andra myndigheter".
- 37 Republiken Österrike har bestritt det påstådda fördragsbrottet.
- 38 Republiken Österrike har för det första gjort gällande att direktiven 2004/49 och 2007/59, med användning av pluralformen, hänvisar till "säkerhetsmyndigheterna" och de "behöriga myndigheterna" i medlemsstaterna. Artikel 16.2 i direktiv 2004/49 utgör i detta hänseende inte något hinder för att flera myndigheter tilldelas flera uppgifter, eftersom det i denna artikel endast föreskrivs att en "säkerhetsmyndighet" är skyldig att utföra ett antal uppgifter i fråga om järnvägssäkerhet. Den i artikel 18 i direktiv 2004/49 föreskrivna skyldigheten för säkerhetsmyndigheten att offentliggöra en årlig rapport om sin verksamhet utesluter dessutom inte att flera myndigheter på ett samordnat sätt upprättar en enda sådan rapport.
- 39 Denna medlemsstat har för det andra hänvisat till skillnaderna mellan den terminologi som används i direktiv 2004/49, å ena sidan, och direktiven 2009/72 och 2012/34, å andra sidan, och pekat på att det i dessa sistnämnda direktiv föreskrivs att det ska inrättas "en [enda] nationell tillsynsmyndighet" och "ett enda nationellt regleringsorgan", för att göra gällande att direktiv 2004/49 motsatsvis ska tolkas så att det är tillåtet att utse flera myndigheter.
- 40 För det tredje kan det i de medlemsstater som har en federal struktur, av skäl hänförliga till statens organisation eller till den nationella kompetensfördelningen, vara nödvändigt att låta utföra vissa uppgifter på ett decentraliserat sätt. I detta avseende bör principerna om medlemsstaternas institutionella autonomi, proportionalitet och subsidiaritet iakttas, enligt vilka kommissionen ska respektera väl etablerade nationella bestämmelser samt strukturen och funktionen hos medlemsstaternas rättssystem.
- 41 Den organisatoriska lösning som Republiken Österrike har valt i samband med införlivandet av direktiven 2004/49 och 2007/59, vilken innebär att ministern anförtros att utföra uppgifter i egenskap av den centrala säkerhetsmyndighet som är behörig för hela Österrike och att Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, som är underställt ministeriet, anförtros att utföra de operativa uppgifter som är knutna till certifieringen av lokförare, kan således inte kritiseras. Detta gäller i än högre grad eftersom Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH är ett bolag som har bildats direkt genom en förbundslag, vars andelar förvaltas av ministern, vars kostnader

för personal och materiel bärs av förbundsstaten och vars verksamhetsområde regleras enligt lag. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH är dessutom i flera avseenden bundet av ministerns instruktioner.

Domstolens bedömning

- 42 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Österrike har åsidosatt artikel 3 a i direktiv 2007/59 genom att som ”behörig myndighet”, med avseende på tillämpningen av detta direktiv, utse en annan myndighet än den ”säkerhetsmyndighet” som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49.
- 43 Det är i förevarande fall ostridigt att den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49 i denna medlemsstat är ministern, medan den ”behöriga myndighet” som har utsetts att utföra vissa uppgifter som avses i bland annat artikel 19.1 a–c i direktiv 2007/59 är Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, ett bolag som inrättats genom en förbunds lag.
- 44 I artikel 3 a i direktiv 2007/59 definieras ”behörig myndighet” som ”den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49/EG”.
- 45 För att avgöra huruvida dessa bestämmelser, såsom Republiken Österrike har gjort gällande, innebär att en medlemsstat får anförtro de uppgifter som genom dessa direktiv tilldelas den ”behöriga myndigheten” respektive ”säkerhetsmyndigheten” till olika myndigheter, ska inte bara lydelsen av de aktuella bestämmelserna beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i, samt i förekommande fall förarbetena inför antagandet av de aktuella bestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019, Nederlands Uitgeversverbond och Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 46 När det gäller lydelsen av de aktuella bestämmelserna anges det i artikel 3 a i direktiv 2007/59 att den behöriga myndigheten vid tillämpningen av detta direktiv är den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49.
- 47 I nämnda artikel 16 föreskrivs att varje medlemsstat ska inrätta ”en säkerhetsmyndighet” som enligt nämnda artikel kan vara det ministerium som ansvarar för transportfrågor. Begreppet ”säkerhetsmyndighet” definieras särskilt i artikel 3 g i detta direktiv som ”nationellt organ som har tilldelats uppgifter med anknytning till järnvägssäkerhet i enlighet med detta direktiv eller något binationellt organ som medlemsstaterna anförtrott dessa uppgifter för att uppnå en enhetlig säkerhetsordning om specialiserad gränsöverskridande infrastruktur”.
- 48 Det framgår således av artikel 3 g jämförd med artikel 16.1 i direktiv 2004/49, bland annat av unionslagstiftarens användning dels av singularformen för att peka ut säkerhetsmyndigheten, dels av bestämningen ”nationell” i samband med denna myndighet, att det i dessa bestämmelser föreskrivs att det i varje medlemsstat ska utses ett enda nationellt organ som ska utföra uppgifter i fråga om järnvägssäkerhet, men att två medlemsstater emellertid vid behov kan anförtro ett binationellt organ att utföra dessa uppgifter.
- 49 Denna tolkning stöds av systematiken i direktiv 2004/49, av vilken det framgår att information om järnvägssäkerheten i unionen i varje medlemsstat ska lämnas centralt till en enda säkerhetsmyndighet som ansvarar för att utfärda erforderliga intyg eller för att utarbeta och offentliggöra säkerhetsindikatorer för den berörda medlemsstaten.

- 50 Således föreskrivs det i artikel 9.4 i direktiv 2004/49, jämförd med skäl 13 i samma direktiv, att alla infrastrukturförvaltare och alla järnvägsföretag ska lämna en årsrapport till ”respektive medlemsstats säkerhetsmyndighet” med uppgifter om säkerheten och genomförandet av säkerhetsstyrningssystemet. En sådan rapport ska bland annat innehålla uppgift om utarbetandet av ”nationella” säkerhetsindikatorer.
- 51 Vidare är det enligt artikel 10.3 och 10.4 i direktivet ”säkerhetsmyndigheten i den medlemsstat” där järnvägsföretaget först etablerar sin verksamhet eller planerar ytterligare järnvägstransporter som ska utfärda erforderliga intyg.
- 52 Slutligen ska säkerhetsmyndigheten enligt artikel 18 i direktiv 2004/49 varje år offentliggöra en rapport om sin verksamhet under föregående år. Rapporten ska bland annat, enligt led a i denna artikel, innehålla en ”sammanställning på medlemsstatsnivå” av de gemensamma säkerhetsindikatorer som fastställs i bilaga I till direktivet.
- 53 Det ska även understrykas att den tolkning som grundar sig på ordalydelsen av de aktuella bestämmelserna, vilken det erinrats om i punkt 48 i förevarande dom, även har stöd i förarbetena till såväl direktiv 2004/49 som direktiv 2007/59.
- 54 I motiveringen till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (KOM(2002) 21 slutligt), vilket föregick antagandet av direktiv 2004/49, i det avsnitt som ägnas åt de nationella säkerhetsmyndigheterna, angavs följande: ”Enligt gällande direktiv har en mängd olika organ rätt att sköta säkerhetsregleringen. ... På lång sikt är detta inte förenligt med utövande av reglerande uppgifter som rör säkerhet. En reglering som är rättvis och präglas av öppenhet och insyn kräver lika behandling av samtliga aktörer inom sektorn under tillsyn av en regleringsmyndighet. ... För att underlätta samordningen av en Europaomfattande säkerhetsreglering är det nödvändigt att inrätta harmoniserade system i samtliga medlemsstater. ... Av samma skäl är det viktigt att koncentrera samtliga de regleringsfunktioner som har avgörande betydelse, såsom antagande av rättsligt bindande säkerhetsbestämmelser, till ett enda organ”.
- 55 I motiveringen till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal som är nödvändig för framförandet av lok och tåg på gemenskapens järnvägsnät (KOM(2004) 142 slutligt), vilket föregick antagandet av direktiv 2007/59, anges att valet att utse säkerhetsmyndigheten till den myndighet som ska ansvara för att utfärda förarbevis gjordes ”[f]ör att se till att gemenskapens regelverk om järnvägssäkerhet tillämpas så samstämmigt som möjligt”.
- 56 Det ska slutligen framhåvas att den tolkning som gjorts i punkt 48 i förevarande dom förefaller överensstämma med det mål som eftersträvas med direktiv 2004/49. Såsom har påpekats i punkt 54 i förevarande dom syftar detta direktiv bland annat till att koncentrera samtliga de regleringsfunktioner som har avgörande betydelse för järnvägssäkerheten till ett enda organ, eftersom denna koncentration gör det möjligt att i enlighet med artikel 1 i direktivet säkerställa att säkerheten på järnvägarna utvecklas och förbättras.
- 57 De argument som Republiken Österrike har anfört för att bestrida den tolkning av de aktuella bestämmelserna som gjorts i punkterna 44–55 i denna dom kan inte godtas.
- 58 För det första kan det förhållandet, som åberopats av Republiken Österrike, att det i flera bestämmelser i direktiven 2004/49 och 2007/59 i pluralform hänvisas till ”säkerhetsmyndigheterna” och de ”behöriga myndigheterna” i medlemsstaterna inte vara avgörande, eftersom det är uppenbart att dessa bestämmelser på ett kollektivt sätt hänvisar till sådana myndigheter i unionens olika medlemsstater. Så är fallet i fråga om skäl 22 i direktiv 2004/49, i vilket det hänvisas till behovet av att ”nationella

myndigheter med uppgift att reglera och utöva tillsyn över järnvägssäkerheten inrättas i samtliga medlemsstater”, och även i fråga om bilaga I till detta direktiv, i vilken det anges att ”[s]äkerhetsmyndigheterna ... ska ... rapportera de gemensamma säkerhetsindikatorerna”, vilka enligt artikel 18 i direktivet ska vara föremål för en sammanställning ”på medlemsstatsnivå”. Vad gäller bestämmelserna i direktiv 2007/59 innehåller skäl 17 i direktivet en hänvisning till ”de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna”, medan skäl 19 i direktivet innehåller en allmän hänvisning till de säkerhetsmyndigheter som införs genom direktiv 2004/49. På samma sätt innehåller artiklarna 1, 5 och 22 i direktiv 2007/59 endast en hänvisning till de uppgifter som åligger ”medlemsstaternas behöriga myndigheter”, ”de behöriga myndigheterna” och ”behöriga myndigheter”.

- 59 För det andra saknar den av Republiken Österrike åberopade omständigheten att unionslagstiftaren i andra sekundärrättsakter har varit nogga med att precisera att de myndigheter som ska införas med tillämpning av dessa rättsakter ska vara de ”enda”, helt betydelse för tolkningen av direktiven 2004/49 och 2007/59.
- 60 Vad för det tredje gäller argumentet avseende principerna om medlemsstaternas institutionella autonomi, proportionalitet och subsidiaritet, är det tillräckligt att konstatera att det visserligen av artikel 288 FEUF framgår att medlemsstaterna vid införlivandet av ett direktiv förfogar över ett betydande utrymme för skönmässig bedömning vad gäller valet av tillvägagångssätt för att säkerställa direktivets genomförande, men att den friheten inte inverkar på skyldigheten för varje medlemsstat till vilken direktivet är riktat att vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet får full verkan i överensstämmelse med det syfte som det eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 61 Under dessa omständigheter ska den institutionella autonomi som medlemsstaterna åtnjuter när det gäller att organisera och strukturera de regleringsmyndigheter som har inrättats med stöd av ett direktiv utövas med fullt iakttagande av de mål och skyldigheter som fastställs i direktivet (se, analogt, dom av den 19 oktober 2016, Ormaetxea Garai och Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 62 Såsom framgår av punkterna 44–55 i denna dom följer skyldigheten för varje medlemsstat att, för tillämpningen av direktiv 2004/49, utse en enda säkerhetsmyndighet, vilken ska anses vara den ”behöriga myndigheten” i den mening som avses i artikel 3 a i direktiv 2007/59, av de aktuella bestämmelserna i dessa direktiv.
- 63 Med hänsyn till denna skyldighet saknar det i förevarande fall betydelse att Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, såsom Republiken Österrike har hävdad, är underordnat ministern. Även om så vore fallet, skulle nämligen ett sådant beroendeförhållande mellan två enheter som är separata juridiska personer inte kunna säkerställa ett korrekt införlivande av den skyldighet som det erinrats om i föregående punkt.
- 64 Mot denna bakgrund ska kommissionens talan bifallas och det ska fastställas att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 a i direktiv 2007/59 genom att som ”behörig myndighet” enligt direktiv 2007/59 utse en annan myndighet än den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i direktiv 2004/49.

Rättegångskostnader

- 65 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

- 66 Kommissionen har yrkat att Republiken Österrike ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen, genom att som behörig myndighet enligt direktiv 2007/59 utse en annan myndighet än den säkerhetsmyndighet som avses i artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet).**
- 2) **Republiken Österrike ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter