Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

11 юли 2013 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Транспорт — Директива 91/440/ЕИО — Развитие на железниците в Общността — Член 10, параграф 7 — Регулаторен орган — Правомощия — Директива 2001/14/ЕО — Разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура — Член 4, параграф 1 — Рамка на таксите — Член 6, параграф 2 — Мерки, насърчаващи управителя на инфраструктурата да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп — Член 7, параграф 3 — Определяне на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения — Разходи, свързани пряко с извършване на железопътната услуга — Член 11 — Система за подобряване на ефективността — Член 30, параграф 5 — Регулаторен орган — Правомощия — Обжалване по административен ред на решенията на регулаторния орган“

По дело C-545/10

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 23 ноември 2010 г.,

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

жалбоподател,

срещу

Чешка република, за която се явяват г-н M. Smolek и г-н T. Müller, както и г-жа J. Očková, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Кралство Испания, за което се явява г-жа S. Centeno Huerta, в качеството на представител,

встъпила страна,

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,

* Език на производството: чешки.

секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 септември 2012 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 декември 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да постанови, че като не е приела законовите, подзаконовите и административните мерки, необходими, за да се съобрази със:

— член 4, параграф 1, член 6, параграф 2, член 7, параграф 3, член 11 и член 30, параграф 5 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура (ОВ L 75, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), изменена с Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. (ОВ L 164, стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 14, стр. 62, наричана по-нататък „Директива 2001/14“), и

— член 10, параграф 7 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 2004/51/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. (ОВ L 164, стр. 164; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 14, стр. 86, наричана по-нататък „Директива 91/440“),

Чешката република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.

Правна уредба

Право на Съюза

Директива 91/440

2 Член 10, параграф 7 от Директива 91/440 гласи:

„Без да се засяга националната нормативна уредба, както и тази на Общността, касаещи политиката на конкуренцията, а също и дейността на институциите, отговарящи в тази област, регулативният орган, създаден в съответствие с член 30 от Директива [2001/14], или всеки друг орган, притежаващ същата степен на независимост, наблюдава конкуренцията на пазара на железопътните услуги, включително и на пазара на железопътни превози на товари.

Този орган се създава в съответствие с правилата в член 30, параграф 1 от горепосочената директива. Всеки заявител или заинтересована страна може да подаде жалба към този орган, ако смята, че е бил третиран несправедливо, че е бил подложен на дискриминация или засегнат по някакъв друг начин. Регулаторният орган при първа възможност, въз основа на жалба[…] и — п[ри необходимост] — по собствена инициатива, взима решение за подходящи мерки за

коригиране на нежелателни развития на тези пазари. С цел осигуряване необходимата възможност за съдебен контрол и необходимото сътрудничество между националните регулаторни органи, в този контекст следва да се прилагат член 30, параграф 6 и член 31 от горепосочената директива“.

Директива 2001/14

3 Съгласно съображение 11 от Директива 2001/14:

„Схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет следва да позволят равен и недискриминационен достъп за всички предприятия и да се стремят да задоволят, доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и видове превози по един справедлив и недискриминационен начин“.

4 Член 4, параграф 1 от тази директива гласи:

„Държавите членки установяват рамка на таксите, като при това се съобразяват с независимостта на у[п]равлението, посочена в член 4 от Директива[91/440].

Спазвайки споменатото условие за независимост на управлението, държавите членки установяват специфични правила за таксуване или делегират такива пълномощия на управителя на инфраструктурата. Определянето на таксата за използване на инфраструктурата и събирането на тази такса се извършва от управителя на инфраструктурата“.

5 Съгласно член 6, параграфи 2 и 3 от посочената директива:

„2. Съобразявайки се с безопасността и поддържането и подобряването на качеството на инфраструктурното обслужване, на управителите на инфраструктурата следва да се осигурят стимули за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура, както и на равнището на таксите за достъп.

3. Държавите членки осигуряват прилагането на разпоредбата на параграф 2 или посредством договорно споразумение между компетентен орган и управителя на инфраструктурата за период, не по-малък от три години, при държавно финансиране, или посредством предприемането на подходящи регулаторни мерки[, предвиждащи необходимите правомощия]“.

6 Член 7, параграф 3 от тази директива гласи:

„Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 или 5 или на член 8, таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения се определят от размера на разходите, [свързани пряко с] извършването на [железопътната] услуга“.

7 Член 11 от Директива 2001/14 гласи следното:

„1. Чрез [система за подобряване на ефективността], схемите за определяне [на] таксите за ползване на инфраструктурите насърчават железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата да минимизират прекъсванията и да подобрят [ефективността] на мрежата. Тя може да включва санкции за действия, които разстройват работата на мрежата, компенсации за предприятия, които са потърпевши от прекъсването и бонуси [като награда за постигането на ефективност, която е] по-добр[а] от планиран[ата].

2. Основните принципи на [системата за подобряване на ефективността] се прилагат за цялата мрежа“.

8 Член 30 от посочената директива гласи:

„1. Без да нарушават разпоредбите на член 21, параграф 6, държавите членки създават регулиращ орган. Този орган, който може да бъде министерството, отговарящо за въпросите, свързани с транспорта, или някой друг орган, по отношение на своята организация, решения за финансиране, юридическа структура и взимане на решения е независим от всички управители на инфраструктура, таксуващи органи, разпределящи органи или кандидати. […].

2. Кандидат има право да подаде жалба до регулиращия орган, ако счита, че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин, и по-специално срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, където е уместно, от железопътни предприятия по отношение на:

а) референтния документ на мрежата;

б) съдържащите се в него критерии;

в) процеса на разпределяне и неговия резултат;

г) схемата на таксуване;

д) равнището или структурата на таксите за инфраструктура, които той следва или се изисква да плаща;

е) споразумения за достъп в съответствие с член 10 от [Директива 91/440].

3. Регулиращият орган осигурява определените от управители на инфраструктурата такси да са в съответствие с глава II и да са недискриминационни. Преговори между кандидатите и управителя на инфраструктурата по отношение на размера на таксите за инфраструктура са позволени само в случай, че се извършват под наблюдение на регулаторния орган. Регулиращият орган се намесва, ако преговорите противоречат на изискванията на настоящата директива.

