Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

28 februarie 2013*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Transport — Dezvoltarea căilor ferate comunitare — Directiva 91/440/CEE — Articolul 6 alineatul (3) și anexa II — Directiva 2001/14/CE — Articolul 4 alineatul (2) și articolul 14 alineatul (2) — Administratorul infrastructurii — Independență organizatorică și decizională — Structură de holding — Transpunere incompletă”

În cauza C-555/10,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 26 noiembrie 2010,

Comisia Europeană, reprezentată de H. Støvlbæk, de B. Simon, de G. Braun și de R. Vidal Puig, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Austria, reprezentată de C. Pesendorfer și de U. Zechner, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

susținută de:

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii A. Borg Barthet (raportor), E. Levits și J.-J. Kasel și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 23 mai 2012,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 septembrie 2012,

* Limba de procedură: germana.

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin neadoptarea măsurilor necesare pentru a asigura că entitatea căreia îi este încredințată exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind dezvoltarea căilor ferate comunitare (JO L 237, p. 25, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 86), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 (JO L 75, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 38, denumită în continuare „Directiva 91/440”), este independentă de întreprinderea care furnizează serviciile de transport feroviar, Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (3) și al anexei II la această directivă, precum și în temeiul articolului 4 alineatul (2) și al articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară și tarifarea utilizării infrastructurii feroviare (JO L 75, p. 29, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 (JO L 315, p. 44, denumită în continuare „Directiva 2001/14”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 91/440

2 Al patrulea considerent al Directivei 91/440 are următorul cuprins:

„întrucât dezvoltarea viitoare și funcționarea eficientă a sistemului feroviar poate fi facilitată dacă se face distincția între furnizarea de servicii de transport și funcționarea infrastructurii; întrucât, dată fiind această situație, este necesar ca cele două activități să fie gestionate separat și să aibă conturi separate.”

3 Articolul 6 alineatele (1)-(3) din această directivă prevede:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare prin care să se asigure că se țin conturi de profituri și pierderi și bilanțuri separate și că acestea se publică, pe de o parte, pentru activitățile legate de furnizarea serviciilor de transport de către întreprinderile feroviare și, pe de altă parte, pentru activitățile legate de administrarea infrastructurii feroviare. Fondurile publice alocate unuia din aceste două sectoare de activitate nu pot fi transferate între ele.

Conturile celor două sectoare de activitate se țin în așa fel încât să reflecte această interdicție.

(2) Statele membre pot prevedea, de asemenea, ca această separare să necesite organizarea unor departamente distincte în cadrul aceleiași întreprinderi sau ca infrastructura să fie administrată de o entitate separată.

(3) Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a asigura că funcțiile [esențiale] care determină accesul echitabil și nediscriminatoriu la infrastructură enumerate în anexa II sunt încredințate unor organisme sau firme care nu sunt furnizoare de servicii de transport feroviar. Indiferent de structurile organizatorice, trebuie arătat că acest obiectiv a fost realizat.

Cu toate acestea, statele membre pot încredința întreprinderilor feroviare sau oricărui alt organism sarcina de a colecta sumele reprezentând tarifele și responsabilitatea de administrare a infrastructurii feroviare, cum ar fi investițiile, întreținerea și finanțarea.”

4 Anexa II la această directivă menționează lista funcțiilor esențiale avute în vedere la articolul 6 alineatul (3):

„– pregătirea și luarea deciziilor în legătură cu autorizarea întreprinderilor feroviare, inclusiv acordarea autorizațiilor individuale;

– luarea deciziilor în legătură cu repartizarea traselor, inclusiv definirea și evaluarea disponibilității traselor, precum și repartizarea efectivă a traselor individuale;

– luarea deciziilor cu privire la tarifarea infrastructurii;

– supravegherea îndeplinirii obligațiilor de serviciu public cerute în furnizarea anumitor servicii.”

Directiva 2001/14

5 Considerentele (11) și (16) ale Directivei 2001/14 precizează:

„(11) Sistemele de tarifare și de alocare a capacităților trebuie să permită accesul egal și nediscriminatoriu al tuturor întreprinderilor și să încerce, pe cât posibil, să satisfacă nevoile tuturor utilizatorilor și modurilor de transport într-o manieră corectă și nediscriminatorie.

[...]

(16) Sistemele de tarifare și de alocare a capacităților trebuie să permită concurența loială în furnizarea serviciilor de transport feroviar.”

