



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н N. JÄÄSKINEN

представено на 13 декември 2012 година¹

Дело C-412/11

Европейска комисия

срещу

Велико херцогство Люксембург

„Иск за установяване на неизпълнение на задължения — Директива 91/440/ЕИО — Развитие на железниците в Общността — Директива 2001/14/ЕО — Разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура — Член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и приложение II към нея — Член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 — Управител на инфраструктура — Независимост по отношение на организацията и вземането на решения — Независимост при изпълнението на съществените функции“

I – Въведение

1. С настоящия иск за неизпълнение Европейската комисия иска от Съда да установи, че Великото херцогство Люксембург не е изпълнило задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440/ЕИО², изменена с Директива 2001/12/ЕО³, и приложение II към нея (наричана по-нататък „Директива 91/440“), както и по член 14, параграф 2 от Директива 2001/14/ЕО⁴. Великото херцогство Люксембург счита, че искът, предявен от Комисията, следва да бъде отхвърлен.

2. Настоящото дело е част от поредица искове за установяване на неизпълнение на задължения⁵, които Комисията предявява през 2010 г. и 2011 г. и които са свързани с прилагането от държавите членки на Директиви 91/440 и 2001/14, чиято основна цел е осигуряването на справедлив и недискриминационен достъп на железопътните предприятия до инфраструктурата и конкретно до железопътната мрежа. Тези искове са нови по рода си, тъй като за пръв път предоставят на Съда възможност да се произнесе относно либерализирането на железниците в Европейския съюз, и по-специално да тълкува така наречения „първи пакет от мерки за железопътния транспорт“.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Съвета от 29 юли 1991 г. относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, 24.8.1991 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86).

3 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година (ОВ L 75, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 38).

4 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

5 — Става въпрос за Решение от 25 октомври 2012 г. по дело Комисия/Португалия (C-557/10) и Решение от 8 ноември 2012 г. по дело Комисия/Гърция (C-528/10), както и за висящите пред Съда дела Комисия/Унгария (C-473/10), Комисия/Испания (C-483/10), Комисия/Полша (C-512/10), Комисия/Чешка република (C-545/10), Комисия/Австрия (C-555/10), Комисия/Германия (C-556/10), Комисия/Франция (C-625/10), Комисия/Словения (C-627/10) и Комисия/Италия (C-369/11).

3. На 6 септември 2012 г. вече представих заключенията си по посоченото по-горе дело Комисия/Португалия, по което има постановено решение, както и по посочените по-горе дела Комисия/Унгария, Комисия/Испания, Комисия/Австрия и Комисия/Германия. Освен настоящото заключение, днес ще представя и заключенията си по посочените по-горе дела Комисия/Полша, Комисия/Чешка република, Комисия/Франция и Комисия/Словения. Тъй като настоящото дело е свързано с аналогични твърдения за нарушения като тези, които вече имах възможност да анализирам в посочените по-горе заключения, тук само ще отбележа относимите точки от тях, без да възпроизвеждам изцяло съдържащите се в тях съображения.

II – Правна уредба

A – Правото на Съюза

1. Директива 91/440

4. Член 6, параграф 3 от Директива 91/440 предвижда:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че функциите, определящи справедлив и недискриминационен достъп до инфраструктурата, изброени в приложение II, се възлагат на органи и[ли предприятия], които самите не предоставят никакви железопътни транспортни услуги. Постигането на тази цел следва да е видно, независимо от организационните структури.

Държавите членки могат, обаче, да възложат на железопътни предприятия или на който и да е друг орган събирането на таксите и отговорностите за управление на железопътната инфраструктура, като например инвестиции, поддържане и финансиране“.

5. В приложение II към Директива 91/440 се изброяват „съществените функции“, посочени в член 6, параграф 3 от същата:

„[...]

— взимане на решения във връзка с [раз]пределяне на маршрут, включващо както определянето, така и оценка на наличността и [предостав]яне на индивидуални влакови маршрути,

— [...]“.

2. Директива 2001/14

6. Член 14, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/14 гласи:

„1. Държавите членки могат да създадат рамка за разпределянето на капацитета на инфраструктурата, като при това се съобразяват с независимостта на управителите на инфраструктура, посочена в Директива 91/440/ЕИО, член 4. Създават се специфични правила за разпределяне на капацитета. Управителят на инфраструктурата осъществява процесите на разпределяне на капацитет. По-специално, управителят на инфраструктурата осигурява разпределянето на капацитета да става на справедлива и недискриминационна основа и в съответствие със законодателството на Общността.