4. Регулиращият орган е упълномощен да изисква съответна информация от управителя на инфраструктурата, кандидатите и която и да било трета [заинтересован]а страна в съответната държава членка, която следва да му бъде предоставяна без ненужно забавяне.

5. От регулиращия орган се изисква да взима решение по всички жалби и да предприема действия за нормализиране на ситуацията в срок от максимум два месеца след получаване на цялата информация.

Независимо от параграф 6, решението на регулаторния орган е задължително за всички страни, които то касае.

В случай на жалба срещу отказ за предоставяне на инфраструктурен капацитет или срещу условията на предлагане на капацитет, регулиращият орган или потвърждава, че не се изисква изменение на решението на управителя на инфраструктурата, или изисква изменение на това решение в съответствие с насоките, определени от регулаторния орган.

6. Държавите членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че решенията, взети от регулиращия орган, подлежат на съдебен контрол“.

Чешко право

Закон за железниците

9 Член 34c от Закон № 266/1994 за железниците (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách) от 14 декември 1994 г. в редакцията му, която е приложима в настоящия спор (наричан по-нататък „Законът за железниците“), гласи следното:

„Референтен документ за националната и регионалната железопътна мрежа

1) След консултация с управителя на железопътните линии разпределящият орган изготвя референтния документ за железопътната мрежа най-късно 12 месеца преди влизането в сила на работното разписание и го публикува в *Бюлетина за превозите и тарифите*.

2) Референтният документ за железопътната мрежа трябва да съдържа:

[…]

f) условията за намаляване на предоставения, но неизползван или частично използван капацитет на инфраструктурата, включително информация относно таксуването на предоставения, но неизползван транспортен капацитет;

g) информация относно таксите, събирани за разпределянето на капацитета на инфраструктурата, и относно определянето на таксите за ползване на инфраструктурата;

[…]“.

10 Член 34g от този закон гласи:

„1) В срок от 15 дни, считано от публикуването на референтния документ за железопътна мрежа, заявителят за разпределяне на капацитет от железопътната инфраструктура може да поиска от Службата за железопътен транспорт да преразгледа посочения документ, включително съдържащите се в него критерии.

2) В съответствие с процедурата по член 34e и в срок от 15 дни, считано от уведомяването за референтния документ, посочен в член 34e, параграф 4, заявителят за разпределяне на капацитет от железопътната инфраструктура, чието искане не е било удовлетворено от разпределящия орган, има право да поиска от Службата за железопътен транспорт да преразгледа процедурата по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура, включително резултатите от нея и начина на определяне на цените.

3) Ако Службата за железопътен транспорт установи, че е била приложена неправилна процедура — при изготвянето на референтния документ за мрежата, включително по отношение на съдържащите се в него критерии, или при разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура, включително по отношение на резултатите от него и начина на определяне на цените, — тя взема решение за изменение на посочения документ, включително на съдържащите се в него критерии, или взема решение за разпределяне на този капацитет, и по-специално за начина на определяне на цената“.

11 Съгласно член 56, буква c) от посочения закон Министерството на транспорта е „органът по обжалването в административните производства, свързани с уредените с настоящия закон въпроси, срещу решенията на Службата за железопътен транспорт, Службата за железопътна инспекция и общините“.

Закон за цените

12 Съгласно член 10, параграф 2 от Закон № 526/1990 за цените (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách) от 27 ноември 1990 г. в редакцията му, която е приложима в настоящия спор (наричан по-нататък „Законът за цените“):

„Посочените в параграф 1 разпоредби за регулиране на цените се публикуват от Министерство на финансите в *Официален бюлетин за цените* […]. Публикуването им в Държавен вестник се извършва въз основа на специални правни разпоредби. […] Решението относно цените е валидно от деня на публикуването му в съответния официален бюлетин и влиза в сила на определената в него дата, но най-рано в деня на публикуването му“.

13 Съгласно член 10, параграф 2 от Закона за цените Министерството на финансите публикува решение („Výměr“), което съдържа списък на стоките, чиито цени се регулират. Министерство на финансите публикува това решение ежегодно в Официален бюлетин за цените. В него се определя пределната цена за ползване на вътрешната национална и регионална железопътна инфраструктура при експлоатацията на релсовия транспорт.

Закон за Държавния фонд за транспортна инфраструктура

14 Съгласно член 2 от Закон № 104/2000 за Държавния фонд за транспортна инфраструктура (zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury) от 4 април 2000 г. в редакцията му, която е приложима в настоящия спор (наричан по-нататък „Законът за Държавния фонд за транспортна инфраструктура“):

„Фондът използва приходите си за развитие, изграждане, поддръжка и модернизация на пътищата и автомагистралите, железопътните линии и водните пътища по следния начин:

[…]

c) финансиране на изграждането, модернизацията, възстановяването и поддръжката на националните и регионалните железопътни линии,

[…]

f) предоставянето на кредити за подготвителни работи или проекти, проучвания или изследвания с цел изграждането, модернизирането или възстановяването на пътища и автомагистрали, на важни за транспорта водни пътища и изграждането на национални или регионални железопътни линии,

[…]“.

Закон за правомощията на Службата за защита на конкуренцията

15 Съгласно член 2 от Закон № 273/1996 за правомощията на Службата за защита на конкуренцията (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) от 11 октомври 1996 г. в редакцията му, която е приложима в настоящия спор (наричан по-нататък „Законът за правомощията на Службата за защита на конкуренцията“), наред с останалото този орган:

„[…]

a) създава необходимите условия за насърчаване и защита на конкуренцията;

b) извършва надзор в областта на възлагането на обществени поръчки;

c) упражнява други правомощия, определени в специални закони“.

Закон за защита на конкуренцията

16 Съгласно член 1, параграф 1 от Закон № 143/2001 за защита на конкуренцията (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů) от 4 април 2001 г. в редакцията му, която е приложима в настоящия спор (наричан по-нататък „Законът за защита на конкуренцията“), Службата за защита на конкуренцията:

„[…] организира защитата на конкуренцията па пазара на стоки и услуги […] от всякаква практика, възпрепятстваща, ограничаваща, нарушаваща или застрашаваща конкуренцията [чрез]

a) споразумения между конкуренти;

b) злоупотреба с господстващо положение от страна на конкуренти; или

c) концентрация между конкурентни предприятия“.

Досъдебна процедура и производство пред Съда

17 На 10 май 2007 г. Комисията изпраща въпросник до Чешката република, за да се увери, че тази държава членка е транспонирала правилно във вътрешния си правов ред Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за изменение на Директива 91/440 (ОВ L 75, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 38), Директива 2001/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензиране на железопътните предприятия (ОВ L 75, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 63) и Директива 2001/14 (наричани по-нататък заедно „първият пакет от мерки за железопътния транспорт“). С кореспонденция от 11 юли 2007 г. чешките власти отговарят на въпросника.

18 На 21 ноември 2007 г. Комисията иска допълнителни уточнения, които Чешката република ѝ предоставя с писмо от 21 декември 2007 г.

19 С официално уведомително писмо от 27 юни 2008 г. въз основа на получената информация от Чешката република Комисията предупреждава тази държава членка, че трябва да се съобрази с разпоредбите от директиви 91/440 и 2001/14, и по-специално с тези от тях, които се отнасят до таксите за ползване на железопътната инфраструктура, както и с разпоредбите относно регулаторния орган.

20 На 26 август 2008 г. Чешката република отговаря на официалното уведомително писмо на Комисията.

21 На 9 октомври 2009 г. Комисията изпраща на Чешката република мотивирано становище, в което, от една страна, я упреква, че не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1, член 6, параграф 2, член 7, параграф 3, член 11 и член 30, параграф 5 от Директива 2001/14, както и по член 10, параграф 7 от Директива 91/440, като, от друга страна, тази институция приканва Чешката република да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в двумесечен срок от получаването му.

22 С кореспонденция от 8 декември 2009 г. Чешката република отговаря на мотивираното становище и оспорва твърдяното от Комисията неизпълнение.

23 При тези обстоятелства Комисията предявява настоящия иск.

24 С Определение на председателя на Съда от 11 юли 2011 г. Италианската република и Кралство Испания са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Чешката република. С кореспонденция от 22 септември 2011 г., постъпила в секретариата на Съда на 30 септември 2011 г., Италианската република се отказва от искането си за встъпване.

По иска

По първото твърдение от иска, изведено от нарушение на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14

Доводи на страните

25 Според Комисията Чешката република е нарушила член 4, параграф 1 от Директива 2001/14, тъй като е определила пределен размер на таксите за ползване на железопътната инфраструктура.

26 Тази институция твърди, че според посочената разпоредба правото, с което се ползва държавата членка за определяне на рамката на таксите, събирани за ползването на железопътната инфраструктура, трябва да бъде съобразено с правото на управителя да определя размера на таксата и да я събира.

27 Определянето на пределен размер на таксата за ползване на железопътната инфраструктура с ежегодно решение на Министерство на финансите на основание член 10, параграф 2 от Закона за цените обаче надхвърляло рамката на таксите и правилата, които държавите членки са оправомощени да определят съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.

28 Според Чешката република твърдяното неизпълнение на задължения се основава на буквално и систематично тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 от страна на Комисията, а за да се определи обхватът на съдържащите се в този член задължения, било необходимо той да се тълкува телеологично.

29 Според тази държава членка необходимостта от отстраняване на отрицателните последици от монополното положение на управителя на инфраструктурата е част от преследваната от Директива 2001/14 главна цел и това обяснява защо директивата предоставя на държавите членки правомощията за въвеждане на рамка или схема за таксуване.

30 В това отношение Чешката република уточнява, че предвид възможността монополното положение на управителя на инфраструктурата да се изрази именно в определяне на прекомерно голям размер на таксите, който единствено традиционният железопътен превозвач щял да понесе, определянето на пределен размер позволявало да се постигне преследваната от Директива 2001/14 цел.

31 Освен това определянето на пределна цена не означавало, че управителят на инфраструктурата няма право сам да определя размера на таксите.

32 По същество Кралство Испания твърди, че определянето на пределен размер не възпрепятства конкретното определяне на таксите от страна на управителя на инфраструктурата.

Съображения на Съда

33 Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки трябва да въведат рамка на таксуване. Те могат да установяват и специфични правила за таксуване, като същевременно зачитат независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. По силата на въпросната разпоредба последният е длъжен, от една страна, да определи таксата за ползването на инфраструктурата и от друга, да я събира.

34 По този начин посочената разпоредба разпределя правомощията между държавите членки и управителя на инфраструктурата. Именно държавите членки трябва да създадат рамка за таксуването, докато на управителя на инфраструктурата е възложено да определя и събира таксата.

35 За да се гарантира, че целта за независимост на управлението на управителя на инфраструктурата ще бъде постигната, последният трябва да има, в дефинираната от държавите членки рамка на таксуването, известна свобода на действие, за да определя размера на таксите така, че да може да ги използва като инструмент за управление (Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Испания, C-483/10, точка 49).

36 Определянето на пределен размер на таксите за ползването на железопътната инфраструктура с ежегодно решение на Министерството на финансите на основание член 10, параграф 2 от Закона за цените обаче води до ограничаване на свободата на преценка на управителя на инфраструктурата по начин, който е несъвместим с целите на Директива 2001/14.

37 По-специално трябва да се отбележи, че съгласно член 8, параграф 2 от тази директива управителят на инфраструктурата трябва да може да определя или да продължава да определя по-високи такси въз основа на дългосрочните разходи за някои инвестиционни проекти.

38 Следователно трябва да се заключи, че в това отношение чешкото законодателство не е в съответствие с член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.

39 Този извод не може да се оспори с довода на Чешката република, че е необходимо да не се допусне монополното положение на управителя на инфраструктурата да намери израз в определянето на такси в прекомерен размер. Всъщност съгласно член 10, параграф 7 от Директива 91/440 именно създаденият в съответствие с член 30 от Директива 2001/14 регулаторен орган или всеки друг орган, който разполага със същата степен на независимост, трябва да следи дали се спазват правилата за свободна конкуренция на пазарите на железопътни услуги. Впрочем в Чешката република тази задача е възложена на Службата за защита на конкуренцията.

40 От гореизложените съображения следва, че като е определила пределния размер на таксите за достъп до железопътната инфраструктура, Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.

По второто твърдение за нарушение, изведено от липсата на мерки, насърчаващи управителите да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп

Доводи на страните

41 Комисията твърди, че Чешката република е нарушила член 6, параграф 2 от Директива 2001/14, тъй като не е приела мерки, насърчаващи управителя да намалява разходите за предоставяне на железопътната инфраструктура и размера на таксите за достъп до същата инфраструктура.

42 Според тази институция системата от мерки за стимулиране, предвидена в тази разпоредба, предполага наличие на пряка връзка между предоставянето на финансови ресурси и поведението на управителя на инфраструктурата, който трябва да се стреми да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата или размера на таксите за достъп.

43 В това отношение Комисията твърди, че предоставяните от Държавния фонд за транспортна инфраструктура финансови средства в изпълнение на Закона за Държавния фонд за транспортна инфраструктура се използват за подобряване на състоянието на железопътните инфраструктури, но изобщо не са стимулиращи мерки с цел насърчаване на управителя да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата или размера на таксите.

44 Чешката република твърди, че изпълнението на определената с член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 функция на държавата — а именно чрез мерки за стимулиране да насърчава управителя на инфраструктурата да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп — не е безусловно.

45 Всъщност едва след постигане на задоволително ниво на качество и безопасност на железопътната инфраструктура в цялата мрежа или в поне в преобладаваща част от нея, държавите членки щели да бъдат длъжни да преследват и постигнат посочената в тази разпоредба цел.

46 Предвид настоящото състояние на чешката железопътна инфраструктура изпълнението на предвиденото в член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 задължение обаче не можело да се осигури напълно, без да се застраши безопасността или качеството на разглежданите инфраструктурни услуги.

47 Чешката република твърди, че във всички случаи посочените в член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 мерки за стимулиране в момента се реализират чрез Държавния фонд за транспортна инфраструктура. Всъщност чрез предоставените от държавата субсидии този фонд покривал по-голямата част от разходите за поддръжка на железниците, така че без тези субсидии размерът на таксите за ползване на инфраструктурата щял да бъде многократно по-висок.

48 Кралство Испания счита, че не е разумно да се намалява размерът на таксите за достъп, без преди това да се модернизира железопътната мрежа, като по този начин се намалят разходите за поддръжка.

49 Тази държава членка твърди също, че въвеждането на мерки за намаляване на разходите трябва да се извърши в съответствие с целта, посочена в член 6, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14, съгласно която в приходите и разходите на управителя на инфраструктурата трябва да се постигне баланс без държавно финансиране.

Съображения на Съда

50 Съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 управителят на инфраструктурата се насърчава да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп за нейното ползване чрез мерки за стимулиране, като същевременно се спазват изискванията за безопасност и се поддържа и подобрява качеството на инфраструктурното обслужване.

51 Член 6, параграф 3 от посочената директива предвижда, че произтичащото от параграф 2 от същия член задължение трябва се изпълни чрез сключване на многогодишен договор — между управителя на инфраструктурата и компетентния орган, който договор предвижда финансиране от страна на държавата — или чрез въвеждане на подходящи регулаторни мерки, предвиждащи необходимите правомощия.

52 В разглеждания случай, що се отнася до довода на Чешката република, изведен от влошеното състояние на железопътната инфраструктура, достатъчно е да се констатира, че макар действително съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 държавите членки да са длъжни да отчитат състоянието на тази инфраструктура при прилагането на член 6, параграфи 2 и 3 от директивата, то те също така са длъжни да осигурят сключването на многогодишни договори за финансиране, съдържащи мерки за стимулиране, или да създадат регулаторна рамка с тази цел.

53 Впрочем, както посочва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, влошеното състояние на инфраструктура не изключва приемането на мерки, с които да се гарантира, че свързаните с управлението на инфраструктурата разходи, от една страна, съответстват на разходите в ефективно управлявана инфраструктура и от друга страна, че в тези разходи не се включат излишни такива, които са извършени неправилно от управителя на инфраструктурата.

54 В това отношение обаче следва да се направи уточнението, че избраните мерки за стимулиране, които е необходимо да се приемат, и по-специално преследваните от държавите членки чрез тях конкретни цели, трябва да бъдат съвместими с изискванията за безопасност и с качественото равнище на железопътното инфраструктурно обслужване, както е предвидено в член 6, параграф 2 от Директива 2001/14.

55 Освен това трябва да се констатира, че макар да е възможно изтъкнатото от Чешката република държавно финансиране на управителя на инфраструктурата да доведе до намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктурата и на размера на таксите за достъп, само по себе си то няма стимулиращ ефект по отношение на управителя, тъй като това финансиране не е обвързано с никакво задължение от страна на последния.

56 При това положение трябва да се констатира, че като не е приела мерки, насърчаващи управителя да намалява разходите за предоставяне на железопътната инфраструктура и размера на таксите за достъп до същата инфраструктура, Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 2 от Директива 2001/14.

По третото твърдение за нарушение, изведено от несъобразяване с понятието „разходи[...], [свързани пряко с] извършването на [железопътната] услуга“ по смисъла на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14

Доводи на страните

57 Комисията твърди, че в нарушение на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 в Чешката република събираните такси за минималния пакет достъп и за релсов достъп до обслужващата инфраструктура не се определят от разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга.

58 Според тази институция понятието „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“ по смисъла на тази разпоредба препраща към понятието „пределен разход“. Според Комисията последното понятие съответства единствено на разходите, направени във връзка с действително извършените движения от влаковете, а не на фиксираните разходи, тъй като последните не се променят в зависимост от извършването на железопътната услуга.

59 От друга страна, обаче Чешката република твърди, че след като нито Директива 2001/14, нито някоя друга разпоредба от правото на Съюза не уточнява разходите, включени в понятието „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“, за да бъдат определени, трябва да се провери дали съществува пряка причинно-следствена връзка между съответните разходи и извършването на железопътната услуга, тоест да се установи дали тези разходи действително са направени с цел извършването на тази услуга. Следователно това понятие обхващало всички разходи, свързани пряко с определена дейност или обект, чиято липса или неизправност би възпрепятствала движението на влака.

60 Тази държава членка уточнява, че в Чешката република прилаганата от управителя на железопътната инфраструктура процедура по определяне на размера на таксите — произтичаща от член 34c от Закона за железниците във връзка с референтен документ за железопътната мрежа № 57822/10-OŘ относно разписанието за периода 2010/2011 г. (наричан по-нататък „референтният документ за 2010/2011 г“.), приет от посочения управител в изпълнение на тази разпоредба — гарантира, че този размер отчита единствено разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга. За да се определи дали даден разход или вид разход е свързан пряко с извършването на железопътната услуга, трябвало да се провери дали този разход или този вид разходи е направен поради извършването на конкретен железопътен превоз.

61 Чешката република се позовава на становище на Сдружението на европейските железопътни предприятия и управители на инфраструктури (CER) от май 2011 г., отнасящо се до преработката на първи пакет от мерки за железопътния транспорт, и твърди по-специално, че разходите, свързани със съставянето на разписанието, разпределянето на влаковите маршрути, управлението на движението, диспечерския контрол и сигнализацията на движението на даден влак, трябва да се отнесат към вида разходи, пряко свързани с извършването на железопътната услуга.

Съображения на Съда

62 Съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения, се определят от размера на разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, без да се засягат разпоредбите на член 7, параграфи 4 или 5 или тези на член 8 от същата директива.

63 Според Комисията „разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“, по смисъла на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 трябва да се схващат като пределните разходи, направени за действителното извършване на железопътната услуга. В съдебното заседание Комисията уточнява, че това са главно разходите, свързани с износването на релсите поради движението на влаковете. От друга страна, обаче според Чешката република разходите, които могат се вземат предвид при изчисляването на размера на таксите, са тези, за които е възможно да се установи пряко причинно-следствена връзка с извършването на железопътната услуга, тоест разходите, необходими за извършването на посочената услуга.

64 В това отношение трябва да се констатира, че Директива 2001/14 не съдържа каквото и да било определение на понятието „разходи, свързани пряко с извършване на железопътната услуга“ и нито една разпоредба от правото на Съюза не посочва кои са разходите, които се включват или не се включват в това понятие.

65 В допълнение, по отношение на това, че понятието е икономическо и прилагането му е свързано със значителни практически затруднения, както отбелязва генералният адвокат в точка 75 от заключението си, следва да се приеме, че при действащото към момента право на Съюза държавите членки се ползват с известна свобода на преценка при транспонирането и прилагането на въпросното понятие във вътрешното право.

66 Следователно в разглеждания случай трябва да се провери дали чешката правна уредба позволява в изчисляването на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до железопътните инфраструктури, да се включват елементи, които явно не са свързани пряко с извършването на железопътната услуга.

67 Според Комисията съгласно Наредба № 501/2005 за определяне на извършваните от управителя на железопътните линии разходи, които са свързани с експлоатацията, функционирането, модернизацията и развитието на железниците (vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty), от 8 декември 2005 г. (наричана по-нататък „Наредба № 501/2005“), общите разходи се включват в изчисляването на таксите. Освен това Комисията твърди, че размерът на таксите в Чешката република се определя въз основа на „модел на възможностите“, използван за разпределянето на разходите. Комисията обаче счита, че държавите членки не могат да изчисляват по този начин разходите, свързани пряко с извършването на услугата, тъй като последните варират в зависимост от фактическото ѝ извършване.

68 От друга страна, Чешката република посочва, че Наредба № 501/2005 се отнася единствено до определянето на разходите, които са били извършени от управителя на железопътната инфраструктура преди 1 юли 2008 г., и че в никакъв случай този документ не служи за основа при определянето на размера на таксите, свързани с ползването на посочената инфраструктура. Така, макар да не оспорва обстоятелството, че въз основа на тази наредба в изчисляването на извършваните от управителя на инфраструктурата разходи се включват общи разходи, Чешката република все пак твърди, че те не се отчитат при изчисляването на таксите, посочени в член 7, параграф 3 от Директива 2001/14. Освен това същата държава твърди, че моделът на възможностите не се използва за непосредствено определяне на размера на таксите, а е само един от параметрите за изчисляване на пределната цена за ползването на железопътната инфраструктура от даден влак по определена отсечка.

69 Според Чешката република процедурата по определяне на размера на таксите произтича от член 34c от Закона за железниците във връзка с референтния документ за 2010/2011 г., съгласно който размерът зависи от вида на влака, неговото тегло и изминаваното разстояние. В метода за изчисляване на цената за ползването на транспортната услуга се отчитали също специфичните правила и рамката за таксуването — така както са определени от регулаторния орган, — разходите, свързани с извършването на услугата, изразени във влак-километри, разходите, свързани пряко с предоставянето на услугата, които действително са били извършени за експлоатацията на железопътния транспорт, изразени в бруто тонкилометри, както и допълнителните разходи, свързани пряко с ползването на транспортната услуга.

70 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика в производството по неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС Комисията трябва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения. Именно тя, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение на задължения (вж. по-специално Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Австрия, C-555/10, точка 62 и Решение по дело Комисия/Германия, C-556/10, точка 66 и цитираната съдебна практика).

71 В разглеждания случай обаче Чешката република оспорва твърдението, че Наредба № 501/2005 и моделът на възможностите служат за основа при определянето на таксите за ползване на инфраструктурата, а Комисията не е доказала основателността на твърдението си по този въпрос.

72 Освен това трябва да се констатира, че чешката правна уредба, и по-специално референтният документ за 2010/2011 г., съдържа елементи, позволяващи на управителя на инфраструктурата да определи — а на регулаторния орган да провери — размера на таксите в съответствие с изискването по член 7, параграф 3 от Директива 2001/14. Що се отнася до конкретното прилагане на посочените елементи, трябва да се констатира, че Комисията не е представила конкретни примери показващи, че в Чешката република таксите за достъп се определят в нарушение на посоченото изискване. Съгласно напомнената в точка 70 от настоящото решение съдебна практика, в това отношение тя обаче не може да може да се основава на каквато и да било презумпция.