6 Articolul 4 alineatul (2) din această directivă prevede:

„În situația în care administratorul infrastructurii, prin cadrul legal, organizatoric sau decizional, nu este independent față de toate întreprinderile feroviare, atribuțiile expuse în prezentul capitol, cu excepția perceperii tarifelor, sunt preluate de un organism de tarifare independent [de întreprinderile feroviare] prin cadrul legal, organizatoric și decizional.”

7 Potrivit articolului 14 alineatele (1) și (2) din directiva menționată:

„(1) Statele membre pot stabili un cadru de alocare a capacităților de infrastructură respectând independența administrării prevăzută la articolul 4 din Directiva 91/440/CEE. Se elaborează norme specifice de alocare a capacităților. Administratorul infrastructurii îndeplinește procedurile de alocare a capacităților. Administratorul infrastructurii se asigură în special de alocarea echitabilă și nediscriminatorie a capacităților de infrastructură, în conformitate cu dreptul comunitar.

(2) În situația în care administratorul infrastructurii nu este independent pe plan juridic, organizatoric sau decizional de orice întreprindere feroviară, funcțiile prevăzute la alineatul (1) și descrise în prezentul capitol sunt îndeplinite de către un organism de alocare independent pe plan juridic, organizatoric sau decizional de orice întreprindere feroviară.”

Dreptul austriac

8 A doua parte din Legea privind căile ferate federale (Bundesbahngesetz, BGBl. 825/1992), cu modificările ulterioare (BGBl. I, 95/2009), care cuprinde articolele 2-4, este intitulată „ÖBB-Holding [...]”.

9 Articolul 2 din această lege, intitulat „Constituire și înființare”, prevede la alineatul (1):

„(1) Ministrul federal al transporturilor, inovației și tehnologiei trebuie să constituie și să înființeze o societate de capitaluri pe acțiuni cu un capital social de 1,9 miliarde de euro, denumită «Österreichische Bundesbahnen Holding Aktiengesellschaft» (denumită în continuare «ÖBB-Holding [...]»), cu sediul la Viena și ale cărei acțiuni sunt rezervate exclusiv statului federal. Înființarea societății nu face obiectul unei examinări.”

10 Potrivit articolului 3 din legea menționată, intitulat „Gestionarea titlurilor de participare”:

„Gestionarea titlurilor de participare este asigurată în numele statului federal de către ministrul federal al transporturilor, inovației și tehnologiei.”

11 Articolul 4 din aceeași lege prevede:

„(1) ÖBB-Holding [...] are drept obiect social exercitarea drepturilor sale de proprietate în societățile în care aceasta deține o participație directă sau indirectă, în vederea stabilirii unei orientări strategice.

(2) Societatea are drept atribuții principale:

1. asigurarea coordonării generale a elaborării și a punerii în aplicare a strategiilor societăților;

2. garantarea transparenței fondurilor publice angajate.

(3) În plus, ÖBB-Holding [...] poate lua toate măsurile necesare sau oportune în raport cu obiectul social care i-a fost atribuit acesteia și cu atribuțiile sale principale. Poate fi vorba în special, în materie de resurse umane, de măsuri strategice referitoare la compensarea personalului între societăți.”

12 A treia parte din Legea privind căile ferate federale este intitulată „Restructurarea societății de căi ferate federale austriece”.

13 Articolul 25 din legea menționată prevede:

„În vederea punerii în aplicare a restructurării societății de căi ferate federale austriece, ÖBB-Holding [...] este obligată să constituie și să înființeze, până cel târziu la 31 mai 2004, o societate de capitaluri pe acțiuni cu un capital social de 70 000 de euro, denumită «ÖBB-Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft» (denumită în continuare «ÖBB-Infrastruktur Betrieb [...]») și cu sediul la Viena.”

14 Articolul 62 din Legea privind căile ferate (Eisenbahngesetz, BGBl. 60/1957), cu modificările ulterioare (BGBl. I, 95/2009), este intitulat „Organismul de alocare”:

„(1) Organismul de alocare este întreprinderea de infrastructură feroviară.

(2) Cu toate acestea, o întreprindere de infrastructură feroviară independentă pe plan juridic, organizatoric și decizional față de întreprinderile feroviare poate încredința, în tot sau în parte, prin contract în formă scrisă, și misiunile în legătură cu atribuția de organism de alocare întreprinderii Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, unei alte întreprinderi competente sau unui alt organism competent.

(3) Misiunile care au legătură cu atribuția de organism de alocare nu pot fi totuși asumate de o întreprindere de infrastructură feroviară care nu este independentă pe plan juridic, organizatoric și decizional față de întreprinderile feroviare. O asemenea întreprindere de infrastructură feroviară trebuie să încredințeze, așadar, prin contract scris, toate misiunile care au legătură cu atribuția de organism de alocare fie întreprinderii Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, fie unei alte întreprinderi sau organism competent – și, pentru acestea două din urmă, numai dacă sunt independente pe plan juridic, organizatoric și decizional față de întreprinderile feroviare –, care sunt obligate să își asume în acest caz, pe propria răspundere și în locul acestei întreprinderi, misiunile menționate care revin unui organism de alocare; contractul nu poate conține nicio clauză care ar preveni sau ar împiedica exercitarea conform legii a misiunilor care au legătură cu atribuția de organism de alocare.

(4) Întreprinderile de infrastructură feroviară trebuie să comunice Schienen Control GmbH denumirea întreprinderii căreia i-au încredințat prin contract, în tot sau în parte, misiunile care au legătură cu atribuția de organism de alocare."

15 Articolul 74 din legea menționată, intitulat „Controlul concurenței", prevede:

„(1) Din oficiu, comisia pentru control feroviar trebuie:

1. să impună un comportament nediscriminatoriu sau să interzică un comportament discriminatoriu unui organism de alocare în privința accesului la infrastructura feroviară, inclusiv toate condițiile care au legătură cu aceasta în ceea ce privește modalitățile administrative, tehnice și financiare cum sunt, de exemplu, drepturile de utilizare, precum și în privința furnizării altor prestații, inclusiv toate condițiile care au legătură cu acestea în ceea ce privește modalitățile administrative, tehnice și financiare cum sunt, de exemplu, rambursarea corespunzătoare a cheltuielilor și tarifarea practicată în domeniu, sau

2. să impună un comportament nediscriminatoriu și să interzică un comportament discriminatoriu unei întreprinderi de transport feroviar în privința furnizării de servicii și a prestării suplimentare de servicii de sortare, inclusiv toate condițiile care au legătură cu acestea în ceea ce privește modalitățile administrative, tehnice și financiare cum sunt, de exemplu, rambursarea corespunzătoare a cheltuielilor și tarifarea practicată în domeniu, sau

3. să declare nule, în tot sau în parte, condițiile discriminatorii de utilizare a rețelei feroviare, condițiile generale de vânzare discriminatorii, contractele discriminatorii sau documentele discriminatorii.

(2) Aceste dispoziții nu aduc atingere competențelor instanței din domeniul concurenței."

16 Articolul 70 din Legea privind societățile comerciale pe acțiuni (Aktiengesetz, BGBl. 98/1965), intitulat „Administrarea societății pe acțiuni", prevede:

„(1) Comitetul executiv trebuie să conducă societatea pe seama sa, astfel cum impune bunăstarea întreprinderii, luând în considerare interesele acționarilor și ale lucrătorilor, precum și interesul public.

(2) Comitetul executiv poate fi constituit din una sau din mai multe persoane. În cazul în care un membru al comitetului executiv este desemnat pentru postul de președinte, votul său este decisiv în caz de egalitate, cu excepția unei dispoziții contrare prevăzute de statute."

17 Articolul 75 din Legea privind societățile comerciale pe acțiuni, intitulat „Numirea și revocarea comitetului executiv”, prevede:

„(1) Membrii comitetului executiv sunt numiți de consiliul de supraveghere pentru o perioadă de cel mult cinci ani. În cazul numirii unui membru al comitetului executiv pentru o perioadă mai lungă determinată, pentru o perioadă nedeterminată sau fără indicarea unui termen, mandatul acestuia are o durată de cinci ani. Mandatul poate fi reînnoit; această reînnoire trebuie să fie însă confirmată în scris de președintele consiliului de supraveghere. Aceste dispoziții se aplică *mutatis mutandis* contractului de muncă.

(2) O persoană juridică sau o societate de persoane (societate în nume colectiv, societate în comandită) nu poate fi numită membru al comitetului executiv.

(3) În cazul în care mai multe persoane sunt numite membri ai comitetului executiv, consiliul de supraveghere poate desemna pe unul dintre aceștia pentru funcția de președinte al comitetului executiv.

(4) Consiliul de supraveghere poate revoca numirea unui membru al comitetului executiv și desemnarea pentru funcția de președinte al comitetului executiv pentru motive serioase. Poate fi vorba în special despre o încălcare gravă, despre incapacitatea de a asigura o administrare eficientă sau despre retragerea încrederii de către adunarea generală, cu excepția situației în care încrederea a fost retrasă pentru motive vădit subiective. Această dispoziție se aplică și comitetului executiv numit de primul consiliu de supraveghere. Revocarea produce efecte atât timp cât încetarea efectelor acesteia nu a făcut obiectul unei decizii care a dobândit autoritate de lucru judecat, fără ca acest lucru să aducă atingere drepturilor instituite prin contractul de muncă.”

18 Articolul 3 alineatul 4 din statutele ÖBB-Infrastruktur, în versiunea lor din 30 iunie 2010, prevede:

„Realizarea acestui obiect social este și în interesul comun al societăților în care [ÖBB-Holding] deține, direct sau indirect, o participație majoritară și trebuie să respecte obiectivele strategice generale, în măsura în care acest lucru nu împiedică independența juridică, organizatorică și decizională, prevăzută de dreptul comunitar și de Legea privind căile ferate, a ÖBB-Infrastruktur [...] față de întreprinderile de transport feroviar (în special în ceea ce privește repartizarea traselor, tarifarea traselor, certificarea în materie de siguranță și stabilirea normelor de funcționare).”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

19 În luna mai 2007, Comisia a trimis autorităților austriece un chestionar pentru a verifica transpunerea de către Republica Austria a Directivei 2001/12/CE, a Directivei 2001/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 de modificare a Directivei 95/18/CE a Consiliului privind autorizarea întreprinderilor feroviare (JO L 75, p. 26, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 63) și a Directivei 2001/14 (denumite în continuare, împreună, „primul pachet feroviar”). Acest stat membru a răspuns la chestionarul menționat prin scrisoarea din 2 august 2007.

20 Prin scrisoarea din 27 iunie 2008, Comisia a pus în întârziere Republica Austria pentru a se conforma Directivelor 91/440, 95/18 și 2001/14.

21 Prin scrisoarea din 30 septembrie 2008, Republica Austria a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere.

22 La 19 martie 2009, reprezentanți ai Comisiei și ai guvernului austriac s-au întâlnit la Bruxelles pentru a examina conformitatea legislației și a sistemului feroviar austriece cu directivele din primul pachet feroviar. În urma acestei reuniuni, Direcția Generală Energie și Transporturi a Comisiei a adresat Republicii Austria, la 9 iunie 2009, o scrisoare, la care aceasta din urmă a răspuns prin scrisoarea din 16 iulie 2009.

23 Prin scrisoarea din 8 octombrie 2009, Comisia a trimis Republicii Austria un aviz motivat în care a constatat că acest stat membru nu își îndeplinise obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (3) și al anexei II la Directiva 91/440, precum și al articolului 4 alineatul (2) și al articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14. Comisia a invitat Republica Austria să ia măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat în termen de două luni de la primirea acestuia.

24 Prin scrisoarea din 9 decembrie 2009, Republica Austria a răspuns la avizul motivat și a contestat neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie.

25 Întrucât a considerat nesatisfăcător răspunsul oferit de Republica Austria, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

26 Prin Ordonanța președintelui Curții din 26 mai 2011, a fost admisă cererea de intervenție a Republicii Italiene în susținerea concluziilor Republicii Austria.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

27 Comisia susține că entitatea căreia i s-a încredințat exercitarea funcțiilor esențiale prevăzute în anexa II la Directiva 91/440 trebuie să fie independentă nu numai pe plan juridic, ci și pe plan economic de întreprinderea care furnizează serviciile de transport feroviar.

28 În această privință, Comisia subliniază că, deși articolul 6 alineatul (3) din Directiva 91/440 nu prevede în mod expres ca entitatea căreia i s-a încredințat exercitarea funcțiilor esențiale menționate să fie „independentă” față de societățile care furnizează serviciile de transport feroviar, termenul „întreprindere” utilizat în această dispoziție ar trebui să fie totuși interpretat în conformitate cu jurisprudența Curții, în sensul că include toate entitățile care, chiar dacă sunt separate din punct de vedere juridic, acționează ca o „unitate economică”.

29 Potrivit Comisiei, articolul 6 alineatul (3) din Directiva 91/440 trebuie interpretat în sensul că funcțiile esențiale enumerate în anexa II la această directivă trebuie să fie asigurate de o entitate diferită de întreprinderile feroviare nu numai din punct de vedere juridic, ci și independentă față de acestea pe plan organizatoric și decizional.

30 În continuare, Comisia susține că, atunci când funcțiile esențiale respective sunt exercitate de o societate care depinde de un holding feroviar, cum este cazul ÖBB-Infrastruktur, trebuie să se evalueze în ce măsură și în ce condiții societatea dependentă, care este, pe de altă parte, administratorul infrastructurii însărcinat cu exercitarea acestor funcții esențiale, poate fi considerată „independentă” față de întreprinderea care furnizează serviciile de transport feroviar, și anume holdingul și societățile care depind de acesta din urmă, care asigură serviciile de transport de persoane și de mărfuri, în pofida apartenenței lor la același grup.

31 Or, Republica Austria nu ar fi prevăzut mecanisme eficiente pentru a garanta independența organizatorică și decizională a administratorului infrastructurii feroviare, ÖBB-Infrastruktur. Comisia deduce de aici că statul membru amintit nu și-a îndeplinit astfel obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (3) și al anexei II la Directiva 91/440, precum și al articolului 4 alineatul (2) și al articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14.

32 Pentru a examina dacă statele membre sunt în măsură să dovedească că societățile lor holding feroviare naționale sau alte organisme de control garantează independența necesară a funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440, că societatea-mamă și filiala nu pot constitui o entitate economică și că nu pot acționa în calitate de întreprindere unică, iar conflictele de interese sunt evitate, Comisia ar fi făcut cunoscute încă din anul 2006 criteriile pe baza cărora examinează independența impusă prin Directiva 2001/14 și măsurile prevăzute pentru a garanta această independență. Ar fi vorba despre criteriile menționate în anexa 5 la Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, care însoțește Raportul din 3 mai 2006 privind aplicarea primului pachet feroviar [COM(2006) 189] (denumită în continuare „anexa 5”).

33 În această privință, Comisia susține, în primul rând, că respectarea obligațiilor de independență trebuie să facă obiectul unui control din partea unei autorități independente, precum autoritatea de reglementare feroviară, sau din partea unui terț. Concurenții ar trebui să aibă posibilitatea de a depune o plângere în cazul nerespectării cerinței de independență. Comisia consideră că niciuna dintre aceste două dispoziții nu este respectată de Republica Austria.

34 În al doilea rând, Comisia apreciază că ar trebui să existe dispoziții legale sau cel puțin contractuale în materie de independență în raportul dintre holding și entitatea însărcinată cu exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440, dintre aceasta din urmă și alte întreprinderi din grupul care furnizează servicii feroviare sau celelalte entități care sunt controlate de holding, în special adunarea acționarilor entității însărcinate cu exercitarea funcțiilor esențiale.

35 Comisia susține că faptul că articolul 3 din statute și articolul 10 alineatul 3 din regulamentul intern al consiliului de supraveghere al ÖBB-Infrastruktur prevăd că, în exercitarea funcțiilor esențiale menționate, comitetul executiv al acestei societăți nu este supus instrucțiunilor consiliului de supraveghere sau ale ÖBB-Holding nu ar fi suficient pentru a exclude eventuale conflicte de interese între personalul de conducere al administratorului infrastructurii și holding, dat fiind că personalul de conducere, care poate fi numit și revocat de holding, ar fi determinat să nu ia decizii contrare intereselor economice ale holdingului.

36 În al treilea rând, Comisia apreciază că membrii comitetului executiv al holdingului și al altor întreprinderi ale holdingului nu trebuie să facă parte din comitetul executiv al entității însărcinate cu exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440.

37 Astfel, în opinia acesteia, ar fi dificil să se arate că respectivul comitet executiv al entității însărcinate cu exercitarea funcțiilor esențiale este independent pe plan decizional de comitetul executiv al holdingului, având în vedere că cele două comitete executive ar fi compuse din aceleași persoane. Comisia observă că nicio dispoziție legală nu se opune existenței unei asemenea situații.

38 În al patrulea rând, nicio dispoziție nu ar interzice administratorilor entității însărcinate cu exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440 și personalului de conducere care îndeplinește aceste funcții esențiale să accepte, după un număr rezonabil de ani de la părăsirea entității în cauză, orice post de conducere în cadrul holdingului sau al altor organisme aflate sub controlul său. În această privință, articolul 15 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, invocat de Republica Austria, care instituie ca drept fundamental libertatea de alegere a ocupației și dreptul de muncă, ar fi totuși supus rezervei generale de legalitate prevăzute la articolul 52 din carta menționată. O limitare rezonabilă a exercitării unei activități profesionale ar fi, așadar, justificată.

39 În al cincilea rând, Comisia susține că numirea consiliului de administrație al entității căreia i s-a încredințat exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440 trebuie să aibă loc în condiții clar definite și cu angajamente juridice care să garanteze independența totală a luării deciziilor de către respectivul consiliu. Acesta ar trebui să fie numit și revocat sub controlul unei autorități independente.

40 În al șaselea rând, Comisia arată că entitatea care are ca sarcină realizarea funcțiilor esențiale trebuie să aibă propriul personal și să fie situată în localuri separate sau cu acces protejat.

41 În sfârșit, Comisia arată că măsurile de apărare luate pentru a garanta independența ÖBB-Infrastruktur față de ÖBB-Holding nu sunt suficiente.

42 Pe de altă parte, Comisia a atras de asemenea atenția asupra existenței în alte sectoare reglementate a unor norme administrative care preiau criteriile menționate în anexa 5. Astfel, în avizul său motivat, Comisia a citat perioadele de incompatibilitate dintre anumite funcții prevăzute de dispozițiile aplicabile pieței interne de energie electrică și pieței interne de gaz natural.

43 Republica Austria susține că nu este necesar să asigure o „independență economică” a administratorului infrastructurii feroviare, întrucât dispozițiile din primul pachet feroviar sunt orientate, pe de o parte, spre obiectivele care trebuie realizate, prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva 91/440, și, pe de altă parte, spre funcțiile avute în vedere la articolul 4 alineatul (2) și la articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14. Articolul 6 alineatul (3) din Directiva 91/440 ar impune numai realizarea unui obiectiv, și anume încredințarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la această directivă unor organisme sau firme independente, iar articolul 4 alineatul (2) și articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14 ar impune modul de exercitare a acestor funcții, și anume de către un organism independent pe plan juridic, organizatoric și decizional față de întreprinderile feroviare.

44 Astfel, potrivit dispozițiilor din primul pachet feroviar, ar avea o importanță redusă ca ÖBB-Infrastruktur, în calitate de „organism”, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 91/440, să fie independentă „din punct de vedere economic”.

45 Republica Austria susține, în legătură cu criteriile de examinare referitoare la dovada independenței prevăzute în anexa 5, că acestea nu coincid cu dispozițiile imperative relevante în speță, prevăzute la articolul 6 alineatul (3) și în anexa II la Directiva 91/440, precum și la articolul 4 alineatul (2) și la articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14. În plus, acest document nu ar fi fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și nu ar constitui un act juridic obligatoriu. Astfel, acesta nu poate fi utilizat în cadrul prezentei proceduri.

46 Republica Italiană amintește că obligația de separare prevăzută de legiuitorul Uniunii, în ceea ce privește atribuțiile de transport feroviar și de administrare a infrastructurii, este de natură contabilă.

47 Acest stat membru subliniază că, referitor la modelul de holding, Comisia susține o abordare contradictorie, în sensul că ar ajunge la o prezumție de neconformitate în măsura în care, deși recunoscut legal, acest model ar fi conform cu directivele în cauză numai în ipoteza în care holdingul nu ar deține sau nu ar exercita niciuna dintre prerogativele aferente unui asemenea holding.

48 Legislația Uniunii nu ar fi urmărit în niciun mod să introducă obligația de a separa structurile de proprietate sau sistemele organizatorice care au efecte echivalente pe planul autonomiei administrative, ci ar fi urmărit să respecte și să garanteze puterea discreționară a statelor membre și a întreprinderilor care doresc să adopte modele de organizare de diferite tipuri.

Aprecierea Curții

49 Prin intermediul motivului formulat, Comisia impută Republicii Austria că nu a adoptat măsuri specifice de natură să garanteze independența administratorului infrastructurii feroviare, ÖBB-Infrastruktur, căruia i-au fost încredințate anumite funcții esențiale prevăzute în anexa II la Directiva 91/440, deși ÖBB-Infrastruktur aparține unui holding, ÖBB-Holding, care cuprinde întreprinderi de transport feroviar.