2. В случаите, когато по отношение на юридическата си форма, организация или функции за вземане на решения, управителят на инфраструктурата не е независим от което и да е железопътно предприятие, функциите, предвидени в параграф 1 и описани в тази глава, се изпълняват от разпределящ орган, който по отношение на юридическата си форма, организация или вземането на решения е независим от което и да е железопътно предприятие“.

Б – Люксембургската правна уредба

7. Законът от 22 юли 2009 г. относно безопасността на железопътния транспорт⁶ предвижда, че новоучредената Administration des Chemins de Fer (наричана по-нататък „ACF“), отговаря за съществените функции по разпределяне на капацитета (предоставяне на маршрути) и таксуване.

8. Законът от 11 юни 1999 г. относно железопътната инфраструктура, изменен със Закона от 3 август 2010 г.⁷, предвижда:

„Разпределението на капацитета на железопътната инфраструктура е възложено на разпределящ орган, чиято функция се изпълнява от Administration des Chemins de Fer“.

III – Досъдебна процедура и производство пред Съда

9. На 26 юни 2008 г. Комисията изпраща до Великото херцогство Люксембург официално уведомително писмо, с което го кани да се съобрази с директивите от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. С писмо от 27 август 2008 г. посочената държава членка отговаря на официалното уведомително писмо.

10. На 9 октомври 2009 г. Комисията адресира до Великото херцогство Люксембург мотивирано становище, в което изтъква недостатъчността на приетите мерки за транспониране на Директиви 91/440 и 2001/14. След нова размяна на писма Комисията адресира до Великото херцогство Люксембург допълнително мотивирано становище от 25 ноември 2010 г., с което ограничава производството до едно-единствено твърдение за нарушение, свързано с независимостта на съществените функции с оглед на развитието на националната правна уредба.

11. На 3 февруари 2011 г. Великото херцогство Люксембург отговаря на допълнителното мотивирано становище.

12. Тъй като не е удовлетворена от отговора и от предоставената от Великото херцогство Люксембург информация, Комисията решава да предяви настоящия иск на 8 август 2011 г.

IV – Доводи на страните

13. Комисията твърди, че Директива 91/440 изисква функциите по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура да се изпълняват от независими органи. Всъщност приложение II към Директива 91/440 определя като „съществени функции“ „взимането на решения във връзка с [раз]пределяне на маршрут, включващо както определянето, така и оценка на наличността и [предостав]яне на индивидуални влакови маршрути“.

6 — *Mémorial* 2009, A-N° 169, стр. 2465.

7 — *Mémorial* 2010, A-N° 135, стр. 2194.

14. Според Комисията, макар ACF, което отговаря за предоставянето на влаковите маршрути, наистина да е независимо по отношение на Chemins de fer luxembourgeois (Люксембургските железници, наричани по-нататък „CFL“), последните все пак изпълняват определени съществени функции в областта на предоставянето на влакови маршрути.

15. С оглед на предоставената от люксембургското правителство информация Комисията счита, че при наличие на смущение на движението предоставянето на влакови маршрути остава от компетентността на CFL, по-специално на службата им за управление на мрежата, като това подразделение на CFL не е независимо спрямо подразделенията, които управляват железопътните транспортни услуги.

16. Комисията счита, че при наличие на смущение на движението установеното от ACF обичайно разписание не може да бъде спазвано, тъй като определеното в него време вече е отминало и се налага преразпределяне на часовете по разписанието за операторите, които изчакват своя ред. Комисията счита, че подобно преразпределяне неизбежно представлява предоставяне на влакови маршрути. Съгласно люксембургската правна уредба обаче посоченото преразпределяне може да се осъществи единствено чрез управлението на движението, което се извършва от CFL, като по този начин на CFL се предоставя определена роля при разпределянето на капацитета на железопътните инфраструктури в противоречие с изискванията на Директива 2001/14.

17. Комисията приема, че за упражняването на съществената функция по разпределяне на влакови маршрути е необходимо CFL да отговаря на изискванията за независимост, установени от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. Никакви мерки за осигуряване на тази независимост обаче не са приложени в рамките на CFL, за отделянето — с оглед на юридическата им форма, организацията или функциите им за вземане на решения — на подразделенията, които отговарят за съществените функции, от тези, които управляват железопътните транспортни услуги.