73 От гореизложените съображения следва, че изтъкнатото от Комисията трето твърдение за нарушение в подкрепа на иска ѝ трябва да се приеме за неоснователно.

По четвъртото твърдение за нарушение, изведено от липсата на система за подобряване на ефективността

Доводи на страните

74 Комисията твърди, че Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 11, параграфи 1 и 2 от Директива 2001/14, тъй като не е въвела система за подобряване на ефективността, която може да насърчи железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да минимизират неизправностите и да подобряват ефективността на железопътната мрежа.

75 Чешката република най-напред твърди, че предвид достигнатото равнище на хармонизация в рамките на Европейския съюз Комисията не е доказала недостатъчния характер на системата за подобряване на ефективността, въведена с референтния документ за 2010/2011 г., приет на основание член 34c от Закона за железниците.

76 По-нататък тази държава членка добавя, че член 51, параграфи 1—4 и 6—8 от Закона за железниците предвижда налагането на глоби при неизпълнение на задълженията, с които се цели гарантиране на експлоатацията на мрежата, или при отсъствие на мерки за отстраняване на неизправностите по нея.

77 Накрая, в писмената си дуплика Чешката република посочва, че член 34c, параграф 2, буква k) от Закона за железниците, изменен със Закон № 134/2011 (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.) от 3 май 2011 г., вече предвижда, че референтният документ трябва да съдържа „очертаване на системата от финансови мерки за стимулиране по отношение на отговарящия за разпределянето орган и по отношение на превозвача, за да се минимизират неизправностите в инфраструктурата и се увеличи пропускателната способност на мрежата, с оглед провеждането на преговори за сключване на договор за извършване на железопътната услуга; [която] система може да включва глоби и компенсации“.

78 Кралство Испания твърди, че всяка конкретна мярка трябва да се анализира и да се провери дали в рамките на цялата схема за таксуване за ползването на железопътната инфраструктура тези мерки са ефикасни за минимизиране на смущенията и подобряване на функционирането на железопътната мрежа, което съответствало на преследваната от Директива 2001/14 цел.

Съображения на Съда

79 Съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2001/14 схемите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата насърчават железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата, чрез въвеждането на система за подобряване на ефективността, да минимизират неизправностите и да подобрят ефективността на железопътната мрежа. Съгласно същата разпоредба тази схема може да включва санкции, компенсации и бонуси.

80 От това следва, от една страна, че държавите членки трябва да включат в схемите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата система за подобряване на ефективността, която да насърчава и железопътните предприятия, и управителя на инфраструктурата да подобряват ефективността на мрежата. От друга страна, що се отнася до вида стимулиращи мерки, които държавите членки могат да приведат в действие, последните запазват свободата да изберат конкретните мерки, които са част от посочената система, при условие че тези мерки са една съгласувана и прозрачна цялост, която може да бъде квалифицирана като „система за подобряване на ефективността“ (Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 64).

81 В разглеждания случай обаче не може де се приеме, че посочените от Чешката република законодателни и договорни разпоредби представляват такава цялост.

82 Най-напред, що се отнася до член 34c от Закона за железниците, трябва да се констатира, че той не съдържа нито една разпоредба, предвиждаща включването в референтния документ на система за подобряване на ефективността. Що се отнася до референтния документ за 2010/2011 г., следва да се отбележи, че съгласно точка 6.4 от него управителят на инфраструктурата трябва да удовлетвори евентуалното искане на превозвач за въвеждане на система от финансови компенсации под формата на реципрочни договорни неустойки, чиито принципи трябва да се определят с договор. Следователно, дори да се допусне, че тази уредба — чието прилагане зависи от избора на договарящите страни — е била приложима към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, тя има само незадължителен характер и не може да се счита за пълно и правилно прилагане на член 11 от Директива 2001/14.

83 По-нататък, що се отнася до посочения от Чешката република в писмената ѝ дуплика член 51, параграфи 1—4 и 6—8 от Закона за железниците, следва да се отбележи, че е невъзможно да се приеме, че този член въвежда система за подобряване на ефективността в схемата за определяне на таксите за ползването на инфраструктурата по смисъла на член 11 от Директива 2001/14, тъй като предвижда единствено налагането на глоби при неизпълнение на задълженията, с които се цели гарантиране на експлоатацията на мрежата, или при отсъствие на мерки за отстраняване на неизправностите по нея.

84 Накрая, не може да се счита, че член 2 от Закон за Държавния фонд за транспортна инфраструктура въвежда система, която може да насърчи железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да подобряват ефективността на мрежата, тъй като предвижда единствено предоставянето на финансови средства с цел поддръжка или подобряване на състоянието на железопътните инфраструктури.

85 В допълнение следва да се напомни, че съгласно 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 последващите промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 8 ноември 2012 г. по дело Комисия/Гърция, C-528/10, точка 26 и в този смисъл Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Унгария, C-473/10, точка 96).

86 Следователно Закон № 134/2011 от 3 май 2011 г., с който се правят изменения, не може да се вземе предвид от Съда при разглеждането на основателността на настоящия иск за неизпълнение на задължения, тъй като е приет след изтичането на срока, даден в мотивираното становище на Комисията от 9 октомври 2009 г.

87 С оглед на гореизложените съображения трябва да се констатира, че към датата на изтичането на срока, предвиден в мотивираното становище, Чешката република не е въвела система за подобряване на ефективността, която може да насърчи железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да минимизират неизправностите и да подобряват ефективността на железопътната мрежа, в съответствие с изискванията на член 11 от Директива 2001/14.

88 Следователно изтъкнатото от Комисията четвърто твърдение за нарушение в подкрепа на иска ѝ трябва да се приеме за основателно.

По петото твърдение за нарушение, изведено от наличието на процедура по предварително обжалване по административен ред на решенията на регулаторния орган и от липсата на правомощия на последния да действа по собствена инициатива

Доводи на страните

89 Комисията твърди, че целта на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 е регулаторният орган да има възможност да се произнася напълно независимо, като бързо и ефикасно приема подходящи мерки за отстраняване на смущения на пазара. Комисията добавя, че параграф 6 от същия член не предвижда възможност за административен контрол върху решенията на регулаторния орган, а предвижда само възможност за съдебен контрол.

90 Въпреки това съгласно член 56, буква c) от Закона за железниците решенията на Службата за железопътен транспорт, която е регулаторният орган в Чешката република, могат да се обжалват по административен ред пред Министерството на транспорта в нарушение на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

91 Освен това Комисията твърди, че член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че регулаторният орган се произнася и приема мерки по всички въпроси, посочени в член 30 от директивата, и по-специално по тези, изброени в параграфи 2 и 3 от посочения член. От разпоредбите на член 34g от Закона за железниците ясно следвало обаче, че по искане на кандидат Службата за железопътен транспорт има право само да преразгледа референтния документ за железопътната мрежа, включително съдържащите се в този документ критерии, както и процедурата по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура. Така Комисията стига до заключението, че посочената служба няма право да приема решения или коригиращи мерки по всички въпроси, посочени в член 30, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/14, и по-специално относно размера или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата, които кандидатът по смисъла на член 2, буква б) от тази директива е длъжен или може да бъде задължен да заплати — както е предвидено в член 30, параграф 2, буква д) от посочената директива.

92 На последно място, Комисията твърди, че по въпросите, посочени в член 30, параграф 3 от Директива 2001/14, тази разпоредба изисква регулаторният орган да предприема действия по собствена инициатива, а член 34g от Закона за железниците предвижда, че Службата за железопътен транспорт предприема действия само по искане на кандидат.

93 Чешката република изтъква, на първо място, че Директива 2001/14 допуска възможността решенията на регулаторния орган задължително да подлежат на контрол от друг независим орган в изпълнителната власт преди евентуалното им разглеждане по съдебен ред.

94 По-специално от член 30, параграф 6 от Директива 2001/14 не можело да се направи извод относно изискванията за вътрешната организация на административното производство в държавите членки и по принцип те били свободни да приемат собствени процесуални правила.

95 На второ място, що се отнася до компетентността на регулаторния орган, Чешката република твърди, че в производството по неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС Комисията трябва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения. Освен член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14, във връченото от тази институция мотивирано становище обаче не се посочвала нито една друга разпоредба, която да е била транспонирана неправилно във вътрешното право, що се отнася до обхвата на правомощията на Службата за железопътен транспорт. Ето защо Чешката република предлага да се провери единствено транспонирането на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14, тъй като това е единственото основание, което е формулирано достатъчно ясно в съответствие с изискванията, произтичащи от практиката на Съда.

96 В това отношение Чешката република твърди, че що се отнася до член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14, компетентността на Службата за железопътен транспорт е уредена изцяло в член 34g във връзка с член 34c, параграф 2 от Закона за железниците. Всъщност от посочените разпоредби следвало, че правомощията на Службата за железопътен транспорт включват преразглеждането на размера на таксите или на структурата на таксите за ползване на инфраструктурата. Така според Чешката република, щом регулаторният орган притежава необходимите правомощия за приемането на мерки по смисъла на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14, то логично следвало, че същият притежава и необходимите правомощия по собствена инициатива да започне процедурата по преразглеждане в рамките на упражнявания държавен контрол.

97 В писмената си реплика Комисията посочва, че от член 34g от Закона за железниците ясно следва, че правомощията на Службата за железопътен транспорт са ограничени до проверка на референтния документ за железопътната мрежа и на процедурата по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура. Тя добавя, че съгласно тази разпоредба проверката се извършва въз основа на жалба от кандидат, подадена в срок от петнадесет дни, считано от публикуването на референтния документ за железопътна мрежа или от уведомяването за документа, посочен в член 34e, параграф 4 от Закона за железниците. Според тази институция от това следва, че правомощията на Службата за железопътен транспорт не съответстват на правомощията, които регулаторният орган трябва да упражнява съгласно член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

98 В писмената си дуплика Чешката република посочва, че твърденията за нарушения на Комисията — различни от това относно правомощията на регулаторния орган по въпроса за размера на таксите — трябва да се обявят за недопустими. В това отношение държавата членка твърди, че в исковата си молба Комисията е очертала границите на предмета на твърдението за нарушение по същия начин, както в мотивирано становище, в смисъл че се отнася единствено до обхвата на правомощията на Службата за железопътен транспорт по въпроса за размера на таксата. От друга страна обаче, в писмената си реплика Комисията направила пет допълнителни твърдения за нарушения, свързани с транспонирането на член 30, параграф 5 от директивата, които не били посочени нито в мотивираното становище, нито в исковата молба, в нарушение на правото на тази държава членка на справедлив процес.

Съображения на Съда

– По първата част от петото твърдение за нарушение

99 В първата част от петото твърдение за нарушение Комисията посочва, че съгласно член 56 от Закона за железниците решенията на Службата за железопътен транспорт могат да се обжалват пред министерството на транспорта. Всъщност такова предварително обжалване по административен ред противоречало на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

100 От своя страна обаче Чешката република твърди, че Директива 2001/14 — тълкувана предвид принципа на процесуалната самостоятелност на държавите членки — допуска възможността решенията на регулаторния орган задължително да подлежат на контрол от друг административен орган преди евентуалното им разглеждане по съдебен ред.

101 В това отношение най-напред трябва да се констатира, че член 30 от Директива 2001/14 нито предвижда, нито изключва изрично възможността държавите членки да въведат такъв предварителен административен контрол.

102 По-нататък трябва да се посочи, че член 30, параграф 1 от тази директива задължава държавите членки да създадат регулаторен орган, който по-специално може да бъде министерството, отговарящо за транспортните въпроси.

103 Накрая, в съответствие с параграф 6 от посочения член решенията, приети от регулаторния орган на основание параграф 5 от същия член, трябва да подлежат на съдебен контрол.

104 Следователно съгласно структурата на посочените по-горе разпоредби член 30 от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че приетите от регулаторния орган административни решения могат да подлежат единствено на съдебен контрол.

105 Поради това първата част от петото твърдение за нарушение трябва да се приеме за основателна.

– По втората част от петото твърдение за нарушение

106 С втората част от петото твърдение за нарушение Комисията упреква Чешката република за това, че не е предоставила на Службата за железопътен транспорт всички правомощия, с които трябва да разполага регулаторният орган в съответствие с член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

107 Чешката република счита, че твърденията за нарушения на Комисията, различни от това относно компетентността на регулаторния орган по въпроса за размера на таксите, трябва да се обявят за недопустими.

