A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2013. február 28.*

„Tagállami kötelezettségszegés — Közlekedés — A közösségi vasutak fejlesztése — 91/440/EGK irányelv — 6. cikk, (3) bekezdés és II. melléklet — 2001/14/EK irányelv — 4. cikk, (2) bekezdés és 14. cikk, (2) bekezdés — Pályahálózat-működtető — Szervezeti és döntéshozatali függetlenség — Holdingszerkezet — Hiányos átültetés”

A C-555/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2010. november 26-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: H. Støvlbæk, Simon B., G. Braun és R. Vidal Puig, meghatalmazotti minőségben) (kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Osztrák Köztársaság** (képviselik: C. Pesendorfer és U. Zechner, meghatalmazotti minőségben) (kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

támogatja:

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője S. Fiorentino avvocato dello Stato) (kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, M. Berger, A. Borg Barthet (előadó), E. Levits, J.-J. Kasel, és M. Berger bírák,

főtanácsnok: N. Jääskinen,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. május 23-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2012. szeptember 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

* Az eljárás nyelve: német.

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Osztrák Köztársaság – mivel nem tette meg az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a 2001. február 26-i 2001/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 75., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 376. o.) módosított, a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló, 1991. július 29-i 91/440/EGK tanácsi irányelv (HL L 237., 25. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 341. o.; a továbbiakban: 91/440 irányelv) II. mellékletében felsorolt alapvető funkciók gyakorlásával megbízott szerv független legyen a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó társaságtól – nem teljesítette az ezen irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből és II. mellékletéből, valamint a 2007. október 23-i 2007/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 315., 44. o.) módosított, a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 75., 29. o., magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 404. o.; a továbbiakban: 2001/14 irányelv) 4. cikkének (2) bekezdéséből és 14. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 91/440 irányelv

2 A 91/440 irányelv negyedik preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

„mivel a vasúthálózat további fejlesztése és hatékony működtetése könnyebbé tehető akkor, ha a szállítási szolgáltatások nyújtása és az infrastruktúra működtetése között különbséget tesznek; mivel e helyzetben szükség van arra, hogy a két tevékenységet külön igazgassák, és elkülönített számvitelük legyen”.

3 Ezen irányelv 6. cikkének (1)–(3) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a vasúttársaságok által nyújtott szállítási szolgáltatásokhoz kapcsolódó üzletág, illetve a vasúti infrastruktúra üzemeltetéséhez kapcsolódó üzletág külön-külön eredménykimutatást és mérleget készítsen, és tegyen közzé. Az e területek egyikének kifizetett állami támogatás nem irányítható át a másik területre.

A két tevékenységi terület könyvelését úgy kell végezni, hogy az tükrözze a fenti tilalmat.

(2) A tagállamok azt is előírhatják, hogy ez az elkülönítés azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegek megszervezését követeli meg, vagy azt, hogy az infrastruktúrát külön egység igazgassa.

(3) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket azért, hogy a II. mellékletben felsorolt, az egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon biztosítandó hozzáféréshez kapcsolódó feladatokkal [helyesen: alapvető funkciókkal] olyan szervezeteket vagy vállalkozásokat bízzanak meg, amelyek önmaguk nem nyújtanak vasúti szállítási szolgáltatásokat. E cél teljesülését a szervezeti felépítés fajtájától függetlenül bizonyítani kell.

A tagállamok ugyanakkor vasúttársaságokra vagy bármilyen más szervezetre átruházhatják a díjak beszedését, továbbá a vasúti infrastruktúraüzemeltetés [helyesen: infrastruktúra-működtetés] mint például a beruházás, karbantartás és finanszírozás felelősségét.”

4 A 6. cikk (3) bekezdésében említett alapvető funkciók jegyzékét a 91/440 irányelv II. melléklete határozza meg:

„– a vasúttársaságok engedélyezésével kapcsolatos előkészületek és döntéshozatal, ideértve az engedélyek [helyesen: egyedi engedélyek] megadását,,

– a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatal, ideértve a rendelkezésre állás meghatározását és felmérését, valamint az egyes egyedi menetvonalak elosztását is,

– az infrastruktúra-használati díjak meghatározásával kapcsolatos döntések [helyesen: döntéshozatal],

– a szolgáltatáshoz kapcsolódó [helyesen: bizonyos szolgáltatások nyújtásához szükséges] közszolgáltatási kötelezettségek betartásának ellenőrzése.”

A 2001/14 irányelv

5 A 2001/14 irányelv (11) és (16) preambulumbekezdése kimondja:

„(11) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek minden vállalkozás számára lehetővé kell tenniük az egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést, és törekedniük kell arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben, tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon teljesítsék minden felhasználó és közlekedéstípus igényeit.

[...]

(16) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek lehetővé kell tenniük a vasúti szolgáltatások tisztességes versenyét.”

6 A 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„Ha pályahálózat-működtető jogi formáját, szervezetét vagy döntéshozatali rendjét tekintve nem független bármely vasúttársaságtól, az e fejezetben megjelölt feladatokat [helyesen: funkciókat] – a díjbeszedés kivételével – egy jogi formáját, szervezetét vagy [helyesen: és] döntéshozatali rendjét tekintve minden vasúttársaságtól független díjszabási szervezet látja el.”

7 A 2001/14 irányelv 14. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok a 91/440/EGK irányelv 4. cikkében rögzített független igazgatás [helyesen: üzemeltetési függetlenség] tiszteletben tartásával kidolgozzák [helyesen: kidolgozhatják] az infrastruktúrakapacitás elosztásának kereteit. Sajátos kapacitáselosztási szabályokat kell felállítani. A kapacitást a pályahálózat-működtető osztja el. A pályahálózat-működtető különösen ügyel arra, hogy az infrastruktúrakapacitás elosztása tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon, a közösségi jog tiszteletben tartásával történjen.

(2) Ha a pályahálózat-működtető jogi formáját, szervezetét vagy döntéshozatali rendjét tekintve nem független minden vasúttársaságtól, az (1) bekezdésben említett és az e fejezetben leírt feladatokat egy jogi formáját, szervezetét vagy [helyesen: és] döntéshozatali rendjét tekintve minden vasúttársaságtól független elosztó szerv látja el.”

Az osztrák jog

8 A szövetségi vasútról szóló, módosított (BGBl. I, 95/2009. szám) törvénynek (Bundesbahnengesetz, BGBl. 825/1992. szám) a 2–4. §-ból álló második része az „ÖBB-Holding [...]” címet viseli.

9 E törvény „Alapítás” címet viselő 2. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A szövetségi közlekedési, fejlesztési és technológiai miniszter 1,9 milliárd euró alaptőkével rendelkező részvénytársaságot hoz létre és alapít »Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft« (a továbbiakban: ÖBB-Holding [...]) néven, amelynek székhelye Bécsben van, és amelynek részvényei kizárólag a szövetségi állam tulajdonában állnak. A társaság alapítása nem esik vizsgálat alá.”

10 E törvénynek „A részvények kezelése” címet viselő 3. §-a értelmében::

„A részvényeket a szövetségi közlekedési, fejlesztési és technológiai miniszter kezeli a szövetségi állam nevében.”

11 Ugyanezen törvény 4. §-a a következőket írja elő:

„(1) Az ÖBB-Holding [...] célja tulajdonosi jogok gyakorlása azon társaságokban, amelyekben közvetlen vagy közvetett részesedéssel rendelkezik, a stratégiai irányvonalak meghatározása céljából.

(2) A társaság fő feladata:

1. a társaságok stratégiáinak kidolgozása és végrehajtása terén általános koordináció biztosítása;

2. a felhasznált közpénzek átláthatóságának biztosítása.

(3) Az ÖBB-Holding [...] továbbá minden olyan intézkedést meghozhat, amely a számára kitűzött célra és fő feladataira tekintettel szükséges és célszerű. Különösen intézkedéseket hozhat az emberi erőforrások területén, a személyzetnek a társaságok közötti beosztásával kapcsolatos stratégiai intézkedésekre vonatkozóan.”

12 A szövetségi vasútról szóló törvény harmadik részének címe „Az osztrák szövetségi vasúttársaság átszervezése”.

13 E törvény 25. §-a ekképp rendelkezik:

„Az osztrák szövetségi vasúttársaság átszervezésének végrehajtása céljából az ÖBB-Holding [...] legkésőbb 2004. május 31-ig 70 000 euró alaptőkével rendelkező részvénytársaságot hoz létre és alapít »ÖBB-Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft« (a továbbiakban: ÖBB-Infrastruktur [...]) néven, amelynek székhelye Bécsben van.”

14 A vasútról szóló, módosított (BGBl. I, 95/2009. sz.) törvény (Eisenbahngesetz, BGB1. 60/1957. sz.) „Elosztó szerv” címet viselő 62. §-a értelmében:

„(1) Az elosztó szerv a vasúti infrastruktúrát működtető vállalkozás.

(2) A vasúttársaságoktól jogi formáját, szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve független vasúti infrastruktúrát működtető vállalkozás ugyanakkor írásbeli szerződésben az elosztó szerv funkcióival kapcsolatos feladatokat egészben vagy részben átruházhatja a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH-ra, más hatáskörrel rendelkező társaságra vagy más hatáskörrel rendelkező szervre.

(3) Az elosztó szerv funkcióival kapcsolatos feladatokat azonban nem láthatja el az a vasúti infrastruktúrát működtető vállalkozás, amely jogi formáját, szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve nem független a vasúttársaságoktól. Az ilyen vasúti infrastruktúrát működtető vállalkozásnak írásbeli szerződéssel minden, az elosztó szerv funkcióval kapcsolatos feladatot a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH-ra, vagy más hatáskörrel rendelkező társaságra vagy szervre kell bíznia – és e két utóbbira kizárólag akkor, ha ezek a vasúttársaságoktól jogi formájukat, szervezetüket és döntéshozatali rendjüket tekintve függetlenek –, amelyek kötelesek saját felelősségükre és e társaság helyett ellátni az elosztó szervre ruházott e feladatokat; a szerződés nem tartalmazhat egyetlen olyan szabályt sem, amely akadályozza vagy korlátozza az elosztó szervi funkcióval kapcsolatos feladatok törvénnyel összhangban történő gyakorlását.

(4) A vasúti infrastruktúrát működtető vállalkozásoknak közölniük kell a Schienen-Control GmbH-val azon társaság nevét, amelyre az elosztó szerv funkcióval kapcsolatos feladatokat szerződésben egészben vagy részben bízták.”

15 Az említett törvény „Versenyfelügyelet” címet viselő 74. §-a kimondja:

„(1) A vasúti ellenőrző bizottság hivatalból:

1. hátrányos megkülönböztetéstől mentes magatartást ír elő, vagy megtiltja a hátrányosan megkülönböztető magatartást az elosztó szerv számára a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés terén, ideértve minden olyan, ehhez kapcsolódó igazgatási, technikai és pénzügyi jellegű részletfeltételt, mint például a használati díjak; valamint más szolgáltatások nyújtása terén, ideértve minden olyan, ezekhez kapcsolódó igazgatási, technikai és pénzügyi jellegű részletfeltételt, mint például a költségek megfelelő megtérítése és az ágazatban alkalmazott díjszabás, illetve

2. hátrányos megkülönböztetéstől mentes magatartást ír elő, vagy megtiltja a hátrányosan megkülönböztető magatartást a vasúti szállító társaság számára az árurendezési szolgáltatások és kiegészítő szolgáltatások nyújtása tekintetében, ideértve minden olyan, ezekhez kapcsolódó igazgatási, technikai és pénzügyi jellegű részletfeltételt, mint például a költségek megfelelő megtérítése és az ágazatban alkalmazott díjszabás, illetve

3. egészében vagy részben semmisnek nyilvánít hátrányos megkülönböztetést tartalmazó vasúti hálózathasználati feltételeket, hátrányos megkülönböztetést tartalmazó általános adásvételi feltételeket, hátrányos megkülönböztetést tartalmazó szerződéseket, illetve hátrányos megkülönböztetést tartalmazó dokumentumokat.

(2) E rendelkezések nem sértik a versenyfelügyeleti bíróság hatásköreit.”

16 A részvénytársaságokról szóló törvénynek (Aktiengesetz, BGBl. 98/1965. szám) a „Részvénytársaság irányítása” címet viselő 70. §-a a következőt írja elő:

„(1) Az igazgatóság saját felelőssége mellett, valamint – a részvényesek és a munkavállalók érdekeit, továbbá a közérdeket figyelembe véve – a társaság javára irányítja a társaságot.

(2) Az igazgatóság egy vagy több személyből állhat. Ha az igazgatóság valamely tagját elnöknek nevezik ki, az alapszabály ellenkező rendelkezése hiányában a szavazata szavazategyenlőség esetén döntő.”

17 A részvénytársaságokról szóló törvénynek „Az igazgatóság kinevezése és visszahívása” címet viselő 75. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az igazgatóság tagjait a felügyelőbizottság nevezi ki legfeljebb ötéves időtartamra. Az igazgatósági tagnak a meghatározottnál hosszabb időtartamra, határozatlan időtartamra, vagy időtartam meghatározása nélkül történő kinevezése esetén a megbízatása öt évre szól. A megbízatása meghosszabbítható, e meghosszabbítást mindazonáltal a felügyelőbizottság elnökének írásban kell megerősítenie. E rendelkezések értelemszerűen alkalmazandók a munkaszerződésre.

(2) Jogi személy vagy személyegyesülés (közkereseti társaság, betéti társaság) nem nevezhető ki igazgatóság tagjának.

(3) Ha több személyt neveznek ki igazgatósági tagnak, a felügyelőbizottság közülük egyiket az igazgatóság elnökének nevezheti ki.

(4) A felügyelőbizottság súlyos okból visszavonhatja az igazgatóság tagjának kinevezését és az igazgatóság elnöke tisztségére való kinevezést. Különösen súlyos mulasztás, a megfelelő irányítás ellátására való alkalmatlanság, illetve a bizalom közgyűlés általi megvonása esetén járhat el így, kivéve ha a bizalmat nyilvánvalóan személyes okokból vonták meg. E rendelkezés alkalmazandó az első felügyelőbizottság által kinevezett igazgatóságra is. A visszavonás mindaddig hatályos, amíg jogerős határozat azt érvénytelennek nem nyilvánítja, ez a munkaszerződés által alapított jogokat azonban nem sértheti.”

18 Az ÖBB-Infrastruktur alapszabálya 3. §-ának (4) bekezdése 2010. június 30-i változatában kimondja:

„E cél megvalósítása azon társaságok közös érdeke is, amelyekben az [ÖBB-Holding] közvetlenül vagy közvetve többségi részesedéssel rendelkezik, és tiszteletben kell tartania az általános stratégiai célokat, amennyiben ez nem akadályozza meg az ÖBB-Infrastruktur [...] a közösségi jogban és a vasútról szóló törvényben rögzített, a vasúti szállító társaságokkal szembeni jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenségét (különösen a menetvonal-elosztás, a menetvonal-díjszabás, a biztonsági tanúsítvány és a működési szabályok megállapítása tekintetében).”

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

19 2007 májusában a Bizottság kérdőívet küldött ki az osztrák hatóságok részére a 2001/12 irányelv, a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2001. február 26-i 2001/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 75., 26. o., magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 401. o.) és a 2001/14 irányelv (a továbbiakban együttesen: első vasúti csomag) Osztrák Köztársaság általi átültetésének ellenőrzése céljából. E tagállam 2007. augusztus 2-án kelt levelében terjesztette elő válaszát.

20 2008. június 27-i levelével a Bizottság felszólította az Osztrák Köztársaságot arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a 91/440, a 95/18 és a 2001/14 irányelvnek való megfeleléshez.

21 Az Osztrák Köztársaság 2008. szeptember 30-i levelével válaszolt erre a felszólító levélre.

22 2009. március 19-én a Bizottság és az osztrák kormány képviselői Brüsszelben találkoztak az osztrák jogszabályok és az osztrák vasúti rendszer első vasúti csomagba tartozó irányelvekkel való összeegyeztethetőségének vizsgálata céljából. E találkozót követően a Bizottság Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatósága 2009. június 9-én levelet küldött az Osztrák Köztársaságnak, amelyre ez utóbbi 2009. július 16-i levelében válaszolt.

23 2009. október 8-i levelével a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött az Osztrák Köztársaságnak, amelyben megállapította, hogy e tagállam nem teljesítette a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből és II. mellékletéből, valamint a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdéséből és 14. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Bizottság felhívta az Osztrák Köztársaságot arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az indokolással ellátott véleménynek az annak kézhezvételétől számított két hónapos határidőn belül eleget tegyen.

24 Az Osztrák Köztársaság 2009. december 9-i levelével válaszolt az indokolással ellátott véleményre, és vitatta a Bizottság által a terhére rótt kötelezettségszegést.

25 A Bizottság – mivel az Osztrák Köztársaság válaszát nem találta kielégítőnek – úgy határozott, hogy benyújtja a jelen keresetet.

26 A Bíróság elnöke 2011. május 26-i végzésével megengedte az Olasz Köztársaság beavatkozását az Osztrák Köztársaság kérelmeinek támogatása végett.

A keresetről

A felek érvei

27 A Bizottság azt állítja, hogy annak a szervnek, amelyre a 91/440 irányelv II. mellékletében szereplő alapvető funkciók gyakorlását bízták, nemcsak jogilag, hanem gazdaságilag is függetlennek kell lennie a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól.

28 E tekintetben arra hivatkozik, hogy – a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése ugyan nem követeli meg kifejezetten, hogy az a szerv, amelyre az alapvető funkciók gyakorlását bízták, „független” legyen a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó társaságoktól – az e rendelkezésben használt „vállalkozás” fogalmát a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően mégis úgy kell értelmezni, mint amely minden olyan szervre kiterjed, amely – még ha jogilag elkülönült is – „gazdasági egységként” működik.

29 A Bizottság szerint a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az ezen irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókat a vasúttársaságoktól nemcsak jogi formáját, hanem szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve is független szervnek kell ellátnia.

30 A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy amennyiben az alapvető funkciókat egy, a vasúti holdingtársaságtól függő társaság gyakorolja, mint ahogyan az ÖBB-Infrastruktur esetében, azt kell értékelni, hogy milyen mértékben és milyen feltételek mellett tekinthető ez a társaság – amely egyébként az ezen alapvető funkciók gyakorlásával megbízott pályahálózat-működtető – „függetlennek” a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól, vagyis a holdingtól és az ez utóbbitól függő társaságoktól, amelyek személyek szállítására és áruk fuvarozására irányuló szolgáltatásokat nyújtanak, annak ellenére, hogy ugyanahhoz a csoporthoz tartoznak.

31 Márpedig az Osztrák Köztársaság nem írt elő a pályahálózat-működtető ÖBB-Infrastruktur szervezeti és döntéshozatali függetlenségének biztosításához szükséges hatékony mechanizmusokat. A Bizottság ebből azt a következtetést vonja le, hogy így az említett tagállam nem teljesítette a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből és II. mellékletéből, valamint a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdéséből és 14. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

32 Annak vizsgálata céljából, hogy a tagállamok bizonyítani tudják-e, hogy nemzeti vasúti holdingtársaságaik, illetve egyéb szabályozó szerveik biztosítják-e a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókhoz szükséges függetlenséget, hogy az anyavállalat és a leányvállalat nem

alkothatnak-e gazdasági egységet, és hogy nem járhatnak-e el egyetlen vállalkozásként, továbbá hogy az összeférhetetlenséget elkerülik-e, a Bizottság 2006-tól közölte azokat a kritériumokat, amelyek alapján vizsgálja a 2001/14 irányelvben megkövetelt függetlenséget és az e függetlenség biztosítása céljából előírt intézkedéseket. A Bizottság munkaszolgálatai – az első vasúti csomag végrehajtásáról szóló, 2006. május 3-i jelentést kísérő – [COM(2006) 189] munkadokumentumának 5. mellékletében (a továbbiakban: 5. melléklet) említett kritériumokról van szó.

33 E tekintetben a Bizottság először is arra hivatkozik, hogy a függetlenségre vonatkozó kötelezettségek tiszteletben tartását például a vasútszabályozó hatósághoz hasonló független hatóságnak vagy harmadik félnek kell ellenőriznie. A függetlenségre vonatkozó követelmény megsértése esetén a versenytársaknak lehetőséget kell biztosítani a panaszra. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy e két rendelkezés egyikét sem tartották be az Osztrák Köztársaságban.

34 A Bizottság másodsorban úgy ítéli meg, hogy jogszabályi, vagy legalábbis szerződéses rendelkezéseknek kell létezniük a függetlenség terén a holdingtársaság és a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott szerv közötti, ez utóbbi és a csoport vasúti szolgáltatásokat nyújtó többi vállalkozása, illetve a holdingtársaság által felügyelt többi szerv, különösen az ezen alapvető funkciókkal megbízott szerv részvényeseinek közgyűlése közötti kapcsolatokra vonatkozóan.

35 A Bizottság azt állítja, hogy nem elegendő a vasúti pályahálózat-működtető és a holding ügyvezetői közötti esetleges összeférhetetlenség kizárásához az, hogy az alapszabály 3. §-a és az ÖBB-Infrastruktur felügyelőbizottsága belső szabályzata 10. §-ának (3) bekezdése előírja, hogy e társaság igazgatósága az említett alapvető funkciók gyakorlása során nem függ a felügyelőbizottság, illetve az ÖBB-Holding utasításaitól, tekintettel arra, hogy az ezen utóbbi által kinevezhető és visszahívható ügyvezetők abban érdekeltek, hogy ne hozzanak a saját holdingjuk gazdasági érdekeivel ellentétes döntéseket.

36 Harmadsorban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a holding és az e holdingba tartozó többi vállalkozás igazgatóságának tagjai nem vehetnek részt a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatóságában.

37 Véleménye szerint ugyanis nehéz lenne azzal érvelni, hogy az említett alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatósága döntéshozatali rendjét tekintve független a holding igazgatóságától, amikor a két igazgatóság ugyanazokból a személyekből áll. A Bizottság megjegyzi, hogy az ilyen helyzet kialakulása nem ütközik egyetlen jogszabályi rendelkezésbe sem.

38 Negyedsorban egyetlen rendelkezés sem tiltja a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott szerv tisztségviselőinek és az ezen alapvető funkciókkal megbízott felsővezetőknek, hogy az érintett szerv elhagyását követően, néhány évig tartó bizonyos ésszerű időtartam elteltével bármilyen felsővezetői állást fogadjanak el a holdingnál vagy az annak ellenőrzése alatt álló más szervezetben. E tekintetben az Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. cikke – amelyre az Osztrák Köztársaság hivatkozik, és amely megállapítja a foglalkozás megválasztásának szabadságához és a munkavállaláshoz való alapvető jogot – azonban az ugyanezen Charta 52. cikkében szereplő általános jogszerűségi fenntartás alá tartozik. Ennélfogva igazolható a szakmai tevékenység gyakorlásának ésszerű korlátozása.

39 Ötödsorban a Bizottság azt állítja, hogy a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatóságát egyértelműen meghatározott feltételek alapján és a teljes döntéshozatali függetlenségét biztosító jogi kötelezettségvállalás mellett kell kinevezni. Ezen igazgatóságot független hatóság felügyeletével kell kinevezni és visszahívni.

40 Hatodsorban a Bizottság azzal érvel, hogy az említett alapvető funkciókkal megbízott szervnek saját személyzettel kell rendelkeznie, és különálló vagy őrzött bejárattal rendelkező helységekben kell működnie.

41 Végül a Bizottság arra hivatkozik, hogy az ÖBB-Infrastruktur ÖBB-Holdinggal szembeni függetlenségének biztosítása érdekében hozott védintézkedések nem elegendők.

42 A Bizottság egyébként arra is felhívta a figyelmet, hogy más szabályozott szektorokban léteznek az 5. mellékletben említett kritériumokat átvevő szabályozási rendelkezések. Indokolással ellátott véleményében ily módon a villamos energia belső piacára és a földgáz belső piacára alkalmazandó rendelkezésekben előírt bizonyos funkciók közötti összeférhetetlenségi időszakokra hivatkozik.

43 Az Osztrák Köztársaság arra hivatkozik, hogy nem a pályahálózat-működtető „gazdasági függetlenségét” kell megvalósítani, mivel az első vasúti csomag rendelkezéseit egyfelől a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében előírt elérendő célok, másfelől a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében és 14. cikkének (2) bekezdésében szereplő funkciók vezérlik. A 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése mindössze egyetlen cél – nevezetesen az ezen irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkcióknak független szervezetekre vagy vállalkozásokra ruházására irányuló cél – elérését írja elő, a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése pedig e funkciók gyakorlásának módját határozza meg, vagyis azt, hogy e funkciókat a vasúttársaságoktól jogi formáját, szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve független szervezetnek kell gyakorolnia.

44 Így az első vasúti csomag rendelkezései értelmében csekély jelentőséggel bír, hogy az ÖBB-Infrastruktur – a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „szervezet” – „gazdaságilag” független.

45 Az osztrák kormány az 5. mellékletben a függetlenség bizonyítására vonatkozóan előírt vizsgálati kritériumokat illetően azt állítja, hogy azok nem egyeznek meg a jelen esetben releváns, a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében és II. mellékletében, valamint a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében és 14. cikkének (2) bekezdésében megállapított kötelező rendelkezésekkel. Ezenfelül ezt a dokumentumot nem tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, és nem minősül jogilag kötelező aktusnak. Így az nem használható fel a jelen eljárásban.

46 Az olasz kormány emlékeztet arra, hogy az uniós jogalkotó által a vasúti szállítási funkciók és az infrastruktúra-üzemeltetés elkülönítése tekintetében előírt kötelezettség számviteli jellegű.

47 Ez a tagállam kiemeli, hogy a Bizottság holdingmodellre vonatkozó megközelítésmódja ellentmondásos, mivel az összeférhetetlenség vélelméhez vezet; e modellt elismerik ugyan a jogszabályok, az azonban csak abban az esetben egyeztethető össze a szóban forgó irányelvekkel, ha a holding nem rendelkezik az ilyen holdingokra jellemző semmilyen előjoggal, vagy nem gyakorolja azokat.

48 Az uniós szabályozásnak egyáltalán nem volt célja a tulajdonosi struktúrák vagy szervezeti rendszerek olyan elkülönítésére vonatkozó kötelezettség bevezetése, amelynek az igazgatási autonómia terén azonos hatásai vannak, hanem tiszteletben kívánta tartani a tagállamok és az érintett vállalkozások azon mérlegelési jogkörét, hogy különböző típusú szervezeti modelleket hozzanak létre.

A Bíróság álláspontja

49 Egyetlen kifogásában a Bizottság azt rója fel az Osztrák Köztársaságnak, hogy nem fogadott el a vasúti pályahálózatot működtető – a 91/440 irányelv II. mellékletében szereplő bizonyos alapvető funkciók ellátásával megbízott – ÖBB-Infrastruktur függetlenségének biztosításához szükséges különös intézkedéseket, holott az ÖBB-Infrastruktur vasúti szállító társaságokból álló holdinghoz, az ÖBB-Holdinghoz tartozik.

50 A Bizottság ugyanis úgy véli, hogy ahhoz, hogy az említett pályahálózat-működtetőnek a jogi formája, szervezete és döntéshozatali rendjét illető, a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése szerinti függetlensége biztosított legyen, az szükséges, hogy a tagállam az 5. mellékleten alapuló különös és részletes szabályokat fogadjon el.

51 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 91/440 irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése a vasúttársaságok által biztosított szállítási tevékenységeknek és a vasúti infrastruktúra üzemeltetésével összefüggő tevékenységeknek csupán számviteli jellegű elkülönítését írja elő, a szállítási szolgáltatások vasúttársaságok általi nyújtásával kapcsolatos tevékenységek és a vasúti infrastruktúra üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységek elkülönítése pedig elhatárolt részlegek azonos vállalkozáson belüli megszervezésével is megvalósítható, ahogyan az a holdingok esetében is történik.

52 A 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése mindazonáltal azt írja elő, hogy a vasúti infrastruktúrához egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon való hozzáférés biztosítása céljából a tagállamoknak meg kell tenniük az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy az ezen irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal olyan szervezeteket vagy vállalkozásokat bízzanak meg, amelyek önmaguk nem nyújtanak vasúti szállítási szolgáltatásokat, valamint hogy e cél teljesülését a szervezeti felépítés fajtájától függetlenül bizonyítani kell.

53 A 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése mindenesetre jelzi, hogy a díjszabási és az elosztási funkciókkal megbízott szervek jogi formájukat, szervezetüket és döntéshozatali rendjüket tekintve függetlenek.

54 A jelen ügyben az ÖBB-Infrastruktur – a vasúti pályahálózat működtetőjeként – az ÖBB-Holdingba tartozik, amely holdingként egyúttal a vasúttársaságok felügyeletét is ellátja. Ennélfogva az ÖBB-Infrastrukturnak – ahhoz, hogy a díjszabási és elosztási funkciókat elláthassa – jogi formáját, szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve függetlennek kell lennie az ÖBB-Holdingtól.

55 E tekintetben nem vitatott az, hogy az ÖBB-Infrastruktur egyrészről az ÖBB-Holdingétól elkülönülő jogi személyiséggel, másrészről pedig az ÖBB-Holdingétól eltérő saját szervekkel és forrásokkal rendelkezik.

56 A Bizottság keresetlevelében a többi részt illetően azzal érvel, hogy az 5. mellékletben előírt kritériumokat kell alkalmazni az ÖBB-Infrastrukturhoz hasonló, olyan vállalkozásba illeszkedő pályahálózat-működtető döntéshozatali függetlenségének értékeléséhez, amelynek bizonyos egységei vasúttársaságok.

57 Az említett melléklet ekként előírja, hogy a függetlenségre vonatkozó kötelezettségek tiszteletben tartását független hatóságnak vagy harmadik félnek kell ellenőriznie, hogy jogszabályi, vagy legalábbis szerződéses rendelkezéseknek kell létezniük a függetlenség terén, hogy a holding különböző társaságainak irányító szervei körében elő kell írni a kettős tisztségek tilalmát, hogy a vezető tisztségviselőknek a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott szerv és a holding bármely más szerve közötti áthelyezése tekintetében várakozási időt kell kikötni, valamint hogy a vasútipályahálózat-működtető tisztségviselői kinevezésének és visszahívásának független hatóság felügyelete mellett kell sorra kerülnie.

58 Elsősorban meg kell állapítani, hogy az 5. melléklet nem kötelező erejű jogi szöveg. Azt ugyanis soha nem tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, és csak a 2001/14 irányelv hatálybalépése után öt évvel – azaz az irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejárta után három évvel – tették közzé. Ily módon a 91/440 irányelv és a 2001/14 irányelv végrehajtásakor az e mellékletben felsorolt kritériumok még nem léteztek. Ezen túlmenően – és függetlenül ettől az időrendi eltolódástól – az említett mellékletet és az abban szereplő kritériumokat sem a 91/440 irányelv, sem a 2001/14 irányelv szövege,

sem más jogalkotási aktus nem vette át. Ennélfogva nem róható fel valamely tagállamnak, hogy nem vette át ezeket a kritériumokat a 91/440 irányelv és a 2001/14 irányelv átültetésére szolgáló jogszabályi vagy szabályozási rendelkezésekben.

59 Másodsorban nem lehet helyt adni a villamos energia belső piacára és a földgáz belső piacára vonatkozó rendelkezések tekintetében a Bizottság által végzett összehasonlításnak. A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 211., 55. o.) és a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 211., 94. o.) ugyanis terjedelmes előjogokat ruház a felügyelet terén a szabályozó hatóságra a szállításirendszer-üzemeltető függetlenségét illetően. Ezen irányelvek 19. cikkének (2) bekezdése értelmében a szabályozó hatóság a szállításirendszer-üzemeltető ügyvezetése és igazgatási szervei tagjainak kinevezésével és visszahívásával kapcsolatban kifogást emelhet. Az említett irányelvek 19. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a szállításirendszer-üzemeltető ügyvezetéséért felelős személyek és/vagy igazgatási szerveinek tagjai esetében a kinevezést megelőző három éves időszakban a vertikálisan integrált vállalkozással vagy annak bármely részével vagy annak – a szállításirendszer-üzemeltetőtől eltérő – többségi részvényeseivel sem közvetve, sem közvetlenül semmilyen szakmai beosztás vagy felelősség, érdek vagy üzleti kapcsolat nem állhat fenn. Ugyanezen irányelvek 19. cikkének (4) bekezdése értelmében a szállításirendszer-üzemeltető alkalmazottainak semmilyen egyéb szakmai beosztásuk nem lehet az energiaszektorbeli holdingtársaság más részével. A 2009/72 irányelv és a 2009/73 irányelv 19. cikkének (7) bekezdése a szállításirendszer-üzemeltetőnél viselt tisztség és a vertikálisan integrált vállalkozás valamely részéhez kapcsolódó tevékenység folytatása között összeférhetetlenségi időszakot ír elő.

60 Ily módon a két irányelv kifejezetten előír a tevékenységeknek a hálózatüzemeltető társaságnál történő folytatására vonatkozó feltételekkel és az összeférhetetlenségi időszakokkal kapcsolatos rendelkezéseket, nem ez a helyzet a 2001/14 irányelv esetében, amely nem pontosítja a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott pályahálózat-működtető és a vasúttársaságok között biztosítandó függetlenség kritériumait, amelyek tehát nem vezethetők le a 91/440 irányelvből és a 2001/14 irányelvből, tiszteletben tartásukra pedig az Osztrák Köztársaság nem kötelezhető.

61 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az 5. mellékleten alapulókhoz hasonló kritériumok osztrák jogba való átültetésének elmulasztása önmagában nem eredményezheti pályahálózat-működtetőként az ÖBB-Infrastruktur ÖBB-Holdinggal szembeni döntéshozatali függetlensége hiányának megállapítását.

62 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a Bizottság feladata az állítólagos kötelezettségszegés fennállásának bizonyítása. A Bíróság előtt tehát a Bizottságnak kell előadnia – bármilyen vélelemre való hivatkozás nélkül – a kötelezettségszegés fennállásának vizsgálatához szükséges tényeket (lásd különösen a C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-3331. o.] 41. pontját, a C-335/07. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9459. o.] 46. pontját, valamint a C-390/07. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2009. december 10-én hozott ítélet 43. pontját).

63 Mindazonáltal a Bizottság egyáltalán nem szolgált olyan konkrét bizonyítékkal, amely igazolta volna, hogy az ÖBB-Infrastruktur a döntéshozatali módokat illetően nem független az ÖBB-Holdingtól.

64 Következésképpen a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy az Osztrák Köztársaságnak szükségszerűen tevőleges intézkedéseket kellett volna hoznia a 91/440 irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott pályahálózat-működtető és a vasúttársaságok közötti jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenség biztosítása céljából.

65 E tekintetben – amint arra a főtanácsnok indítványának 95. és 99. pontjában rámutatott – nem képez a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből levezethető kötelezettséget a kettős funkciókat tiltó szabály előírására irányuló kötelezettség, valamint a pályahálózat-működtetőre irányuló azon kötelezettség, hogy saját személyzettel és helyiségekkel rendelkezzen. A Bizottság ugyanígy azt sem bizonyította, hogy miért nem elegendők a titokvédelemre vonatkozóan a közreműködők szerződéseiben rögzített kikötések.

66 Ennélfogva a Bizottság feladata – nemcsak a 91/440 irányelv és a 2001/14 irányelv célkitűzéseire, hanem egyúttal az ÖBB-Infrastruktur és az ÖBB-Holding közötti kapcsolatokat övező, többek között magánjellegű tényezőkre is figyelemmel – annak bizonyítása, hogy a gyakorlatban az ÖBB-Infrastruktur a döntéshozatalt illetően nem független az ÖBB-Holdingtól.

67 A fenti megfontolásokból következik, hogy a Bizottság keresetét el kell utasítani.

A költségekről

68 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az Osztrák Köztársaság kérte a Bizottság költségek viselésére való kötelezését, és ez utóbbi pervesztes lett, ezért kötelezni kell a jelen eljárás költségeinek viselésére.

69 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján az Olasz Köztársaság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

3) Az Olasz Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Aláírások