



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2013 m. spalio 3 d.*

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — Transportas — Direktyva 2001/14/EB — 4 straipsnio 1 dalis ir 30 straipsnio 3 dalis — Geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymas — Mokesčių ėmimas — Infrastruktūros mokesčiai — Infrastruktūros valdytojo nepriklausomumas“

Byloje C-369/11

dėl 2011 m. liepos 12 d. pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama E. Montaguti ir H. Støvlbæk, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Italijos Respubliką, atstovaujamą G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* S. Fiorentino, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

palaikomą

Čekijos Respublikos, atstovaujamos M. Smolek,

įstojusios į bylą šalies,

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas A. Tizzano, teisėjai M. Berger, A. Borg Barthet (pranešėjas), E. Levits ir J.-J. Kasel,

generalinis advokatas N. Jääskinen,

posėdžio sekretorė A. Impellizzeri, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2013 m. balandžio 11 d. posėdžiui,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

* Proceso kalba: italų.

Sprendimą

- 1 Šiuo ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo konstatuoti, kad nepriėmusi įstatymų ir kitų teisės aktų, skirtų įgyvendinti 1991 m. liepos 29 d. Tarybos direktyvos 91/440/EEB dėl Bendrijos geležinkelių plėtros (OL L 237, p. 25; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 1 t., p. 341) su pakeitimais, padarytais 2006 m. lapkričio 20 d. Tarybos direktyva 2006/103/EB (OL L 363, p. 344, toliau – Direktyva 91/440), 6 straipsnio 3 dalį ir II priedą bei 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/14/EB dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo ir mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ėmimo (OL L 75, p. 29; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 5 t., p. 404) su pakeitimais, padarytais 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/58/EB (OL L 315, p. 44, toliau – Direktyva 2001/14), 4 straipsnio 1 ir 2 dalis, 14 straipsnio 2 dalį ir 30 straipsnio 1 ir 3 dalis, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal šias nuostatas.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

- 2 Direktyvos 91/440 4 straipsnyje, kuris yra tos direktyvos II skirsnyje „Valdymo nepriklausomumas“, nustatyta:

„1. Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad administracinių, ekonominių ir buhalterinės apskaitos reikalų valdymo, administravimo ir vidaus kontrolės srityse geležinkelio įmonės būtų nepriklausomos ir dėl to tvarkytų savo turtą, biudžetą ir sąskaitas, kurie yra atskirti nuo valstybės turto, biudžeto ir sąskaitų.

2. Infrastruktūros valdytojas laikosi valstybių narių nustatytų bendrų ir konkrečių mokesčių už naudojimąsi infrastruktūra ėmimo ir infrastruktūros pajėgumų paskirstymo taisyklių ir kartu atsako už savo įstaigos valdymą, administravimą ir vidaus kontrolę.“

- 3 Direktyvos 2001/14 11 ir 16 konstatuojamosios dalys išdėstytos taip:

„(11) Mokesčių ėmimo ir pajėgumų paskirstymo sistemos turėtų visoms įmonėms užtikrinti vienodą ir nediskriminacinę prieigą prie infrastruktūros ir kiek galima labiau siekti teisingai ir nediskriminuojant patenkinti visų naudotojų ir vežimo rūšių poreikius.

<...>

(16) Mokesčių ėmimo ir pajėgumų paskirstymo sistemos turėtų sudaryti sąlygas sąžiningai konkurencijai teikiant geležinkelių paslaugas.“

- 4 Minėtos direktyvos 4 straipsnio „Mokesčių įvedimas, nustatymas ir surinkimas“ 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Valstybės narės, laikydamosi Direktyvos 91/440/EEB 4 straipsnyje nustatyto valdymo nepriklausomumo principo, nustato mokesčių ėmimo sistemą.

Laikydamosi minėtos valdymo nepriklausomumo sąlygos, valstybės narės taip pat nustato konkrečias mokesčių ėmimo taisykles arba suteikia tokias galias infrastruktūros valdytojui. Mokesčius už naudojimąsi infrastruktūra nustato ir juos surenka infrastruktūros valdytojas.

2. Jei infrastruktūros valdytojas savo teisine forma, organizacija arba sprendimų priėmimo funkcijomis yra priklausomas nuo kurios nors geležinkelio įmonės, šiame skyriuje aprašytas funkcijas, išskyrus mokesčių surinkimo, vykdo savo teisine forma, organizacija ir sprendimų priėmimu nuo jokios geležinkelio įmonės nepriklausoma mokesčių surinkimo įstaiga.“

- 5 Direktyvos 2001/14 30 straipsnis „Reguliavimo institucija“ išdėstytas taip:

„1. Nepažeisdamos 21 straipsnio 6 dalies, valstybės narės įsteigia reguliavimo instituciją. Ši institucija, kuria gali būti už transporto reikalus atsakinga ministerija arba bet kokia kita institucija, savo organizacija, sprendimų dėl finansavimo priėmimu, teisine struktūra ir sprendimų priėmimu turi būti nepriklausoma nuo jokio infrastruktūros valdytojo, mokesčius imančios įstaigos, pajėgumus paskirstančios įstaigos ar pareiškėjo. Be to, jos veikla nepriklauso nuo jokios kompetentingos valdžios institucijos, dalyvaujančios viešųjų paslaugų sutarčių sudaryme. Ši įstaiga veikia pagal šiame straipsnyje nurodytus principus, o tai reiškia, kad jos apeliacinės ir reguliavimo funkcijos gali būti paskirtos atskiroms įstaigoms.