18. В своята реплика Комисията твърди, че измененията, направени с референтния документ (наричан по-нататък „DRR“), прието от люксембургските органи след срока, определен в мотивираното становище, не е достатъчен, за да се преустанови неизпълнението на задълженията.

19. В писмената си защита люксембургското правителство приема, че макар действащата национална уредба да е съответствала на текста и на духа на Директива 2001/14, тя все пак е била адаптирана вследствие на предявяването на настоящия иск, така че да не остави никакво съмнение относно евентуално несъответствие с правото на Съюза. Така DRR бил изменен така, че преразпределянето на влаковите маршрути при наличие на смущение на движението също да се прехвърли към ACF⁸. В писмената си дуплика люксембургското правителство твърди, че DRR е бил изменен отново (с действие от 1 януари 2012 г.) и че понастоящем отговаря на изискванията на Комисията, като предвижда, че при наличие на смущение на железопътното движение новите влакови маршрути се предоставят от ACF⁹.

8 — Препращането към вариант 3.0 от изданието от 2011 г. на референтния документ за мрежите е публикувано в *Mémorial* 2011, В-№84, стр. 1657.

9 — Препращането към вариант 2.0 от изданието от 2012 г. на референтния документ за мрежите е публикувано в *Mémorial* 2011, В-№103, стр. 1985.

V – Анализ на иска за неизпълнение на задължения

20. Великото херцогство Люксембург оспорва твърдението на Комисията за нарушение, като изтъква разпоредби, приети след изтичане на определения в мотивираното становище срок, а именно измененията на DRR след изтичането на посочения срок.

21. В тази връзка е достатъчно да се напомни, че Съдът многократно е постановявал, че наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, и че последващи промени не се вземат предвид от Съда¹⁰. Ето защо при разглеждането на настоящия иск определяща е правната уредба, в сила към момента на изтичане на двумесечния срок, определен в допълнителното мотивирано становище от 25 ноември 2010 г.

22. Искът на Комисията се основава на две обстоятелства, които вече разгледах в заключенията си по посочените по-горе дела Комисия/Унгария (C-473/10), Комисия/Франция (C-625/10) и Комисия/Словения (C-627/10).

23. Ето защо по отношение на причините, поради които традиционен оператор като CFL, които са железопътно предприятие, служба на това предприятие, която не е независима, или управител на инфраструктурата не могат да участват в упражняването на съществени функции като разпределянето на влакови маршрути, препращам към заключенията си по посочените по-горе дела Комисия/Франция (C-625/10, точки 31—47) и Комисия/Словения (C-627/10, точки 30—46).

24. Освен това изглежда изключено на традиционен оператор като CFL, които са железопътно предприятие, да се предостави правомощие да приема решения за преразпределяне на влакови маршрути при наличие на смущение на движението, без да се ограничи до това да ги отмени, по съображенията, които съм изложил в заключенията си по посочените по-горе дела Комисия/Унгария (C-473/10, точки 49—70) и Комисия/Словения (C-627/10, точки 38—46).

25. Поради това следва да се уважи искът на Комисията.

VI – По съдебните разноски

26. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

27. Тъй като Комисията е поискала Великото херцогство Люксембург да се осъди да заплати съдебните разноски и последното е загубило делото, искането ѝ следва да се уважи.

VII – Заключение

28. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) Великото херцогство Люксембург не е изпълнило задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 г. относно развитието на железниците в Общността, изменена с Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година, и приложение II към нея, както и по член 14,

10 — Вж. по-специално Решение от 19 юни 2008 г. по дело Комисия/Люксембург (C-319/06, Сборник, стр I-4323, точка 72 и цитираната съдебна практика), Решение от 4 март 2010 г. по дело Комисия/Франция (C-241/08, Сборник, стр I-1697, точка 59 и цитираната съдебна практика), както и Решение от 3 март 2011 г. по дело Комисия/Ирландия (C-50/09, Сборник, стр I-873, точка 102).

параграф 2 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност, доколкото служба на железопътно предприятие участва в упражняването на съществени функции като разпределянето на влаковите маршрути.

- 2) Осъжда Великото херцогство Люксембург да заплати съдебните разноски“.