Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 октомври 2012 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Транспорт — Развитие на железниците в Общността — Директива 91/440/ЕИО — Член 5, параграф 3 — Предприятия за железопътен транспорт — Независимост на управлението — Решения по отношение на персонала, активите и собственото снабдяване — Член 7, параграф 3 — Предоставяне на финансиране на управителя на инфраструктурата — Директива 2001/14/ЕО — Член 6, параграф 1 — Баланс между приходите и разходите — Подходящи условия — Непълно транспониране“

По дело C-557/10

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 26 ноември 2010 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н H. Støvlbæk и M. França, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Португалска република, за която се явяват г-н L. Inez Fernandes и г-жа A. Pereira de Miranda, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano, председател на състав, г-н A. Borg Barthet (докладчик), г-н E. Levits, г-н J.-J. Kasel и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,

секретар: г-н K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 септември 2012 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: португалски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че Португалската република не е изпълнила задълженията си — от една страна, по член 5, параграф 3 от Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86), изменена с Директива 2001/12/ЕО 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, наричана по-нататък „Директива 91/440“), и от друга страна, по член 7, параграф 3 от Директива 91/440, както и по член 6, параграф 1 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 (ОВ L 75, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), последно изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година (ОВ L 315, стр. 44, наричана по-нататък „Директива 2001/14“), — тъй като изисква одобрение от правителството за всяко отделно решение за придобиване или прехвърляне на дялови участия в дружества от публичното предприятие за железопътен транспорт CP Comboios de Portugal EPE (наричано по-нататък „CP“) и тъй като не е взела необходимите национални мерки за изпълнение на задължението за определяне на подходящи условия с цел осигуряване на баланс между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата Rede Ferroviária Nacional – REFER EP (национална железопътна мрежа, наричана по-нататък „REFER“).

Правна уредба

Право на Съюза

2 Съгласно член 3 от Директива 91/440:

„По смисъла на настоящата директива:

— „железопътно предприятие“ означава всяко публично или частно предприятие, лицензирано в съответствие с приложимото законодателство на Общността, основният предмет на дейност на което е предоставянето на услуги за железопътен превоз на стоки и/или пътници, с изискването предприятието да осигурява тракция, което включва и предприятия, предоставящи само тракция;

[…]“.

3 Член 4, параграф 1 от тази директива, включен в нейния раздел II, който е озаглавен „Независимост на управлението“, гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, осигуряващи на железопътните предприятия независим статут по отношение на управлението, администрирането и вътрешния контрол на административни, икономически и счетоводни въпроси, в съответствие с който те ще притежават по-специално активи, бюджети и сметки, които са отделни от тези на държавата“.

4 Член 5, параграф 3 от посочената директива предвижда:

„В контекста на приетите от съответната държава основни насоки на общата политика и като вземат предвид националните планове и договори (които могат да бъдат многогодишни), включително инвестиционните и финансови планове, железопътните предприятия в частност са свободни да:

[…]

— да вземат решения по отношение на персонала, активите и собственото снабдяване;

[…]“.

5 Член 7, параграф 3 от същата директива гласи:

„Държавите членки могат също, [при спазване на] членове 73, 87 и 88 от Договора, да предоставят на управителя на инфраструктурата финансиране, съобразно задачите, размера и финансовите [нужди], по-специално за обезпечаване на нови инвестиции“.

6 Съгласно член 6, параграф 1 от Директива 2001/14:

„Държавите членки определят условия, включително авансови плащания, където е необходимо, с цел осигуряване при нормални условия на работа и през един разумен период от време [на баланс между приходите и разходите] на управителя на инфраструктурата, като приходите от таксите[, събирани за ползване на] инфраструктурата, печалбата от други търговски дейности и държавното финансиране от една страна, покриват разходите по инфраструктурата от друга.

Без да се засяга възможната дългосрочна цел за покриване на всички разходи по инфраструктурата от потребителя за всички видове транспорт на базата на лоялна недискриминационна конкуренция между отделните видове, в случаите, когато железопътният транспорт е в състояние да се конкурира с другите видове транспорт, в рамките на таксуването по членове 7 и 8, държавата членка може да изисква управителя на инфраструктурата да [балансира своите приходи и разходи] без държавно финансиране“.

Португалско право

7 С Декрет-закон № 104/97 от 29 април 1997 г. (Diário da República I, серия A, № 99 от 29 април 1997 г.) се създава REFER. Уставът ѝ е публикуван в приложение I към същия декрет-закон.

8 Член 12, параграф 2 от посочения декрет-закон, съгласно наименованието си, определя предмета и приложното поле на устава така:

„Правителството следи бъдещото развитие на предприятието, за да осигури запазване на икономическата му и финансова стабилност и обслужването на дълговете, договорени с цел изграждането, оборудването и обновяването на железопътната инфраструктура, по начин, който не възпрепятства следването на подходящи политики за модернизация на железниците“.

9 Декретът-закон № 270/2003 от 28 октомври 2003 г. (Diário da República I, серия A, № 250 от 28 октомври 2003 г.) определя условията, при които се предоставят услуги за железопътен превоз и услуги по управление на железопътната инфраструктура. По-специално този декрет-закон регламентира баланса между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата в съответствие с разпоредбите на неговия член 63, който предвижда:

„1. В приходите и разходите на управителя на инфраструктурата трябва да се осигури баланс между:

a) от една страна, приходите от таксите, събирани за ползване на инфраструктурата, печалбата от други търговски дейности и държавното финансиране, ако е необходимо под формата на авансови плащания, и

b) от друга страна, разходите за предоставяне на обществената услуга по управление и поддръжка на инфраструктурата.

2. Без да се засяга възможната дългосрочна цел за постепенно покриване на всички разходи по инфраструктурата от потребителя за всички видове транспорт на базата на лоялна недискриминационна конкуренция между отделните видове, управителят на инфраструктурата трябва да постигне посочения в параграф 1 баланс без финансово подпомагане от страна на държавата при съблюдаване на предвидената в настоящата глава схема на таксуване, ако железопътният транспорт е в състояние да се конкурира с другите видове транспорт, по-специално ако е налице еквивалентно равнище на вътрешно поемане на разходите за околна среда при другите видове транспорт.

3. За да се постигне посоченият в параграф 1 баланс и за да се оцени евентуалната необходимост от заплащане на компенсации от страна на държавата за предоставянето на обществената услуга по управление на инфраструктурата, трябва да се приеме метод на разпределяне, който по прозрачен начин да показва, че се вземат предвид само разходите, извършени за дейността по управление, поддръжка и предоставяне за ползване на инфраструктурата.

[…]

7. За целите на параграф 1, буква b) от настоящия член финансовите и извънредните разходи не се считат за разходи за предоставяне на обществената услуга по управление на инфраструктурата.

8. Извънредните разходи, извършени вследствие на природни бедствия, трябва да бъдат компенсирани от държавата“.

10 Декрет-закон № 300/2007 от 23 август 2007 г. (Diário da República 1ª, серия A, № 162 от 23 април 2007 г.) изменя правната уредба на държавния сектор, функциониращ в условията на конкуренция, и на публичните предприятия в Португалия.

11 Член 10 от този декрет-закон гласи:

„1. Правата на държавата като акционер се упражняват от Генералната дирекция на трезора и финансите под ръководството на министъра на финансите, който при съблюдаване на предвидените в следващия член насоки и след предварително съгласуване може да делегира пълномощия чрез издаване на съвместна заповед с министрите, отговарящи за сектора.

[…]

3. Правата по предходните алинеи могат да се упражняват непряко посредством дружества с изключително публично участие в капитала“.

12 Член 37, параграф 1 от същия декрет-закон уточнява следното относно учредяването на дружества и придобиването или прехвърлянето на дялови участия:

„[З]а участието на държавата или други държавни образувания и на публичните предприятия в учредяването на дружества и придобиването или прехвърлянето на дялови участия е необходимо разрешение от министъра на финансите и министъра, отговарящ за сектора […]

[…]“.

13 Декрет-закон № 137-A/2009 от 12 юни 2009 г. (Diário da República 1, № 112, приложение от 12 юни 2009 г.) определя предмета на дейност и правната уредба, приложима по отношение на CP. Освен това в приложение I към този декрет-закон е включен уставът, уреждащ функционирането на това предприятие.

14 Член 2 от посочения декрет-закон гласи:

„Правно естество

[CP] е предприятие от публичния сектор, функциониращ в условията на конкуренция, което е юридическо лице с управленска и финансова самостоятелност и със собствено имущество и върху което членовете на правителството, отговарящи за финансите и транспорта, упражняват контрол и надзор“.

15 Член 1, параграф 1 от устава на CP, който е озаглавен „Наименование и седалище“, гласи:

„1. [CP] е предприятие от публичния сектор, функциониращ в условията на конкуренция, което е юридическо лице с управленска и финансова самостоятелност и със собствено имущество и което притежава правоспособност, позволяваща му да бъде носител на всякакви права и задължения, необходими или подходящи за осъществяването на неговия предмет на дейност“.

16 Предметът на дейност на CP е определен в член 2 от устава. Съгласно тази разпоредба:

„1. Основният предмет на дейност на [CP] е предоставянето на услуги за железопътен превоз на пътници и стоки по железопътните линии, отсечки от линии и разклонения, които образуват или ще образуват националната железопътна мрежа.

[…]

3. [CP] може да извършва следните спомагателни дейности […]

4. При осъществяването на определения в предходната точка предмет на дейност [CP] може:

а) да учредява дружества и да придобива дялови участия в съответствие със законите;

[…]“.

17 Съгласно член 9 от посочения устав CP има следните правомощия:

„1. Управителният съвет упражнява всички правомощия, свързани с ръководството и управлението, в съответствие със законите и устава.

2. Управителният съвет по-специално:

[…]

1) обсъжда и взема решения относно учредяването на дружества и придобиването или прехвърлянето на дялови участия в съответствие със законите;

[…]“.

18 В глава IV „Контрол“ от същия устав е включен член 21. Той е озаглавен „Насоки в управлението“ и гласи:

„1. Правителството определя общите цели, които [CP] трябва да следва, като следи за тяхната съвместимост с определените от законодателството общи и секторни политики.

2. Правителството следи развитието на състоянието на предприятието, за да осигури подходящо равнище на задоволяване на обществените нужди, да запази икономическата му и финансова стабилност и да осигури прилагането на подходящи политики за модернизация на железопътната мрежа.“

Досъдебната процедура

19 В официалното си уведомително писмо от 26 януари 2008 г. Комисията обръща внимание на португалските власти, че има съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на националното законодателство, транспониращо по-специално директиви 91/440 и 2001/14. Португалските власти отговарят на официалното уведомително писмо, като предоставят информация и излагат доводи относно спазването на тези директиви в португалското законодателство.

20 С писмо от 9 октомври 2009 г. Комисията изпраща до португалските власти мотивирано становище, в което приема, че въпреки това Португалската република не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 3 и член 7, параграф 3 от Директива 91/440 и по член 6, параграф 1 от Директива 2001/14.

21 С писмо от 14 декември 2009 г. португалските власти отговарят на мотивираното становище и дават някои разяснения.

22 Тъй като не е удовлетворена от отговора на португалските власти, Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

По искането за спиране на производството

23 Португалското правителство изтъква доводи, с които главно иска да оспори твърдяното неизпълнение на задължения и при условията на евентуалност иска от Съда да спре производството до 31 декември 2011 г., на която дата трябвало да влязат в сила законодателните и договорните мерки, които според тази държава членка укрепват независимостта на управлението на предприятията за железопътен транспорт от държавата и изменят правната уредба на събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура.

24 Следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика 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 Съдът не следва да взема предвид последващите промени (вж. по-специално Решение от 27 септември 2007 г. по дело Комисия/Франция, C-9/07, точка 8 и Решение от 18 ноември 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-48/10).

25 Поради това изтъкнатите от португалското правителство доводи трябва да се разгледат предвид съществуващото положение към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, и да се отхвърлят, доколкото се отнасят до последващо изменение на националното законодателство.

26 Следователно искането за спиране на производството трябва да бъде отхвърлено.

По първото твърдение за нарушение, изведено от нарушение на член 5, параграф 3 от Директива 91/440

Доводи на страните

27 Комисията твърди, че португалското законодателство, поставящо CP под контрола и надзора на членовете на правителството, противоречи на член 5, параграф 3 от Директива 91/440.

28 Посочената институция по-специално се позовава на това, че съгласно националното законодателство португалската държава е въвела изискване за задължително одобрение от правителството на всички отделни решения на CP за придобиване и прехвърляне на дялови участия в дружества.

29 Изискването за предварително разрешение от правителството за извършването на някои видове действия не позволявало да се приеме, че предприятията за железопътен транспорт са независими или че се ползват със самостоятелен статут спрямо държавата и със свобода да управляват собствената си дейност в съответствие с изискванията на правото на Съюза.

30 Всъщност от член 5, параграф 3 от Директива 91/440 ясно следвало, че държавата не трябва да упражнява влияние върху вземането на отделни решения за прехвърляне или за придобиване на активи. Макар същият член да уточнявал, че такива решения трябва да се приемат в контекста на установените от съответната държава основни насоки на общата политика, тези основни насоки можели да определят само критериите, които трябва да се вземат предвид при приемането на решенията.

31 Комисията счита също, че намесата на правителството в управлението на CP надхвърля нормалното упражняване на права от страна на акционер, тъй като въз основа на отделна съвкупност от правила, приложими за целия публичен сектор, държавата акционер извършвала намеса посредством контрола, упражняван от министрите на финансите и транспорта.

32 Португалското правителство оспорва исканията на Комисията. То твърди, че изискването за министерско разрешение при придобиване или отчуждаване на дялови участия се прилага за всички видове публични предприятия. Това изискване било свързано с качеството на държавата на притежател на дялови участия. Португалското правителство добавя, че обсъждането и вземането на решение относно покупката или продажбата на дялови участия се извършва в рамките на органите на дружеството, поради което самостоятелността на управлението на железопътното предприятие била осигурена в съответствие с изискванията на член 5, параграф 3 от Директива 91/440.

Съображения на Съда

33 Трябва да се констатира, както посочва и генералният адвокат в точка 28 от заключението си, че директиви 91/440 и 2001/14 не налагат приватизация на железниците. Напротив, член 3 от Директива 91/440 определя „железопътното предприятие“ като „всяко публично или частно предприятие“. Следователно традиционният оператор в железопътния сектор може да остане публичен.

34 Освен това член 4, параграф 1 от Директива 91/440, включен в раздел II от същата и озаглавен „Независимост на управлението“, предвижда, че железопътните предприятия имат „независим статут [...], в съответствие с който те ще притежават по-специално активи, бюджети и сметки, които са отделни от тези на държавата“.

35 Комисията по същество упреква Португалската република, че уредбата ѝ изисква предварително разрешение на министъра на транспорта за всяка покупка или прехвърляне на акции от CP, което — както следва от член 37, параграф 1 от Декрет-закон № 300/2007 — е запазило изцяло публичния си статут. Поради предварителното разрешение, изисквано от предприятията за железопътен транспорт за извършването на някои действия, посочените предприятия обаче не могат да се считат нито за независими, нито за самостоятелни спрямо държавата и следователно не са свободни да управляват собствената си дейност.

36 Комисията счита, че от член 5, параграф 3 от Директива 91/440 ясно следва, че държавата не трябва да упражнява влияние върху отделните решения за прехвърляне или придобиване на активи. Всъщност посочената разпоредба предвижда, че железопътните предприятия по-специално са свободни да вземат решения по отношение на персонала, активите и собственото снабдяване.

37 В това отношение трето съображение от Директива 91/440, както и съображение 8 от Директива 2001/12 за изменение на Директива 91/440 затвърждават необходимостта на предприятията за железопътен транспорт да се осигури независим от държавата статут и свобода в управлението на собствената им дейност.

38 Както обаче подчертава генералният адвокат в точка 33 от своето заключение, макар наистина член 5, параграф 3 от Директива 91/440 да позволява на държавите членки да приемат основни насоки на общата политика, все пак за постигане на целта за независимост на управлението на предприятията за железопътен транспорт държавата не трябва да оказва влияние върху отделните им решения за прехвърляне или придобиване на активи.

39 Освен това, тъй като за всяко отделно решение за придобиване или прехвърляне на дялови участия в дружества изисква одобрение от правителството, португалското законодателство подчинява CP на външен контрол от политическо естество, който по никакъв начин не съответства нито на формите, нито на средствата за действие и за осъществяване на контрол, с които разполагат акционерите в частноправно акционерно дружество.

40 Следователно трябва да се констатира, че португалската държава продължава да изпълнява решаваща функция във вътрешните процеси на вземане на решения на железопътните предприятия, която е несъвместима с признатата свобода на предприятието за железопътен транспорт да взема решения относно управляваните от него активи.

41 В допълнение — макар че наистина съгласно проектозакон, който все още не е бил приет към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, Португалската република е премахнала изискването за предварително разрешение — следва да се напомни, че съгласно посочената в точка 24 от настоящото решение съдебна практика 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 Съдът не следва да взема предвид последващите промени.

42 При това положение трябва да се приеме, че първото твърдение за нарушение на Комисията е основателно.

По второто твърдение за нарушение, изведено от нарушение на член 7, параграф 3 от Директива 91/440 и член 6, параграф 1 от Директива 2001/14

Доводи на страните

43 Комисията напомня, че член 7, параграф 3 от Директива 91/440 и член 6, параграф 1 Директива 2001/14 задължават държавите членки да определят подходящи условия за осигуряване на баланс между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата. Тя обаче счита, че в Португалия приходите от таксите, събирани за ползване на инфраструктурата, държавното финансиране и печалбата от другите търговски дейности не са достатъчни за постигане на баланс между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата — REFER.

44 Комисията изтъква, че въпреки националните правни разпоредби, които задължават португалската държава да следи развитието на предприятието управител на инфраструктурата с цел запазване на икономическата му и финансова стабилност, и въпреки задължението да се следят промените във финансовото му състояние, финансовата нестабилност на REFER не се е променила в благоприятна посока.

45 Португалското правителство потвърждава, че се е ангажирало чрез многогодишни договори заедно с REFER да въведе стандарти за обществената услуга по отношение на управлението на инфраструктурата и да определи съответната финансова компенсация. Така щяло да стане възможно постигането на баланс между приходите и разходите на REFER, която щяла да установи определени стандарти за експлоатационно и техническо качество, а публичните власти щели да се ангажират с предоставянето на сумите съобразно необходимия обем инвестиции и естеството на обществената услуга.

46 Португалското правителство посочва, че сключването на договори за предоставяне на обществени услуги с CP и REFER е планирано предвид, първо, ясното определяне на задълженията за предоставяне на обществена услуга, второ, необходимостта от рационализиране или намаляване на оперативните разходи и трето, необходимото, последователно и постепенно съгласуване на въпросната обществена услуга и свързаната с нея публична финансова компенсация.

47 Накрая португалското правителство твърди, че е започнало процедура, чрез която ще се приемат законодателни мерки, целящи, от една страна, да се укрепи независимостта на управлението на железопътното предприятие от държавата и от друга страна, да се насърчи постигането на баланс между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата чрез приемане на подходящи мерки, по-специално като се измени правната уредба на събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура и като се определят правата и задълженията, свързани с изграждането, поддръжката и финансирането на инфраструктурата, чрез сключване на договор с REFER.

Съображения на Съда

48 Трябва да се констатира, че Португалската република не оспорва, че към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, тя не е била взела необходимите мерки за изпълнение на задълженията си по член 7, параграф 3 от Директива 91/440 и член 6, параграф 1 от Директива 2001/14, които задължават държавите членки да определят подходящи условия за осигуряване на баланс между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата.

49 Както обаче вече бе констатирано в точки 24 и 25 от настоящото решение, Съдът трябва да разгледа фактите с оглед на съществуващото положение към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище.

50 При това положение трябва да се приеме, че второто твърдение за нарушение на Комисията е основателно.

По съдебните разноски

51 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане Португалската република да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубило делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Португалската република не е изпълнила задълженията си — от една страна, по член 5, параграф 3 от Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността, изменена с Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година, и от друга страна, по член 7, параграф 3 от Директива 91/440, изменена с Директива 2001/12, както и по член 6, параграф 1 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, изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година, — тъй като изисква одобрение от правителството за всяко отделно решение за придобиване или прехвърляне на дялови участия в дружества от публичното предприятие за железопътен транспорт CP Comboios de Portugal EPE и тъй като не е взела необходимите национални мерки за изпълнение на задължението за определяне на подходящи условия с цел осигуряване на баланс между приходите и разходите на управителя на инфраструктурата Rede Ferroviária Nacional — REFER EP.**

2) **Осъжда Португалската република да заплати съдебните разноски.**

Подписи