<...>

3. Reguliavimo įstaiga užtikrina, kad infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitiktų II skyrių ir būtų nediskriminuojantys. Pareiškėjai ir infrastruktūros valdytojas dėl infrastruktūros mokesčių dydžio derėtis gali tik tuo atveju, jei tas derybas prižiūri reguliavimo įstaiga. Reguliavimo įstaiga įsikiša, jeigu tos derybos gali neatitikti šios direktyvos reikalavimų.“

Italijos teisė

- 6 Direktyva 91/440, 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/13/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 95/18/EB dėl geležinkelio įmonių licencijavimo (OL L 75, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 5 t., p. 401), ir Direktyva 2001/14 (toliau visos kartu – pirmasis geležinkelių paketas) į Italijos teisę perkeltos 2003 m. liepos 8 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 188, kuriuo įgyvendinamos su geležinkeliais susijusios direktyvos 2001/12/EB, 2001/13/EB ir 2001/14/EB (GURI, Nr. 170, paprastasis priedas, 2003 m. liepos 24 d., toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 188/2003).
- 7 Direktyvos 91/440 II priede nurodytos „esminės funkcijos“ Italijoje pavestos *Rete Ferroviaria Italiana SpA* (toliau – RFI), laikomai „infrastruktūros valdytoja“ Infrastruktūros ir transporto ministerijos (toliau – ministerija) suteiktos koncesijos pagrindu, ir šiai ministerijai. RFI, turinti savarankišką teisinį subjektiškumą, priklauso *Ferrovie dello Stato Italiane* grupei (toliau – FS grupė), į kurią taip pat įeina pagrindinė geležinkelio įmonė, veikianti Italijos rinkoje, t. y. *Trenitalia SpA* (toliau – *Trenitalia*).
- 8 Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Geležinkelių infrastruktūros valdytojas yra savo teisine forma, organizacija ir sprendimų priėmimo funkcijomis savarankiškas ir nepriklausomas nuo transporto sektoriuje veikiančių įmonių asmuo.“

- 9 Dėl esminių funkcijų vykdymo RFI pavesta apskaičiuoti prieigos prie tinklo mokesčius kiekvienam operatoriui ir juos surinkti remiantis transporto ir infrastruktūros ministro (toliau – ministras) nustatytais tarifais, kaip matyti iš Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 17 straipsnio, kurio 1 ir 2 dalyse nurodyta:

„1. Siekiant tarptautinėms geležinkelio įmonių asociacijoms ir geležinkelio įmonėms užtikrinti tinkamą ir nediskriminacinę prieigą prie geležinkelių infrastruktūros ir jos naudojimą, už prieigą prie nacionalinės geležinkelių infrastruktūros mokėtinas mokesčiai nustatomas [ministro] dekretu, atsižvelgiant į geležinkelių infrastruktūros valdytojo pagrįstą ataskaitą, Tarpžinybinio ekonominio planavimo komiteto nuomonę ir gavus Nuolatinės konferencijos, atsakingos už santykius tarp

valstybės, regionų ir Trento bei Bolzano autonominių provincijų, pritarimą dėl jų kompetencijai priklausančių paslaugų. Dekretas skelbiamas *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* ir *Europos Bendrijų oficialiajame leidinyje*.

2. Remdamasis šio straipsnio 1 dalimi geležinkelių infrastruktūros valdytojas apskaičiuoja tarptautinių geležinkelio įmonių asociacijų ir geležinkelio įmonių už naudojimąsi infrastruktūra mokėtiną mokestį ir jį surenka.“

- 10 Minėto įstatyminio dekreto 17 straipsnio 11 dalyje nurodytas toks ministro vaidmuo:

„Prieigos prie infrastruktūros sistema, taip pat pajėgumų paskirstymo principai ir procedūra, nurodyta 27 straipsnyje, bei mokesčio už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ir atitinkamų sumų už 20 straipsnyje nurodytų paslaugų teikimą apskaičiavimo principai ir procedūra apibrėžiami [ministro] dekretu, skelbiamu *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Tuo pačiu dekretu nustatomos taisyklės, taikomos 20 straipsnyje nurodytoms paslaugoms.“

- 11 To paties įstatyminio dekreto 37 straipsnis skirtas perkelti Direktyvos 2001/14 30 straipsnį ir jame apibrėžtos „Reguliavimo institucijos“ funkcijos. Šis straipsnis iš dalies pakeistas 2011 m. liepos 6 d. Dekretu įstatymu Nr. 98 (toliau – Dekretas įstatymas Nr. 98/2011) siekiant nustatyti naują *Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari* (toliau – URSF), kuri yra reguliavimo institucija, vadovų skyrimo tvarką.

- 12 Dekreto įstatymo Nr. 98/2011 21 straipsnio 4 dalyje iš tiesų taip performuluota Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 37 straipsnio 1bis dalis:

„Taikant šio straipsnio 1 dalį [ministerijos] tarnyba, atsakinga už reguliavimo institucijos funkcijas, yra savarankiška organizaciniu ir apskaitos požiūriu neviršijant jai skiriamų ekonominių ir finansinių išteklių. Ši tarnyba kasmet pateikia Parlamentui savo veiklos ataskaitą.“

- 13 Be to, į minėtą Dekreto įstatymo Nr. 98/2011 37 straipsnį taip pat įtraukta 1ter dalis; ji išdėstyta taip:

„Šio straipsnio 1bis dalyje nurodytos tarnybos vadovas bus pasirinktas iš asmenų, dėl kurių nepriklausomumo ir moralinių savybių nekyla abejonų ir kurių profesinės savybės ir kompetencija geležinkelių sektoriuje yra pripažintos; jis [ministro] siūlymu skiriamas Ministrų Tarybos pirmininko dekretu pagal 2001 m. kovo 30 d. Įstatyminio dekreto Nr. 165 su pakeitimais 19 straipsnio 4, 5bis ir 6 dalis. Šis siūlymas pirmiausia teikiamas svarstyti kompetentingiems Parlamento komitetams, kurie pareiškia nuomonę per 20 dienų nuo prašymo gavimo. Šie komitetai gali išklausti atitinkamą asmenį. Šio straipsnio 1bis dalyje nurodytos tarnybos vadovas skiriamas trejiems metams, o naujai kadencijai gali būti paskirtas tik vieną kartą. Šio straipsnio 1bis dalyje nurodytos tarnybos vadovo pareigos nėra suderinamos su renkamomis politinio pobūdžio pareigomis; be to, joks asmuo negali būti paskirtas į šias pareigas, jei bet kokie jo interesai prieštarauja šios tarnybos funkcijoms. Šio straipsnio 1bis dalyje nurodytos tarnybos vadovas, gresiant netekti pareigų, negali tiesiogiai ar netiesiogiai vykdyti jokios profesinės ar konsultavimo veiklos; jis negali būti valstybės ar privačių įstaigų valdytojas ar darbuotojas, eiti kitų valstybinių pareigų ir turėti tiesioginių ar netiesioginių interesų šiame sektoriuje veikiančiose įmonėse. Dabartinis direktorius eina pareigas iki jo įgaliojimų pabaigos.“

Ikiteisminė procedūra ir procesas Teisingumo Teisme

- 14 2007 m. gegužės 10 d. ir lapkričio 21 d. Komisija Italijos institucijoms išsiuntė klausimynus, kuriais siekta gauti informacijos apie nacionalinės teisės aktus geležinkelių srityje. Italijos Respublika atsakė atitinkamai 2007 m. rugpjūčio 13 d. ir 2008 m. sausio 18 d.

- 15 Remdamasi taip surinkta informacija, Komisija pradėjo pažeidimo procedūrą prieš Italijos Respubliką dėl šios valstybės teisės aktų geležinkelių transporto srityje ir direktyvų, sudarančių pirmąjį geležinkelių paketą, nesuderinamumo. 2008 m. birželio 26 d. Komisija išsiuntė šiai valstybei narei oficialų pranešimą; jame nurodė Italijos teisės aktų dalis, kurios laikomos neatitinkančiomis šio pirmojo geležinkelių paketo, ir paragino pateikti pastabas per du mėnesius.
- 16 2008 m. rugpjūčio 13 d. raštu Italijos Respublika atsakė į minėtą oficialų pranešimą ir įsipareigojo apsvarstyti padėtį rinkoje ir Italijos teisės aktus, taip pat įvertinti problemas, susijusias su infrastruktūros valdytojų sprendimų priėmimo nepriklausomumu, ir pateikti pasiūlymų dėl pakeitimų.
- 17 Komisijos tarnybos vėl paprašė Italijos Respublikos paaiškinimų, ir valstybė į šį prašymą atsakė 2008 m. gruodžio 22 d., 2009 m. sausio 21 d. ir kovo 23 d. raštais.
- 18 2009 m. spalio 1 d. Italijos institucijos pateikė 2009 m. rugsėjo 25 d. Dekreto įstatymo Nr. 135 dėl skubių nuostatų, susijusių su Bendrijos įsipareigojimų įgyvendinimu ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimų vykdymu (GURI, Nr. 223, 2009 m. rugsėjo 25 d., p. 2), tekstą ir visų pirma nurodė jo 2 straipsnį ir RFI įstatų 15 straipsnio pakeitimo tekstą, kuriame numatyta, kad šios įmonės valdytojo pareigos nesuderinamos su patronuojančiosios bendrovės, t. y. FS grupės, arba kitų šios grupės kontroliuojamų įmonių, veikiančių geležinkelių transporto sektoriuje, valdytojo pareigomis.
- 19 2009 m. spalio 8 d. raštu Komisija išsiuntė Italijos Respublikai pagrįstą nuomonę, kurioje teigė, kad šios valstybės teisės aktai minėtoje srityje neatitinka direktyvų 91/440 ir 2001/14, ir nustatė šiai valstybei narei dviejų mėnesių terminą imtis reikiamų priemonių įvykdyti toje nuomonėje nurodytus reikalavimus.
- 20 2009 m. gruodžio 23 d. ir 2010 m. balandžio 26 d. raštais Italijos Respublika atsakė į minėtą pagrįstą nuomonę. Be to, 2009 m. gruodžio 2 d. ši valstybė narė pateikė Komisijai 2009 m. lapkričio 20 d. Įstatymo dėl 2009 m. rugsėjo 25 d. dekreto įstatymo Nr. 135 pakeitimo į įstatymą, įskaitant pakeitimus, tekstą.
- 21 Pažymėjusi, kad pagrįstos nuomonės versijoje italų kalba buvo padaryta kanceliarinė klaida, ir siekdama patikslinti savo poziciją atsižvelgiant į Italijos Respublikos pateiktus duomenis, 2010 m. lapkričio 24 d. Komisija priėmė papildomą pagrįstą nuomonę, kuri tą pačią dieną buvo įteikta minėtai valstybei narei, ir paragino šią valstybę įvykdyti toje nuomonėje nurodytus reikalavimus per vieną mėnesį nuo jos įteikimo.
- 22 2011 m. sausio 10 d. raštu Italijos Respublika atsakė į papildomą pagrįstą nuomonę.
- 23 Kadangi Italijos institucijų atsakymas Komisijos netenkino, ji nusprendė pareikšti šį ieškinį.
- 24 2011 m. lapkričio 21 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Čekijos Respublikai leista įstoti į bylą palaikyti Italijos Respublikos reikalavimų.
- 25 2013 m. balandžio 11 d. įvyko Teisingumo Teismo posėdis, per kurį Komisija informavo šį teismą, kad atsisako pirmojo ieškinio pagrindo, susijusio su Direktyvos 91/440 6 straipsnio 3 dalies ir II priedo pažeidimu.

Dėl ieškinio

Dėl kaltinimo, susijusio su priegos prie infrastruktūros mokesčiais

Šalių argumentai

- 26 Komisija visų pirma tvirtina, kad Italijos teisės aktuose nesilaikoma reikalavimo užtikrinti infrastruktūros valdytojo nepriklausomumą, kaip numatyta Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalyje.
- 27 Komisijos teigimu, šiame straipsnyje numatyta, kad nustatyti mokesčius arba, kitaip tariant, pasirinkti mokesčių rinkimo tvarką priskirtina infrastruktūros valdytojo kompetencijai. Tai susiję su valdymo nepriklausomumu, dėl kurio valdytojas gali gauti pakankamai pajamų savo užduotims vykdyti be valstybės kišimosi. Tačiau pasilikusi teisę nustatyti mokesčių dydį valstybė iš valdytojo atėmė pagrindinę valdymo priemonę.
- 28 Komisija mano, kad toks Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalies aiškinimas patvirtinamas sisteminiu šios direktyvos aiškinimu. Pagal šios direktyvos 30 straipsnio 3 dalį valdytojo sprendimų mokesčių srityje kontrolę vykdo šiuo tikslu numatyta institucija ir ši kontrolė turi prasmę tik tuo atveju, jeigu valdytojas turi kompetenciją priimti sprendimus dėl mokesčių nustatymo.
- 29 Remiantis Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 17 straipsnio 1 dalimi, Italijoje ministras nustato priegos prie tinklo mokesčius. Infrastruktūros valdytojas gali pateikti pasiūlymą šiuo klausimu, vadinamą „pagrįsta ataskaita“, tačiau ministras dekretu nusprendžia dėl šių mokesčių dydžio nustatymo. Paskui pagal to paties straipsnio 2 dalį valdytojas turi apskaičiuoti kiekvienos geležinkelio įmonės faktiškai mokėtinus mokesčius už konkrečių linijų naudojimą ir juos surinkti.
- 30 Komisijos teigimu, jei kompetencija suteikiama ministrui, reguliavimo institucija neturi galimybės patikrinti mokesčių ir jų apskaičiavimo tvarkos, pagrįstos skirtingomis išlaidų kategorijomis, nes ši institucija neturi jokių įgaliojimų ministro atžvilgiu.
- 31 Komisija priduria, kad kitomis Direktyvos 2001/14 nuostatomis tikrai reikalaujama, kad infrastruktūros valdytojo funkcijos būtų ne tik tiesiog apskaičiuoti ir surinkti konkrečiu atveju mokėtinus mokesčius, bet taip pat turėtų apimti taikytinų mokesčių dydžio nustatymą.
- 32 Komisija mano, kad tai, jog ministras nustato mokesčius siekdamas užtikrinti infrastruktūros valdytojo biudžeto pusiausvyrą, neatitinka Direktyva 2001/14 nustatytos sistemos. Valstybė iš tiesų gali būti suinteresuota kontroliuoti infrastruktūros valdytojo pajamas, nes pagal šios direktyvos 6 straipsnio 1 dalį ji turi užtikrinti, kad tokio valdytojo iš infrastruktūros mokesčių gautos pajamos, papildomos pajamos iš kitos komercinės veiklos ir valstybės skirtos lėšos būtų bent jau ne mažesnės už infrastruktūros išlaidas. Šia direktyva leidžiama valstybei daryti įtaką infrastruktūros valdytojo apskaitai ne nustatant mokesčių dydį, bet taikant šio 6 straipsnio 2 dalyje numatytus būdus, t. y. skatinamosiomis priemonėmis, skirtomis infrastruktūros teikimo išlaidoms ir priegos mokesčių dydžiui mažinti. Sumažinus infrastruktūros išlaidas valstybė galėtų bent jau iš dalies sutaupyti šiai infrastruktūrai skiriamų lėšų.
- 33 Komisijos teigimu, Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 17 straipsnio 1 dalies formuluotėje labai aiškiai nurodyta, kam tenka sprendimų priėmimo vaidmuo ir kas turi teikti siūlymus. Be to, ministro vertinimais, atliekamais per sprendimų priėmimo procesą, viršijamos valdytojo pagrįstos ataskaitos turinio ribos. Iš tiesų ministras tikrina pasiūlymo atitiktį ne tik pagal šio įstatyminio dekreto 17 straipsnio 3 dalyje nurodytus kriterijus, bet taip pat atsižvelgdamas į reikalavimus dėl valdytojo apskaitos pusiausvyros.

- 34 Italijos Respublika primena, kad reguliavimo institucija gali vykdyti savo kontrolės veiklą – kiek tai susiję su mokesčių dydžiais, kurie yra arba atrodo, kad yra, ribojantys konkurenciją arba diskriminuojantys įmones, taikymu – savo iniciatyva arba geležinkelio įmonių prašymu tiek derantis dėl mokesčio su infrastruktūros valdytoju, tiek po šio mokesčio nustatymo, ypač kiek tai susiję su konkrečiomis linijomis.
- 35 Iš tiesų pagal Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 37 straipsnio 6bis dalį reguliavimo institucija gali, „jeigu nustatyti teisės aktų dėl prieigos prie geležinkelių infrastruktūros ir jos naudojimo bei pagalbinių paslaugų pažeidimai“, skirti administracinę baudą, kurios dydis negali viršyti nustatytos 1 % apyvartos, susijusios su rinkos pajamomis, viršutinės ribos, bet ne daugiau kaip 1 000 000 eurų.
- 36 Italijos Respublikos teigimu, kadangi ministro patvirtinimu infrastruktūros valdytojas neapsaugomas nuo sankcijos, akivaizdu, jog reguliavimo institucijai pateikus kaltinimą valdytojas turi pakeisti pasiūlymą dėl mokesčių arba, jeigu jie jau nustatyti, pateikti naują pasiūlymą. Priešingu atveju reguliavimo institucija gali pradėti procedūrą, per kurią gali būti skirta bauda.
- 37 Minėtos valstybės narės teigimu, tokia kontrolės sistema atitinka Direktyvos 2001/14 nuostatas. Be to, atsižvelgiant į tai, kad pagal šią direktyvą reguliavimo institucija neprivalo tiesiogiai keisti mokesčių, sudėtinga suprasti, kaip dar gali būti suvokiamos reguliavimo institucijos funkcijos, jei ne suteikiant, pirma, teisę imtis veiksmų vykstant kandidatų ir valdytojo deryboms ir, antra, teisę skirti nuobaudą, jei valdytojas pažeidžia teisės aktuose įtvirtintus mokesčių nustatymo kriterijus.
- 38 Dėl pagrindinio klausimo, kilusio nagrinėjant su mokesčiais susijusį kaltinimą, Italijos Respublika tvirtina, kad teisingai taikant Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 17 straipsnio 1 dalį ministrui nesuteikiama jokia kontrolės funkcija dėl mokesčių, kurie nustatomi remiantis infrastruktūros valdytojo pagrįsta ataskaita, dydžio. Taigi ministras turi kompetenciją tik patikrinti, kartu atlikdamas griežtą teisėtumo kontrolę, ar laikomasi „konkrečių taisyklių“, kurias turi nustatyti valstybės narės pagal Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalį.

Teisingumo Teismo vertinimas

- 39 Kaltinimu dėl prieigos prie infrastruktūros mokesčių Komisija kaltina Italijos Respubliką, kad ši pažeidė Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalį ir 30 straipsnio 3 dalį, nes Italijos teisės aktuose numatyta mokesčių dydžio nustatymo tvarka, jos teigimu, neužtikrinamas infrastruktūros valdytojo „valdymo nepriklausomumas“. Iš tiesų ministras dekretu nustato prieigos prie tinklo mokesčius.
- 40 Komisija ir minėta valstybė narė nesutaria dėl to, nuo kurio momento galima teigti, kad infrastruktūros valdytojas savarankiškai priima sprendimą dėl mokesčių dydžio nustatymo.
- 41 Remiantis Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalimi, valstybės narės nustato mokesčių ėmimo sistemą, jos taip pat gali nustatyti konkrečias mokesčių ėmimo taisykles, atsižvelgdamos į infrastruktūros valdytojo nepriklausomumą. Remiantis šia nuostata, infrastruktūros valdytojas turi, pirma, nustatyti mokesčių už naudojimąsi infrastruktūra ir, antra, surinkti tą mokesčių (žr., be kita ko, 2013 m. vasario 28 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-483/10, 39 punktą).
- 42 Tame pačiame 4 straipsnyje įtvirtintas valstybių narių ir infrastruktūros valdytojo kompetencijų paskirstymas, kiek tai susiję su mokesčio ėmimo sistemomis. Valstybės narės privalo nustatyti mokesčių ėmimo sistemą, o infrastruktūros valdytojas atsakingas už mokesčio dydžio nustatymą ir to mokesčio surinkimą (minėto Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 41 punktą).
- 43 Šiuo klausimu reikia priminti Direktyvos 2001/14 tikslus. Pirma, vienas iš Direktyva 2001/14 nustatytos mokesčių ėmimo sistemos tikslų yra užtikrinti infrastruktūros valdytojo valdymo nepriklausomumą. Kitaip tariant, infrastruktūros valdytojas mokesčių ėmimo sistema turi naudotis kaip valdymo

priemone. Tos pačios direktyvos 12 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad mokesčių ėmimo ir pajėgumų paskirstymo sistemos turėtų skatinti geležinkelių infrastruktūros valdytojus optimizuoti infrastruktūros naudojimą laikantis valstybių narių nustatytų reikalavimų. Tačiau aptariamai valdytojai negalėtų įgyvendinti tokio optimizavimo naudodamiesi mokesčių ėmimo sistema, jeigu jų vaidmuo apsiribotų mokesčio dydžio apskaičiavimu kiekvienu konkrečiu atveju pagal iš anksto ministro nutarimu nustatytą formulę. Todėl tie valdytojai turi turėti tam tikrą veiksmų laisvę, kiek tai susiję su mokesčių dydžio nustatymu (žr. minėto Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 44 punktą).

- 44 Šiuo klausimu Italijos Respublika tvirtina, kad ministras tik atlieka infrastruktūros valdytojo pasiūlymo teisėtumo kontrolę, todėl nedaro jokios įtakos šio valdytojo nepriklausomumui. Tačiau, kaip teigia Komisija, tokia praktika nepagrįsta jokia teisės norma, kuria jai būtų suteiktas neginčijamas pobūdis. Taigi tokia praktika negali būti laikoma atitinkančia Direktyvos 2001/14 tikslus.
- 45 Be to, pagal Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalį „mokesčius už naudojimąsi infrastruktūra nustato ir juos surenka infrastruktūros valdytojas“. Tačiau iš Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 nuostatų, ypač iš jo 17 straipsnio, aiškiai matyti, kad nustatant mokesčių turi būti konsultuojamasi su ministru, o šio sprendimas valdytojui gali būti privalomas.
- 46 Be abejo, kaip tvirtina Italijos Respublika, ministras tik atlieka teisėtumo kontrolę šiuo klausimu. Tačiau pagal Direktyva 2001/14 nustatytą sistemą tokią teisėtumo kontrolę turi atlikti reguliavimo institucija, šiuo atveju – URSF, o ne ministras. Todėl, atsižvelgiant į tai, kad ministro sprendimas dėl priegos prie infrastruktūros mokesčių nustatymo yra privalomas infrastruktūros valdytojui, darytina išvada, kad Italijos teisės aktais nėra sudaryta galimybė užtikrinti šio valdytojo nepriklausomumą. Todėl šie teisės aktai neatitinka šios direktyvos 4 straipsnio 1 dalies reikalavimų.
- 47 Galiausiai dėl Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 3 dalies pažymėtina, jog iš tiesų tai, kad ministras gali kontroliuoti planuojamą mokesčių, kurių nustato infrastruktūros valdytojas, netrukdo URSF vykdyti savo užduotis atliekant patikrinimus, susijusius su tokių užduočių įgyvendinimu. Tačiau vien tokios sistemos nepakanka nustatyti valdytojo nepriklausomumą, kokio siekia Sąjungos teisės aktų leidėjas.
- 48 Remiantis išdėstytais argumentais darytina išvada, kad Komisijos kaltinimas, susijęs su priegos prie infrastruktūros mokesčiais, turi būti laikomas pagrįstu.

Dėl kaltinimo, susijusio su reguliavimo institucijos nepriklausomumu

Šalių argumentai

- 49 Komisija mano, kad Italijos teisės aktais neužtikrinamas būtinas visiškas reguliavimo institucijos nepriklausomumas nuo visų geležinkelio įmonių, nes reguliavimo institucijos darbuotojai yra ministerijos pareigūnai, o ši ministerija ir toliau daro lemiamą įtaką FS grupei, kuriai priklauso pagrindinė Italijos geležinkelio įmonė, t. y. *Trenitalia*, taigi ir šiai įmonei.
- 50 Komisijos teigimu, URSF, t. y. reguliavimo institucija, priklauso ministerijai. Be to, pagrindinis geležinkelių operatorius Italijos rinkoje, t. y. *Trenitalia*, ne tik priklauso tai pačiai įmonių grupei kaip ir infrastruktūros valdytojas, bet taip pat yra valstybei priklausanti bendrovė, kuriai ministerija, nors ir nebevykdo akcininkės teisių, vis tiek daro lemiamą įtaką.
- 51 Iš tiesų Komisija tvirtina, kad reguliavimo institucijos personalą sudaro ministerijos pareigūnai, kurie toliau daro lemiamą įtaką FS grupei bei *Trenitalia*, ir kad šis personalas yra visiškai pavaldus šiai ministerijai. Be to, dėl Ekonomikos ministerijos paramos jai vykdančią FS grupės akcininkės funkcijas ministerija yra toliau suinteresuota, kad šios grupės plėtra vyktų teigiama linkme.