50 Astfel, Comisia consideră că, pentru a se garanta independența juridică, organizatorică și decizională a administratorului menționat, în sensul articolului 4 alineatul (2) și al articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14, este necesar ca statul membru să adopte norme specifice și detaliate, precum cele care rezultă din anexa 5.

51 În această privință, trebuie amintit că articolul 6 alineatele (1) și (2) din Directiva 91/440 nu impune decât o separare contabilă între activitățile de transport furnizate de întreprinderile feroviare și activitățile de administrare a infrastructurii feroviare, separarea dintre activitățile privind furnizarea de servicii de transport de către întreprinderile feroviare și activitățile privind administrarea infrastructurii feroviare putându-se face prin organizarea unor departamente distincte în cadrul aceleiași întreprinderi, precum este cazul în cadrul unui holding.

52 Cu toate acestea, articolul 6 alineatul (3) din Directiva 91/440 prevede că, în vederea garantării accesului echitabil și nediscriminatoriu la infrastructura feroviară, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura că funcțiile esențiale enumerate în anexa II la această directivă sunt încredințate unor organisme sau firme care nu sunt ele însele furnizoare de servicii de transport feroviar. Indiferent de structurile organizatorice prevăzute, trebuie dovedit că acest obiectiv a fost realizat.

53 În orice caz, articolul 4 alineatul (2) și articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14 prevăd că entitățile care îndeplinesc funcții de tarifare și de alocare sunt independente pe plan juridic, organizatoric și decizional.

54 În speță, ÖBB-Infrastruktur est integrat, în calitate de administrator al infrastructurii feroviare, în întreprinderea ÖBB-Holding, care, fiind un holding, supraveghează și întreprinderi feroviare. Prin urmare, pentru a putea asuma funcțiile de tarifare și de alocare, ÖBB-Infrastruktur trebuie să fie independentă de ÖBB-Holding pe plan juridic, organizatoric și decizional.

55 În această privință, nu se contestă că ÖBB-Infrastruktur are, pe de o parte, o personalitate juridică distinctă de cea a ÖBB-Holding și că, pe de altă parte, dispune de organe și de resurse proprii, diferite de cele ale ÖBB-Holding.

56 În rest, Comisia susține în cererea sa introductivă că, pentru a aprecia independența decizională a unui administrator al infrastructurii care, precum ÖBB-Infrastruktur, este integrat într-o întreprindere în care anumite unități sunt întreprinderi feroviare, trebuie aplicate criteriile prevăzute în anexa 5.

57 Astfel, anexa menționată prevede că respectarea obligațiilor de independență ar trebui să facă obiectul unui control din partea unei autorități independente sau din partea unui terț, că ar trebui să existe dispoziții legale sau cel puțin contractuale în materie de independență, că ar trebui să fie prevăzută interdicția deținerii unor funcții duble între organele de conducere ale diferitor societăți care fac parte din holding, că ar trebui instituit un termen de abținere în cazul unor transferuri ale membrilor care au funcții de conducere între entitatea care exercită funcțiile esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440 și orice altă entitate care face parte din holding și că revocarea și numirea administratorilor gestionarului infrastructurii feroviare ar trebui să se facă sub controlul unei autorități independente.

58 În primul rând, trebuie arătat că anexa 5 nu are forță juridică obligatorie. Astfel, aceasta nu a fost publicată niciodată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și a fost făcută publică după cinci ani de la intrarea în vigoare a Directivei 2001/14, și anume după trei ani de la expirarea termenului de transpunere a acesteia. Astfel, la momentul aplicării Directivelor 91/440 și 2001/14, criteriile enumerate în această anexă nu existau. În plus, și independent de acest decalaj cronologic, anexa respectivă și criteriile care figurau în ea nu au fost preluate nici în textul Directivei 91/440, nici în cel al Directivei 2001/14, nici într-un alt act legislativ. Prin urmare, unui stat membru nu i se poate imputa că nu a exprimat aceste criterii în dispoziții legislative sau în norme administrative de transpunere a Directivelor 91/440 și 2001/14.

59 În al doilea rând, comparația făcută de Comisie cu dispozițiile privind piața internă de energie electrică și cu piața internă de gaz natural nu poate fi reținută. Astfel, Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE (JO L 211, p. 55) și Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE (JO L 211, p. 94) conferă autorității de reglementare prerogative largi în materie de monitorizare în ceea ce privește independența operatorului de transport și de sistem. Conform articolului 19 alineatul (2) din fiecare din aceste directive, autoritatea de reglementare poate ridica obiecții privind numirea și revocarea unor membri ai direcției generale și ai organelor administrative ale operatorului de transport și de sistem. Articolul 19 alineatul (3) din fiecare din aceste directive prevede că nicio poziție sau responsabilitate profesională, interes sau relație de afaceri, de ordin direct sau indirect, cu întreprinderea integrată vertical, cu vreo parte a acesteia sau cu acționarii care dețin controlul asupra acesteia, cu excepția operatorului de transport și de sistem, nu trebuie să fie deținută pe o perioadă de trei ani înainte de numirea persoanelor cu funcții de conducere și/sau a membrilor organelor administrative ale operatorului de sisteme de transport și de sistem. Conform articolului 19 alineatul (4) din fiecare din aceste directive, angajații operatorului de transport și de sistem nu dețin nicio poziție în raport cu vreo altă parte a societății holding din sectorul energiei. Articolul 19 alineatul (7) din fiecare din Directivele 2009/72 și 2009/73 prevede o perioadă de incompatibilitate între deținerea unei poziții în cadrul operatorului de transport și de sistem și deținerea unei poziții în raport cu o altă parte a întreprinderii integrate vertical.

60 Astfel, aceste două directive prevăd expres dispoziții privind condițiile de exercitare a unor activități în cadrul societății care este operator de sistem și privind perioade de incompatibilitate, ceea ce nu este cazul Directivei 2001/14, care nu precizează criteriile privind independența care trebuie asigurată între administratorul infrastructurii căruia îi este încredințată exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440 și întreprinderile feroviare, aceste criterii neputând fi, așadar, deduse din Directivele 91/440 și 2001/14, iar respectarea acestora neputând fi impusă Republicii Austria.

61 În aceste împrejurări, trebuie să se constate că netranspunerea în dreptul austriac a unor criterii precum cele care rezultă din anexa 5 nu poate determina în sine concluzia referitoare la absența independenței decizionale a ÖBB-Infrastruktur, în calitate de administrator al infrastructurii, în raport cu ÖBB-Holding.

62 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Așadar, Comisia trebuie să prezinte Curții toate elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe niciun fel de prezumții (a se vedea în special Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, C-494/01, Rec., p. I-3331, punctul 41, Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Finlanda, C-335/07, Rep., p. I-9459, punctul 46, și Hotărârea din 10 decembrie 2009, Comisia/Regatul Unit, C-390/07, punctul 43).

63 Cu toate acestea, Comisia nu a furnizat nicio probă concretă de natură să demonstreze că ÖBB-Infrastruktur nu este independentă de ÖBB-Holding în ceea ce privește modalitățile de adoptare a deciziilor.

64 În consecință, Comisia nu a reușit să demonstreze că Republica Austria trebuia în mod necesar să adopte măsuri pozitive pentru a garanta independența juridică, organizatorică și decizională dintre administratorul infrastructurii căruia îi este încredințată exercitarea funcțiilor esențiale enumerate în anexa II la Directiva 91/440 și întreprinderile feroviare.

65 În această privință, după cum a evidențiat avocatul general la punctele 95 și 99 din concluzii, obligația de a prevedea o normă care să interzică funcțiile duble și obligația de a impune administratorului infrastructurii să aibă personal și localuri proprii nu constituie obligații care pot fi deduse din articolul 6 alineatul (3) din Directiva 91/440. În plus, Comisia nu a dovedit în ce măsură clauzele de protecție a confidențialității stipulate în contractele colaboratorilor nu erau suficiente.

66 În consecință, revenea în sarcina Comisiei, având în vedere nu doar obiectivele Directivelor 91/440 și 2001/14, ci și toate elementele, inclusiv de natură privată, care încadrează raporturile dintre ÖBB-Infrastruktur și ÖBB-Holding, să demonstreze că, în practică, ÖBB-Infrastruktur nu are independență decizională în raport cu ÖBB-Holding.

67 Din considerațiile de mai sus rezultă că acțiunea formulată de Comisie trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

68 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Austria a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

69 În temeiul articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Republica Italiană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

3) Republica Italiană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături