Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

12. studenoga 2020.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2007/59/EZ – Davanje ovlaštenja strojovođama – Članak 3. točka (a) – Nadležno nacionalno tijelo – Direktiva 2004/49/EZ – Članak 16. stavak 1. – Tijelo nadležno za sigurnost – Određivanje više tijela”

U predmetu C-796/19,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 29. listopada 2019.,

Europska komisija, koju zastupaju W. Mölls i C. Vrignon, u svojstvu agenata,

tužiteljica,

protiv

Republike Austrije, koju zastupaju J. Schmoll i A. Posch, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: M. Ilešič (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Lycourgos i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Europska komisija svojom tužbom od Suda zahtijeva da utvrdi da je Republika Austrija, time što je kao „nadležno tijelo”, za potrebe Direktive 2007/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o davanju ovlaštenja strojovođama koji upravljaju lokomotivama i vlakovima na željezničkom sustavu Zajednice (SL 2007., L 315, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 218.), odredila tijelo koje nije tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o sigurnosti željeznica Zajednice i

* Jezik postupka: njemački

izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2004., L 164, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 45.), povrijedila obveze koje ima na temelju članka 3. točke (a) Direktive 2007/59.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/49

2 Uvodne izjave 13. i 22. Direktive 2004/49 glase:

„(13) U provođenju svojih dužnosti i ispunjavanju svojih odgovornosti, upravitelji infrastrukture i željeznički prijevoznici moraju provesti sustav upravljanja sigurnošću, koji ispunjava zahtjeve Zajednice i sadržava zajedničke elemente. Podaci o sigurnosti i provedbi sustava upravljanja sigurnošću moraju se dostaviti tijelu nadležnom za sigurnost u dotičnoj državi članici.

[…]

(22) Kao dio novog zajedničkog regulatornog okvira za sigurnost željeznice, treba, u svim državama članicama, osnovati nacionalna tijela radi reguliranja i nadzora nad sigurnošću željeznice. Kako bi se, na razini Zajednice, olakšala suradnja među njima, treba im dodijeliti jednake minimalne zadatke i odgovornosti. Nacionalnim tijelima nadležnim za sigurnosti treba dodijeliti visoki stupanj nezavisnosti. Ona moraju svoje zadatke provoditi na otvoren i nediskriminirajući način kako bi pomogla u stvaranju jedinstvenog željezničkog sustava Zajednice i surađivala na usklađivanju svojih kriterija za donošenje odluka, posebno u vezi s izdavanjem rješenja o sigurnosti za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu željezničkim prijevoznicima koja pružaju usluge međunarodnog prijevoza.”

3 U skladu s člankom 1. Direktive 2004/49 „svrha je ove direktive osigurati razvoj i unapređenje sigurnosti na željeznicama Zajednice i bolji pristup tržištu za usluge željezničkog prijevoza putem:

[…]

(d) zahtjeva za osnivanjem tijela nadležnog za sigurnost te tijela za istraživanje nesreća i poremećaja u svakoj državi članici;

[…]”

4 U članku 3. te direktive, naslovljenom „Definicije”, propisuje se:

„U smislu ove Direktive:

[…]

(g) ‚tijelo nadležno za sigurnost’ znači nacionalno tijelo kome su povjereni zadaci u vezi sa sigurnosti željeznice u skladu s ovom Direktivom ili bilo koje dvonacionalno tijelo kome su države članice povjerile ove zadaće kako bi se osigurao jedinstveni sustav sigurnosti za posebne prekogranične infrastrukture;

[…]”

5 Člankom 9. stavkom 4. navedene direktive propisuje se:

„Svake godine, do 30. lipnja, svi upravitelji infrastrukture i željeznički prijevoznici dostavljaju tijelu nadležnom za sigurnost godišnje izvješće o sigurnosti koje se odnosi na prethodnu kalendarsku godinu. Izvješće o sigurnosti sadrži:

(a) podatke o tome kako se ispunjavaju unutarnji sigurnosni ciljevi i kakvi su rezultati sigurnosnih planova;

(b) razvoj nacionalnih sigurnosnih pokazatelja, i CSI-jeva utvrđenih u Prilogu I., u mjeri u kojoj je to relevantno za poduzeće koja podnosi izvješće;

(c) rezultate unutarnjeg nadzora sigurnosti;

(d) zaključke o nedostacima i pogreškama željezničkih operacija i upravljanja infrastrukturom koje mogu biti značajne za tijelo nadležno za sigurnost.”

6 Članak 10. stavci 3. i 4. navedene direktive glasi kako slijedi:

„3. Tijelo nadležno za sigurnost u državi članici u kojoj željeznički prijevoznik prvo započne s obavljanjem djelatnosti dodjeljuje rješenje u skladu sa stavkom 2.

U rješenju koje se dodjeljuje u skladu sa stavkom 2. mora se navesti vrsta i opseg obuhvaćenih željezničkih usluga. Rješenje koje se izdaje u skladu sa stavkom 2.(a) važi u cijeloj Zajednici za istovrsne usluge željezničkog prijevoza.

4. Tijelo nadležno za sigurnost u državi članici u kojoj željeznički prijevoznik namjerava obavljati dodatne usluge željezničkog prijevoza dodjeljuje dodatno nacionalno rješenje u skladu sa stavkom 2. (b).”

7 Člankom 16. Direktive 2004/49, naslovljenim „Zadaci”, u stavku 1. određuje se:

„Svaka država članica osniva tijelo nadležno za sigurnost. Ovo tijelo može biti ministarstvo nadležno za promet, i ono je organizacijski, pravno i u donošenju odluka neovisno od svakog željezničkog prijevoznika, upravitelja infrastrukture, podnositelja zahtjeva i tijela za nabavu.”

8 U članku 16. stavku 2. naveden je minimum zadaća koje se dodjeljuju tijelu nadležnom za sigurnost iz stavka 1. navedenog članka.

9 Člankom 18. te direktive, naslovljenim „Godišnje izvješće”, propisuje se:

„Svake godine tijelo nadležno za sigurnost objavljuje godišnje izvješće o svojim aktivnostima u prethodnoj godini i šalje ga Agenciji najkasnije do 30. rujna. Izvješće sadrži podatke o:

a) razvoju sigurnosti željeznice, uključujući objedinjenje na razini države članice CSI-jeva, utvrđenih u Prilogu I.;

[…]”

10 U članku 25. navedene direktive, pod naslovom „Sigurnosne preporuke”, u stavcima 2. i 3. određuje se:

„2. Preporuke se šalju tijelu nadležnom za sigurnost i, kada je to potrebno zbog prirode preporuke, drugim tijelima ili tijelima vlasti u državama članicama ili drugim državama članicama. Države članice i njihova tijela nadležna za sigurnost poduzimaju potrebne mjere kako bi se osiguralo prikladno uzimanje u obzir sigurnosnih preporuka koje izdaju istražna tijela i, kada je to primjereno, da se djeluje u skladu s njima.

3. Tijelo nadležno za sigurnost i druga tijela ili organi vlasti, ili kada je primjereno, druge države članice kojima su poslane preporuke, najmanje jednom godišnje izvješćuju istražno tijelo o mjerama koje su poduzete ili se planiraju u vezi s preporukom.”

11 U Prilogu I. istoj direktivi navedeni su zajednički sigurnosni pokazatelji o kojima tijela nadležna za sigurnost moraju obavijestiti Komisiju.

Direktiva 2007/59

12 Uvodne izjave 17. i 19. Direktive 2007/59 glase:

„(17) Kako bi se osigurala jednoobraznost i transparentnost, Zajednica bi trebala uspostaviti jedinstveni obrazac ovlaštenja, priznat među državama članicama, kojim bi strojovođe dokazivale i svoje udovoljavanje određenim minimalnim uvjetima i svoju stručnu osposobljenost i znanje jezika, pri čemu bi se nadležnim tijelima u državama članicama prepustilo izdavanje dozvola, a željezničkim prijevoznicima i upraviteljima infrastruktura izdavanje usklađenih dopunskih potvrda.

[…]

(19) Kako bi se olakšalo ocjenjivanje postupka davanja ovlaštenja osoblju utvrđeno u člancima 10. i 11. Direktive 2004/49/EZ i ubrzalo izdavanje rješenja o sigurnosti predviđeno tim člancima, nadležna tijela za sigurnost bi trebala koristiti sve podatke koji su sadržani u dozvolama, usklađenim dopunskim potvrdama i registrima dozvola i usklađenih dopunskih potvrda.”

13 U skladu s člankom 1. Direktive 2007/59:

„Ovom se Direktivom utvrđuju uvjeti i postupci za davanje ovlaštenja strojovođama koji upravljaju lokomotivama i vlakovima na željezničkom sustavu Zajednice. Njome se utvrđuju zadaci za koje su odgovorna nadležna tijela u državama članicama, strojovođe i drugi sudionici sektora, posebno željeznički prijevoznici, upravitelji infrastrukture i centri za obuku.”

14 U članku 3. te direktive, naslovljenom „Definicije”, propisuje se:

„U smislu ove Direktive:

a) ‚nadležno tijelo’ znači tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49/EZ;

[…]”

15 U članku 5. navedene direktive, naslovljenom „Mjere protiv krivotvorenja”, predviđa se:

„Nadležna tijela i tijela nadležna za izdavanje poduzimaju sve potrebne mjere za sprečavanje krivotvorenja dozvola i potvrda, te za sprečavanje neovlaštenog korištenja registara iz članka 22.”

16 U članku 19. Direktive 2007/59, naslovljenom „Zadaci nadležnog tijela”, u stavku 1. određuje se:

„Nadležno tijelo ispunjava sljedeće zadatke na transparentan i nediskriminirajući način:

(a) izdaje i ažurira dozvole i izrađuje duplikate, u skladu s člancima 6. i 14.;

(b) osigurava redovne provjere i/ili testove predviđene u članku 16. stavku 1.;

(c) privremeno stavlja izvan snage ili poništava dozvole, te obavještava tijela nadležna za izdavanje potvrda o utemeljenim zahtjevima za privremenim stavljanjem izvan snage potvrda u skladu s člankom 29.;

[…]”

17 U članku 22. te direktive navode se različite obveze koje u području registara i razmjene podataka osobito moraju ispuniti nadležna tijela.

Austrijsko pravo

18 Bundesgesetzom über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (savezni zakon o željeznicama, željezničkom voznom parku i željezničkom prometu) (BGBl. 60/1957), kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Eisenbahngesetz 1957.), su u načelu saveznom ministru prometa, inovacija i tehnologije (u daljnjem tekstu: ministar) povjerene zadaće tijela nadležnog za sigurnost u smislu članka 16. Direktive 2004/49.

19 Člankom 130. Eisenbahngesetza 1957. iz poglavlja 9. tog zakona koji se odnosi na „strojovođe” u pogledu potonjih uspostavlja se derogatorna nadležnost. Taj članak glasi:

„(1) Izdavanje dozvole, ažuriranje podataka dozvole, produljenje ili izdavanje njezina duplikata te oduzimanje i privremeno oduzimanje dozvole u nadležnosti je društva Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH. Ono u okviru upravnog postupka primjenjuje Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (Opći zakon o upravnom postupku iz 1991.) (BGBl. 51/1991), kako je izmijenjen).

(2) [Ministar] može društvu Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH davati upute koje se odnose na izvršavanje njegovih nadležnosti. U područjima iz stavka 1. [ministar] je nadređeno referentno tijelo u smislu članaka 5. i 68. Opći zakon o upravnom postupku iz 1991., kako je izmijenjen.”

20 Članci 3., 4., 6. i 10. Bundesgesetza über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (Savezni zakon o osnivanju društva za financiranje željezničke infrastrukture) (BGBl. 201/1996) (glase kako slijedi:

„Zadaće

Članak 3.

1. Zadaće društva Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH su, među ostalim:

[…]

3) izvršavanje svih transakcija i aktivnosti potrebnih za razvoj i nediskriminatorno poboljšanje u području željeznica i novih željezničkih tehnologija u željezničkoj mreži, izvršavanje svih povezanih transakcija i aktivnosti koje pridonose poboljšanju rezultata društva Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, sudjelovanje u usklađivanju svih mjera istraživanja i razvoja u području željeznica;

4) izvršavanje svih transakcija i aktivnosti akreditiranog nadzornog tijela (određenog tijela) u željezničkom sektoru;

5) nakon prijenosa od strane poduzeća za željezničku infrastrukturu, izvršavanje zadaće tijela za ubiranje pristojbi u skladu s poglavljem 6. Eisenbahngesetza 1957.;

6) vođenje stručne komisije u skladu s člankom 48. stavkom 4. Eisenbahngesetza 1957.;

7) izvršavanje nadležnosti u skladu s člankom 130. Eisenbahngesetza 1957.;

8) preuzimanje zadaća povezanih s osnivanjem i upravljanjem registrima, kako su one u skladu s Eisenbahngesetzom 1957. ili rješenjem donesenim u skladu s tim zakonom prenesene na društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH;

[…]

Upravljanje poslovnim udjelima

Članak 4.

Upravljanje poslovnim udjelima u društvu Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH u ime savezne države osigurava [ministar]. On ima pravo društvu Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH dati opće upute o izvršavanju njegovih zadaća u smislu ovog saveznog zakona i pozvati ga na odgovornost u pogledu njegove aktivnosti. Statutom društva mora se predvidjeti da su tijela obvezna slijediti te upute i preuzeti odgovornost.

[…]

Troškovi društva Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

Članak 6.

Društvom Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH se upravlja na ekonomičan i razborit način koji je u skladu s njegovim ciljem. Savezna država dužna je snositi troškove povezane s osobljem i materijalne troškove društva Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH pod uvjetom da ti troškovi proizlaze iz izvršavanja zadaća koje su mu povjerene ovim saveznim zakonom i ne mogu ih snositi treće osobe. Društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH u tu svrhu donosi godišnji financijski plan i pribavlja odobrenje saveznog ministra financija i [ministra].

[…]

Oslobođenje od poreza

Članak 10.

1. Društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH oslobođeno je od plaćanja poreza utvrđenih saveznim zakonima, osim poreza na promet, sudskih troškova i troškova povezanih sa sudskom upravom, kao i poreza povezanih sa saveznom upravom u mjeri u kojoj ti porezi i troškovi proizlaze iz izvršenja zadaća koje to društvo ima na temelju ovog saveznog zakona.

[…]”.

21 Članak 20. Gesetza über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Zakon o društvima s ograničenom odgovornošću) (RGBl. 58/1906) glasi kako slijedi:

„(1) Što se tiče dosega njihove ovlasti zastupanja društva, direktori su u pogledu tog društva dužni poštovati sva ograničenja predviđena statutom, zapisnicima članova društva ili nalogom nadzornog odbora koja su obvezujuća za direktore.

[…]”.

Predsudski postupak

22 Komisija je pismom opomene od 20. studenoga 2015. obavijestila Republiku Austriju o svojim sumnjama u pogledu usklađenosti s odredbama Direktive 2007/59, a osobito s njezinim člankom 3. točkom (a), određivanja kao nadležnog tijela za potrebe te direktive subjekta različitog od nadležnog tijela iz članka 16. Direktive 2004/49.

23 Republika Austrija je u svojem odgovoru od 22. siječnja 2016. na to pismo opomene tvrdila da je predmetni propis u skladu s pravom Unije. Osobito je naglasila da se, u skladu s načelom institucionalne autonomije država članica, Direktivi 2007/59 ne protivi to da ta država članica saveznom tijelu, poput društva Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, povjeri da pod nadzorom ministra izvršava određene zadaće koje u smislu te direktive ima nadležno tijelo.

24 Budući da je Komisija smatrala da su odgovori te države članice nezadovoljavajući, 28. travnja 2017. uputila joj je obrazloženo mišljenje u kojem je istaknula isti prigovor koji je iznijela u svojem pismu opomene.

25 Republika Austrija odgovorila je na obrazloženo mišljenje dopisom od 21. lipnja 2017. U njemu je ta država članica u bitnome ponovila stajalište izraženo u njezinu odgovoru od 22. siječnja 2016. na Komisijino pismo opomene.

26 Komisija je podnijela ovu tužbu s obzirom na to da nije bila zadovoljna s odgovorima Republike Austrije.

O tužbi

Argumentacija stranaka

27 Komisija napominje da se u članku 3. točki (a) Direktive 2007/59 nadležno tijelo za potrebe te direktive definira kao „tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49/EZ”. Iz toga zaključuje da države članice zadaće nadležnog tijela za potrebe Direktive 2007/59 mogu povjeriti samo tom tijelu, pri čemu nacionalni zakonodavac nema slobodu određivanja drugog tijela u tu svrhu.

28 Međutim, dok je Republika Austrija kao „tijelo nadležno za sigurnost” za potrebe Direktive 2004/49 odredila ministra, kao „nadležno tijelo” za potrebe Direktive 2007/59 određeno je društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, osobito za izvršenje zadaća povjerenih tom tijelu i navedenih u članku 19. stavku 1. točkama (a) do (c) te direktive.

29 Komisija u tim okolnostima smatra da je Republika Austrija povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 2007/59.

30 Ta institucija u tom pogledu smatra da treba odbiti argumente na koje se Republika Austrija poziva da bi dokazala da je prijenos koji je provela u skladu s Direktivom 2007/59.

31 Na prvom mjestu, ne može se prihvatiti argument prema kojem se člankom 16. Direktive 2004/49 ne nalaže da se zadaće tijela nadležnog za sigurnost povjere jednom tijelu.

32 Kao prvo, zakonodavac Unije je u članku 1. točki (d) i članku 16. stavku 1. Direktive 2004/49 upotrijebio jedninu za određivanje tijela nadležnog za sigurnost. Isto tako, u članku 3. točki (g) te direktive se, pri čemu se koristi jednina, „tijelo nadležno za sigurnost” definira kao „nacionalno tijelo” zaduženo za zadaće koje se odnose na sigurnost željeznica u smislu navedene direktive. Članak 16. stavak 2. iste direktive potvrđuje isti smisao jer se njime predviđa da se „tijelu nadležnom za sigurnost” trebaju povjeriti zadaće koje su u njemu navedene. Točno je da se Direktiva 2004/49 u nekim svojim odredbama poziva na „tijela nadležna za sigurnost”, pri čemu se koristi množina. Međutim, valja utvrditi da se na taj način njome skupno obuhvaćaju tijela nadležna za sigurnost svih država članica.

33 Kao drugo, kontekst tih odredbi potvrđuje da je zakonodavac Unije namjerno izabrao jedninu i da ne postoji nikakva margina koja bi omogućila raspodjelu zadaća između više tijela. Tako bi iz članka 10. stavaka 3. i 4. Direktive 2004/49 proizlazilo da je u jednoj državi članici jedno tijelo nadležno za sigurnost. Isto tako, članak 25. stavci 2. i 3. te direktive u pogledu svake države članice razlikuje „tijelo nadležno za sigurnost” od „drugih tijela ili tijela vlasti”. Isto vrijedi i za članak 18. navedene direktive kojim se predviđa da „tijelo nadležno za sigurnost” objavljuje godišnje „izvješće” koje se odnosi na „[njegove]” aktivnosti u prethodnoj godini i šalje ga Agenciji Europske unije za željeznice. To izvješće sadržava relevantan sveobuhvatan pregled stanja u dotičnoj državi članici.

34 Kao treće, pri doslovnom i kontekstualnom tumačenju predmetnih odredbi ponajprije u obzir treba uzeti tekst članka 3. točke (a) Direktive 2007/59 kojim se zahtijeva da „nadležno tijelo”, u smislu te direktive, bude „tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49/EZ” te se stoga ono nužno mora temeljiti na pretpostavci prema kojoj zadaće navedene u tom članku 16. obavlja jedno tijelo, a koje također mora obavljati zadaće tijela nadležnog za sigurnost za potrebe Direktive 2007/59.

35 Na drugom mjestu, kad je riječ o argumentu Republike Austrije – prema kojem se člankom 35. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.) i člankom 55. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136.) države članice obvezuje da odrede „jedno nacionalno regulatorno tijelo” i da uspostave „jed[instveno] nacionalno regulatorno tijelo”, tako da valja, *a contrario*, smatrati da se Direktivom 2004/49 koja ne sadržava takve izraze dopušta određivanje više tijela – Komisija odgovara da je, s obzirom na to da su tim odredbama zamijenjene ranije odredbe kojima se predviđalo određivanje više tijela ili različitih tijela, bilo nužno učiniti te razlike naglašenijima u odnosu na tako izmijenjene akte.

36 Na trećem mjestu, što se tiče argumenta Republike Austrije koji se temelji na mogućnosti država članica da, u nedostatku posebnih zahtjeva u pravu Unije, prilikom provedbe prava Unije primijene svoja nacionalna pravila, Komisija navodi da Direktiva 2007/59 zapravo sadržava takve posebne zahtjeve. Osim toga, okolnost da je društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH društvo izravno uspostavljeno na temelju saveznog zakona, čijim poslovnim udjelima upravlja ministar, i koje obavlja zadaće za saveznu državu blisko surađujući s ministrom i pod ministrovim nadzorom u njegovu svojstvu tijela nadležnog za sigurnost na središnjoj razini, potvrđuje postojanje dvaju različitih tijela. Ministar dakle sâm po sebi nije tijelo, nego nadređeno referentno tijelo, u smislu članaka 5. i 68. Općeg zakona o upravnom postupku iz 1991., kako je izmijenjen, to jest tijelo koje, s jedne strane, odlučuje o „sporovima o nadležnosti između tijela" i, s druge strane, u vrlo ograničenim slučajevima ima pravo ukinuti, izmijeniti ili proglasiti ništavim odluke tijela koja su mu podređena. Stoga valja zaključiti da su ta tijela „druga tijela".

37 Republika Austrija osporava navodnu povredu obveze.

38 Kao prvo, navodi da se u direktivama 2004/49 i 2007/59 „tijela nadležna za sigurnost" i „nadležna tijela" država članica navode u množini. U tom pogledu članku 16. stavku 2. Direktive 2004/49 ne protivi se dodjeljivanje više zadaća više tijela s obzirom na to da se u tom članku određuje samo da je „tijelo nadležno za sigurnost" dužno obavljati skup zadaća u području sigurnosti željeznica. Osim toga, obveza tijela nadležnog za sigurnost da objavi godišnje izvješće o svojim aktivnostima, predviđena člankom 18. Direktive 2004/49, ne isključuje mogućnost da više tijela na usklađen način sastavi takvo jedinstveno izvješće.

39 Kao drugo, ta se država članica poziva na razlike između terminologije upotrijebljene u Direktivi 2004/49, s jedne strane, i direktivama 2009/72 i 2012/34, s druge strane, s obzirom na to da se potonjim direktivama predviđa uspostava „jednog nacionalnog regulatornog tijela" i „jed[instvenog] nacionalnog regulatornog tijela" kako bi se istaknulo da Direktivu 2004/49, *a contrario*, treba tumačiti na način da se njome dopušta određivanje više tijela.

40 Kao treće, u državama članicama koje imaju federalnu strukturu moglo bi biti potrebno, zbog razloga organizacije države ili nacionalne podjele nadležnosti, decentralizirano izvršavanje određenih zadaća. U tom bi pogledu trebalo poštovati načela institucionalne autonomije država članica, proporcionalnosti i supsidijarnosti, kojima se Komisiji nalaže poštovanje utvrđenih nacionalnih propisa, strukture i funkcioniranja pravnih sustava država članica.

41 Stoga se ne može kritizirati organizacijsko rješenje koje je Republika Austrija odabrala u okviru prenošenja direktiva 2004/49 i 2007/59 koje se sastoji od povjeravanja zadaća ministru, kao središnjem tijelu nadležnom za sigurnost za cijelo austrijsko državno područje, i povjeravanja društvu Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, koje je podređeno ministru, izvršavanja operativnih zadaća povezanih s davanjem ovlaštenja strojovođama. To tim više vrijedi što je Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH društvo izravno osnovano na temelju saveznog zakona, čijim poslovnim udjelima upravlja ministar, čije troškove u području osoblja i materijala snosi savezna država i čije je područje djelatnosti zakonski uređeno. Osim toga, društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH u više je pogleda vezano ministrovim uputama.

Ocjena Suda

42 Komisija prigovara Republici Austriji da je povrijedila članak 3. točku (a) Direktive 2007/59 time što je kao „nadležno tijelo", za potrebe primjene te direktive, odredila tijelo koje nije „tijelo nadležno za sigurnost" iz članka 16. Direktive 2004/49.

43 U ovom slučaju nesporno je da je u toj državi članici tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49 ministar, dok je „nadležno tijelo”, određeno za obavljanje određenih zadaća iz osobito članka 19. stavka 1. točaka (a) do (c) Direktive 2007/59, društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH koje je osnovano na temelju saveznog zakona.

44 U članku 3. točki (a) Direktive 2007/59 „nadležno tijelo” se definira kao „tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49/EZ”.

45 Kako bi se utvrdilo dopušta li se, kako to tvrdi Republika Austrija, tim odredbama državi članici da različitim tijelima dodijeli zadaće koje su „nadležnom tijelu” i „tijelu nadležnom za sigurnost” dodijeljene tim direktivama, valja uzeti u obzir ne samo tekst predmetnih odredbi nego i njihov kontekst, ciljeve propisa kojeg su dio te, ovisno o slučaju, njihov nastanak (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Nederlands Uitgeversverbond et Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

46 Najprije, što se tiče teksta predmetnih odredbi, u članku 3. točki (a) Direktive 2007/59 navodi se da je nadležno tijelo, za potrebe te direktive, tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49.

47 U tom članku 16. predviđa se da svaka država članica osniva „tijelo nadležno za sigurnost” koje, u skladu s navedenim člankom, može biti ministarstvo nadležno za promet. Pojam „tijelo nadležno za sigurnost”, za potrebe te direktive, posebno je definiran u njezinu članku 3. točki (g) kao „nacionalno tijelo kome su povjereni zadaci u vezi sa sigurnosti željeznice u skladu s [navedenom] direktivom ili bilo koje dvonacionalno tijelo kome su države članice povjerile ove zadaće kako bi se osigurao jedinstveni sustav sigurnosti za posebne prekogranične infrastrukture”.

48 Tako iz zajedničkog tumačenja članka 3. točke (g) i članka 16. stavka 1. Direktive 2004/49, osobito iz činjenice da zakonodavac Unije koristi, s jedne strane, jedninu za označavanje tijela nadležnog za sigurnost i, s druge strane, izraz „nacionalno” koji mu je pridružen, proizlazi da te odredbe predviđaju određivanje, u svakoj državi članici, jednog nacionalnog tijela kome su povjerene zadaće koje se odnose na sigurnost željeznica, pri čemu dvije države članice ipak mogu, prema potrebi, obavljanje tih zadaća povjeriti dvonacionalnom tijelu.

49 To tumačenje potvrđeno je strukturom Direktive 2004/49, iz koje proizlazi da se podatci o sigurnosti željeznica u Uniji moraju u svakoj državi članici centralizirano dostavljati jednom tijelu nadležnom za sigurnost, koje je odgovorno za dodjeljivanje potrebnih ovlaštenja ili pak za pripremu i objavljivanje sigurnosnih pokazatelja za dotičnu državu članicu.

50 Stoga se, prije svega, u članku 9. stavku 4. Direktive 2004/49, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., predviđa da svi upravitelji infrastrukture i željeznički prijevoznici moraju „tijelu nadležnom za sigurnost u dotičnoj državi članici” dostaviti godišnje izvješće koje sadržava podatke o sigurnosti i provedbi sustava upravljanja sigurnošću, pri čemu takvo izvješće o sigurnosti sadržava, među ostalim, razvoj „nacionalnih” sigurnosnih pokazatelja.

51 Nadalje, u skladu s člankom 10. stavcima 3. i 4. navedene direktive, „tijelo nadležno za sigurnost države članice” u kojoj željeznički prijevoznik prvo započne s obavljanjem djelatnosti ili namjerava obavljati dodatne usluge željezničkog prijevoza izdaje potrebna ovlaštenja.

52 Konačno, u skladu s člankom 18. Direktive 2004/49, tijelo nadležno za sigurnost svake godine objavljuje godišnje izvješće o svojim aktivnostima u prethodnoj godini koje, među ostalim, u skladu s točkom (a) tog članka, sadržava „objedinjenje na razini države članice” zajedničkih sigurnosnih pokazatelja definiranih u Prilogu I. toj direktivi.

53 Također se može istaknuti da tumačenju utemeljenom na tekstu predmetnih odredbi, koje je navedeno u točki 48. ove presude, u prilog idu i zakonodavne aktivnosti koje su prethodile donošenju Direktive 2004/49 i Direktive 2007/59.

54 Tako je, s jedne strane, u obrazloženju Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti [COM(2002) 21 *final*], koja je prethodila donošenju Direktive 2004/49, u dijelu koji se odnosi na nacionalna tijela nadležna za sigurnost, navedeno da „na temelju direktiva koje su trenutno na snazi, reguliranje sigurnosti mogu osiguravati različita tijela. […] Dugoročno to nije u skladu s izvršavanjem zadaća nadzora sigurnosti. Pošten i transparentan propis zahtijeva jednako postupanje prema svim subjektima u sektoru pod nadzorom javnog tijela. […] Radi olakšavanja koordinacije sigurnosnih propisa na europskoj razini, potrebno je uspostaviti usklađene strukture u svim državama članicama. […] Zbog istog je razloga važno unutar jednog tijela koncentrirati sve ključne funkcije nadzora sigurnosti, poput donošenja pravno obvezujućih sigurnosnih pravila”.

55 S druge strane, u obrazloženju Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o certificiranju željezničkog osoblja koje osigurava prometovanje lokomotiva i vlakova u željezničkoj mreži Zajednice [COM(2004) 142 *final*], koja je prethodila donošenju Direktive 2007/59, navodi se da je mogućnost određivanja tijela nadležnog za sigurnost kao tijela nadležnog za izdavanje dozvole dana „[k]ako bi se osigurala najveća moguća usklađenost u zakonodavnom okviru uspostavljenom na razini Zajednice u području sigurnosti željezničkog prometa”.

56 Valja naglasiti da je tumačenje iz točke 48. ove presude u skladu s ciljem Direktive 2004/49. Naime, kako je navedeno u točki 54. ove presude, cilj te direktive je, među ostalim, unutar jednog tijela koncentrirati sve ključne funkcije nadzora sigurnosti željeznice, pri čemu se tom koncentracijom omogućava osiguranje, u skladu s člankom 1. navedene direktive, razvoja i poboljšanja sigurnosti željeznica.

57 Argumenti Republike Austrije kojima se osporava tumačenje predmetnih odredbi iz točaka 44. do 55. ove presude ne mogu se prihvatiti.

58 Kao prvo, valja utvrditi da okolnost, koju ističe Republika Austrija, da su u više odredaba direktiva 2004/49 i 2007/59 „tijela nadležna za sigurnost” i „nadležna tijela” država članica navedena u množini, ne može biti odlučujuća s obzirom na to da se takvim odredbama očito skupno obuhvaćaju takva tijela u različitim državama članicama Unije. Dakle, to je slučaj, s jedne strane, s uvodnom izjavom 22. Direktive 2004/49, koja se odnosi na nužnost „[osnivanja] u svim državama članicama […] nacionaln[ih] tijela radi reguliranja i nadzora nad sigurnošću željeznice” ili pak Prilogom I. toj direktivi, u kojem se navode „[z]ajednički sigurnosni pokazatelji o kojima trebaju izvijestiti tijela nadležna za sigurnost” koje, u skladu s člankom 18. navedene direktive, objedinjuje „država članica”. S druge strane, kada je riječ o odredbama Direktive 2007/59, njezina uvodna izjava 17. odnosi se na „nadležna tijela država članica”, dok njezina uvodna izjava 19. općenito upućuje na tijela nadležna za sigurnost uspostavljena Direktivom 2004/49. Isto tako, u člancima 1., 5. i 22. Direktive 2007/59 samo se spominju zadaće „nadležnih tijela država članica” i „nadležnih tijela”.

59 Kao drugo, okolnost na koju se poziva Republika Austrija, da se zakonodavac Unije pobrinuo naglasiti, u nekim drugim instrumentima sekundarnog prava, da tijela koja treba uspostaviti primjenom tih instrumenata moraju biti „jedinstvena”, uopće nije relevantna za tumačenje direktiva 2004/49 i 2007/59.

60 Kao treće, kada je riječ o argumentu koji se temelji na načelima institucionalne autonomije država članica, proporcionalnosti i supsidijarnosti, dovoljno je utvrditi da, iako je točno da iz članka 288. UFEU-a doista proizlazi da države članice prilikom prenošenja direktive raspolažu širokom marginom

prosudbe u pogledu odabira načina i sredstava namijenjenih osiguranju njezine provedbe, ta sloboda ne utječe na obvezu svake države članice kojoj je direktiva upućena da poduzme sve potrebne mjere kako bi osigurala pun učinak predmetne direktive u skladu s njezinim ciljem (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

61 U tim okolnostima institucionalna autonomija koju države članice uživaju prilikom organizacije i strukturiranja regulatornih tijela uspostavljenih na temelju direktive mora se izvršavati uz potpuno poštovanje njome utvrđenih ciljeva i obveza (vidjeti po analogiji presudu od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

62 Kao što to proizlazi iz točaka 44. do 55. ove presude, obveza svake države članice da odredi jedno tijelo nadležno za sigurnost, za potrebe Direktive 2004/49, koje treba smatrati „nadležnim tijelom" u smislu članka 3. točke (a) Direktive 2007/59, proizlazi iz predmetnih odredaba tih direktiva.

63 Uzimajući u obzir takvu obvezu, nije relevantno to što je u ovom slučaju društvo Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, kao što to tvrdi Republika Austrija, podređeno ministru. Naime, pod pretpostavkom da je to tako, takvim odnosom podređenosti između dva subjekta koji imaju zasebnu pravnu osobnost ne može se omogućiti osiguranje pravilnog prenošenja obveze navedene u prethodnoj točki ove presude.

64 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja prihvatiti Komisijinu tužbu i utvrditi da je Republika Austrija, time što je kao „nadležno tijelo", za potrebe Direktive 2007/59, odredila tijelo koje nije tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive 2004/49, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 3. točke (a) Direktive 2007/59.

Troškovi

65 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

66 Budući da Republika Austrija nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.

Slijedom navedenog, Sud (deseto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Republika Austrija je, time što je kao „nadležno tijelo", za potrebe Direktive 2007/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o davanju ovlaštenja strojovođama koji upravljaju lokomotivama i vlakovima na željezničkom sustavu Zajednice, odredila tijelo koje nije tijelo nadležno za sigurnost iz članka 16. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/49/EZ od 29. travnja 2004. o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 3. točke (a) Direktive 2007/59.**

2. **Republici Austriji se nalaže da, osim vlastitih troškova, snosi troškove Europske komisije.**

Potpisi