- 52 Komisijos teigimu, dėl tokios situacijos kyla ministerijos pareigūnų, kurie dirba reguliavimo institucijoje ir dėl to privalo užtikrinti, kad valstybinės geležinkelio įmonės konkurentai nebūtų diskriminuojami, interesų konfliktas. Iš tiesų vykdydami kontrolės veiklą jie turi atsižvelgti į komercinius įmonės interesus.
- 53 Komisija paaiškina, kad ji nesiekia teigti, jog pagal Direktyvą 2001/14 jokių atvejų neleidžiama, kad reguliavimo institucija priklausytų ministerijai. Tačiau, jos teigimu, tokia galimybė neturi daryti neigiamos įtakos geležinkelio bendrovių, kurioms taikomos tokios institucijos patvirtintos priemonės, nepriklausomumo sąlygai, visų pirma dėl sprendimų priėmimo. Šios direktyvos 30 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta galimybė, kad reguliavimo institucija priklausytų ministerijai, negali būti atskirta, Komisijos teigimu, nuo likusios nuostatos dalies, ypač nuo joje numatyto nepriklausomumo reikalavimo. Todėl tokia galimybė turi būti atmesta, kai reguliavimo institucija įtraukiama į ministerijos sudėtį pakenkiant šios institucijos nepriklausomumui.
- 54 Papildomai dėl kitų Italijos Respublikos nurodytų URSF nepriklausomumo užtikrinimo būdų Komisija visų pirma teigia, kad jos argumentai susiję ne su Ministrų Tarybos kompetencija, o su santykiams ministerijoje, būtent Infrastruktūros ir transporto ministerijoje. Be to, dėl URSF vadovų įgaliojimų Komisija tvirtina, kad šie vadovai yra pavaldūs ministrui, kuris išlaiko teisę priimti sprendimus dėl jų skyrimo į pareigas, išteklių paskirstymo ir galimo sutarčių su jais nutraukimo.
- 55 Šiuo klausimu Komisija pažymi, kad jai jau pateikus ieškinį nuo 2011 m. liepos 6 d. Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 37 straipsnis buvo pakeistas. Visiškai nesvarstydama šio pakeitimo, kuris padarytas per vėlavimą šios procedūros atžvilgiu, reikšmės, Komisija mano, kad vis dar reikia išsiaiškinti tikrąją šio pakeitimo svarbą galimam pažeidimo pašalinimui.
- 56 Toliau Komisija pažymi, kad jos neįtikino atsakymas į pagrįstą nuomonę, iš kurio nematyti, kad ministerija neturėjo diskrecijos, ypač dėl su URSF vadovais sudarytų sutarčių nutraukimo. 2009 m. gruodžio 23 d. atsakyme į 2009 m. spalio 8 d. pagrįstą nuomonę tik nurodyta, kad URSF neįeina į ministerijos departamentų struktūrą, todėl departamento, kuriam priklauso geležinkelių transporto direkcija, vadovas jos nekontroliuoja. 2010 m. balandžio 26 d. papildomame atsakyme į tą pačią nuomonę nieko kito šiuo klausimu nenurodyta. Tokiais tvirtinimais nepaneigiamas Komisijos teiginys, kad URSF personalą sudaro ministerijos pareigūnai, kurie yra pavaldūs ministrui, atsakingam už paramos FS grupės akcininkui teikimą.
- 57 Galiausiai Komisija primena, kad Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 1 dalimi reikalaujama, kad reguliavimo institucija veiktų visiškai nepriklausomai ne tik nuo geležinkelio įmonių, bet ir nuo mokesčius imančių įstaigų. Taigi, Komisijos teigimu, prieigos prie infrastruktūros mokesčių nustato ministras, kuriam URSF yra visiškai pavaldi. Dėl šios priežasties ši reguliavimo institucija visai nėra nepriklausoma sprendimų priėmimo, organizaciniu, teisiniu ir finansiniu požiūriu, nes vienas subjektas, t. y. ministerija, vykdydama savo reguliavimo funkcijas, tuo pačiu metu yra atsakinga už mokesčių rinkimą ir kontrolę.
- 58 Italijos Respublika primena, kad Direktyva 2001/14 nedraudžiama, kad reguliavimo institucija priklausytų ministerijai, jeigu pastaroji nedalyvauja įgyvendinant FS grupės akcininko teises. Ši valstybė narė tvirtina, kad Dekretu įstatymu Nr. 98/2011 sukurtos aplinkybės priimti sprendimus nepriklausomai nuo ministerijos ir kad šiuo įstatymu URSF užtikrinamos aplinkybės, kuriomis ji *de jure* gali visiškai nepriklausomai disponuoti įstatymu skirtais ištekliais.
- 59 Dėl URSF nepriklausomumo nuo ministerijos klausimo Italijos Respublika tvirtina, kad Dekretu įstatymu Nr. 98/2011, galiojančiu nuo 2011 m. liepos 6 d., buvo išsklaidytos Komisijos abejonės, nes panaikinta ministerijos įtaka URSF, ypač suteikus jos direktoriui tokį statusą, pagal kurį jis nėra pavaldus ministerijai. Be to, ši valstybė narė priduria, kad ieškinio pateikimo metu galiojusi sistema taip pat neprieštaravo Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 1 daliai.

60 Be to, triplike Italijos Respublika taip pat nurodo 2012 m. kovo 24 d. Įstatymą Nr. 27 dėl 2012 m. sausio 24 d. Dekreto įstatymo Nr. 1 dėl skubių nuostatų, susijusių su konkurencija, infrastruktūros plėtra ir konkurencingumu, pakeitimo į įstatymą, įskaitant pakeitimus (GURI, Nr. 71, paprastas priedas, 2012 m. kovo 24 d.); jo 36 straipsnyje numatyta įsteigti *Autorità di regolazione dei trasporti* (transporto reguliavimo institucija), kuri pakeičia URSF ir papildo jos vykdomas funkcijas. Ši valstybė narė tvirtina, kad nauja institucija įsteigta ne dėl to, kad URSF laikoma nepakankamai nepriklausoma, tačiau dėl Italijos teisės aktų leidėjo sprendimo imantis didesnio masto veiksmų, skirtų užtikrinti rinkų liberalizavimą, pavesti vienam savarankiškam asmeniui prižiūrėti visas transporto rūšis, o ne tik geležinkelių transportą.

Teisingumo Teismo vertinimas

61 Kaltinimu, susijusiu su reguliavimo institucijos nepriklausomumu, Komisija priekaištuoja, kad Italijos teisės aktais pažeidžiama Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 1 dalis, nes URSF dėl to, kad ją sudaro ministerijos pareigūnai, negali būti laikoma nepriklausoma, ypač dėl to, kad ši ministerija toliau daro įtaką FS grupei, kuriai priklauso didžiausia Italijos geležinkelio bendrovė, t. y. *Trenitalia*.

62 Šiuo atžvilgiu reikia pripažinti, kad teisės aktų pakeitimais Italijos valdžios institucijos, kiekvienu teisės aktų priėmimo etapu iš naujo apibrėždamos reguliavimo institucijos nepriklausomumą organizaciniu ir apskaitos požiūriu, padarė tiesioginę įtaką jos struktūrai. Tai taikoma Dekretui įstatymui Nr. 98/2011 ir dar labiau 2012 m. kovo 24 d. įstatymui, kuriuo įsteigiama nauja transporto reguliavimo institucija.

63 Tačiau reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį, kai baigiasi pagrįstoje nuomonėje nurodytas terminas, ir kad į vėlesnius pokyčius Teisingumo Teismas negali atsižvelgti (žr., be kita ko, 2001 m. spalio 11 d. Sprendimo *Komisija prieš Austriją*, C-111/00, Rink. p. I-7555, 13 punktą ir 2011 m. birželio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-383/09, Rink. p. I-4869, 22 punktą).

64 Dėl argumento, susijusio su ieškinio pareiškimo metu galiojusių Italijos teisės aktų atitiktimi Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 1 daliai, pakanka priminti, kad pagal šią nuostatą reguliavimo institucija gali būti už transportą atsakinga ministerija. Darytina išvada, kad Komisija negali remtis vien tuo, jog URSF priklauso šiai ministerijai, ir tuo pagrindu daryti išvadą, kad ši institucija nėra nepriklausoma.

65 Iš tiesų, kaip teisingai teigia Komisija, ministerijai priklausančių pareigūnų padėtis yra sudėtinga, nes jie dirba reguliavimo institucijoje, nors pagal pavaldumą priklauso šiai ministerijai. Be to, Komisija teisingai tvirtina, kad Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 1 dalies tikslas yra užtikrinti reguliavimo institucijos nepriklausomumą ir šis tikslas turi būti svarbesnis už tai, kad ši institucija gali priklausyti ministerijai.

66 Svarbu pažymėti, kad ankstesnėje Įstatyminio dekreto Nr. 188/2003 37 straipsnio redakcijoje, galiojusioje prieš priimant Dekretą įstatymą Nr. 98/2011, buvo nurodyta, kad „[ministerijos] tarnyba, atsakinga už reguliavimo institucijos funkcijas, turi žmogiškuosius, materialinius ir finansinius išteklius, reikalingus jos užduočiai vykdyti, atsižvelgiant į išteklius, įtrauktus į minėtos ministerijos preliminarų biudžetą“. Tačiau, Komisijos teigimu, negalima teigti, jog tokia formuluote užtikrinama, kad reguliavimo institucija gali veikti visiškai nepriklausomai, nes jos finansiniai ištekliai priklauso nuo ministerijos biudžeto.

67 Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad visi Komisijos argumentai, nurodyti trečiajam kaltinimui pagrįsti, yra bendro pobūdžio ir iš esmės jais pagrindinis dėmesys skirtas tam, kad URSF yra subjektas, kuris priklauso ministerijai, nors toks priklausymas nėra draudžiamas Direktyva 2001/14. Be to, Komisija nepateikia jokio kito išsamaus argumento savo kaltinimui pagrįsti.

- 68 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką procese dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 258 straipsnį Komisija turi įrodyti tariamą įsipareigojimų neįvykdymą. Taigi būtent Komisija turi Teisingumo Teismui pateikti įrodymų, reikalingų šiam valstybės įsipareigojimų neįvykdymo faktui patikrinti, ir negali remtis kokia nors prezumpcija (žr., be kita ko, 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Airiją*, C-494/01, Rink. p. I-3331, 41 punktą; 2009 m. spalio 6 d. Sprendimo *Komisija prieš Suomiją*, C-335/07, Rink. p. I-9459, 46 punktą ir 2013 m. vasario 28 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-556/10, 66 punktą).
- 69 Taigi Komisijos kaltinimui, susijusiam su Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 1 dalies pažeidimu, negalima pritarti.
- 70 Todėl reikia, pirma, konstatuoti, kad neužtikrinusi infrastruktūros valdytojo nepriklausomumo nustatant prieigos prie infrastruktūros mokesčius ir skirstant geležinkelių infrastruktūros pajėgumus, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 1 dalį ir 30 straipsnio 3 dalį ir, antra, atmesti likusią ieškinio dalį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 71 Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 3 dalį, jeigu kiekvienos šalies dalis reikalavimų patenkinama, o dalis atmetama, kiekviena šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas. Beje, to reglamento 141 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad šaliai, kuri atsisako reikalavimų, nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei kita šalis to reikalavo savo pastabose dėl reikalavimų atsisakymo.
- 72 Šioje byloje Komisija atsisakė ieškiniui pagrįsti pateikto pirmojo kaltinimo, susijusio su esminės funkcijas, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 91/440 6 straipsnio 3 dalį ir II priedą, vykdančios institucijos nepriklausomumo stoka.
- 73 Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad dalis Komisijos ir Italijos Respublikos reikalavimų buvo patenkinta, o dalis atmesta, reikia nuspręsti, kad jos padengia savo bylinėjimosi išlaidas.
- 74 Pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį, kurioje numatyta, kad į bylą įstojusios valstybės narės padengia savo bylinėjimosi išlaidas, reikia nuspręsti, kad Čekijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

- 1. Neužtikrinusi infrastruktūros valdytojo nepriklausomumo nustatant prieigos prie infrastruktūros mokesčius ir skirstant geležinkelių infrastruktūros pajėgumus, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/14/EB dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo ir mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ėmimo su pakeitimais, padarytais 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2007/58/EB, 4 straipsnio 1 dalį ir 30 straipsnio 3 dalį.**
- 2. Atmesti likusią ieškinio dalį.**
- 3. Europos Komisija, Italijos Respublika ir Čekijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.