108 В това отношение трябва да се напомни, че съгласно член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда и свързаната с него съдебна практика исковата молба или жалбата трябва да посочва предмета на спора и кратко изложение на изтъкнатите основания, като това посочване трябва да е достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни контрол. От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът ultra petita или

да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение (вж. по-специално Решение от 16 юли 2009 г. по дело Комисия/Полша, C-165/08, Сборник, стр. I-6843, точка 42 и Решение от 14 януари 2010 г. по дело, Комисия/Чешка република, C-343/08, Сборник, стр. I-275, точка 26).

109 Съдът приема също, че в рамките на иск, предявен на основание член 258 ДФЕС, исковата молба трябва да излага твърденията за нарушение последователно и точно, за да може държавата членка и Съдът правилно да възприемат обхвата на твърдяното нарушение на правото на Съюза — необходимо условие, за да може съответната държава да упражни ефективно своето право на защита, а Съдът да провери съществуването на твърдяното неизпълнение на задължения (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Полша, посочено по-горе, точка 43).

110 В разглеждания случай, що се отнася до правомощията на регулаторния орган, в исковата си молба Комисията твърди, че член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че органът трябва да може да се произнася и да приема мерки по всички въпроси, посочени в същия член, и по-специално по тези, изброени в параграфи 2 и 3 от него.

111 Трябва обаче да се констатира, че в рамките на това твърдение институцията посочва само правомощието по член 30, параграф 2, буква д) относно размера и структурата на таксите за ползване, както и твърдяната невъзможност на Службата за железопътен транспорт да действа по собствена инициатива.

112 Поради това втората част от петото твърдение за нарушение е допустима само доколкото твърдяното неизпълнение на задължения на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 засяга правомощието по параграф 2, буква д) от същия член, както и правомощията на регулаторния орган да действа по собствена инициатива.

113 На първо място, що се отнася за правомощията на регулаторния орган да действа по собствена инициатива, Комисията твърди, че член 34g от Закона за железниците предвижда, че Службата за железопътен транспорт действа само по искане на кандидат, докато член 30, параграф 3 от Директива 2001/14 изисква регулаторният орган да може да действа по собствена инициатива. В това отношение Комисията се основава на тълкуване на член 34g от Закона за железниците, съгласно което, подобно на процедурите по параграфи 1 и 2 от него, признатото от параграф 3 от същия член право на Службата за железопътен транспорт да предприема действия, зависи от подаването на искане за това от кандидат по смисъла на член 2, буква б) от Директива 2001/14.

114 Това тълкуване на член 34g, параграф 3 от Закона за железниците обаче се оспорва от Чешката република. Всъщност тази държава членка твърди, че държавният контрол в областта на железниците се упражнява на основание член 58, параграф 2 от Закона за железниците, съгласно който регулаторният орган проверява „дали при експлоатацията на железниците и железопътния транспорт собственикът на железниците, управителят на железниците и превозвачът са спазили и изпълнили задълженията си, предвидени в закона“.

115 Според държавата членка тази разпоредба, разгледана във връзка със Закон № 552/1991 за държавния контрол (zákon č. 552/1991 Sb. 104/2000 Sb. o státní kontrole) от 6 декември 1991 г. в редакцията му, приложима в настоящия спор — който предоставя на органите, оправомощени да упражняват държавния контрол, право да извършват проверки и въз основа на тях да започват по своя инициатива производства по установяване на нарушения, да приемат коригиращи мерки или да налагат глоби за установените по този начин административни нарушения, — предоставя на регулаторния орган правото по собствена инициатива да приема решенията по член 34g, параграф 3 от Закона за железниците.

116 В това отношение трябва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда в производството по неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС Комисията трябва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения. Следователно именно тази институция, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение на задължения (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 62 и Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 66).

117 В разглеждания случай защитаваното от Комисията тълкуване на член 34g, параграф 3 от Закона за железниците се оспорва от Чешката република, която се позовава на разпоредби с по-общ обхват, подкрепящи обратното тълкуване.

118 Комисията обаче не е доказала неправилния характер на защитаваното от Чешката република тълкуване на националната правна уредба. Поради това трябва да се приеме, че Комисията не е успяла да докаже основателността на твърдението си, според което Службата за железопътен транспорт няма правомощия да действа по собствена инициатива.

119 На второ място, що се отнася до правомощието по член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14, следва да се отбележи твърдението на Чешката република, от една страна, че съгласно член 34g, параграфи 1 и 3 от Закона за железниците във връзка с член 34c, параграф 2 от същия закон при преразглеждането на критериите, посочени в референтния документ за мрежата, Службата за железопътен транспорт има право да проучи информацията относно тарифата за разпределяне на капацитет и определянето на тарифата за ползването на железопътната инфраструктура. От друга страна, преразглеждането на конкретния размер на таксата за ползване на инфраструктурата, която дадено транспортно предприятие е длъжно да заплати, се извършвало на основание член 34g, параграфи 2 и 3 от същия закон. По силата на посочените разпоредби Службата за железопътен транспорт имала право да преразгледа процедурата по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура, в която процедура съгласно изричните разпоредби на закона определянето на конкретния размер на таксата за достъп до инфраструктурата било съществен елемент.

120 Чешката република добавя, че критериите на референтния документ за мрежата са определени в член 34c, параграф 2 от Закона за железниците. В тези критерии била включена информация относно таксите, събирани за разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура, и относно определянето на таксите за ползване на железопътната инфраструктура.

121 Както основателно твърди Чешката република, с информацията относно таксите, събирани за разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура, и относно определянето на таксите за ползване на железопътната инфраструктура, размерът на таксите за ползване на инфраструктурата, които са били или могат да бъдат фактурирани, само се описва по друг начин. Освен това посочените в член 34g от Закона за железниците условия за определяне на цените, чието преразглеждане следва да се извърши от регулаторния орган, обхващат структурата на таксите за ползване на инфраструктурата.

122 Така, доколкото регулаторният орган има право да взема решения за изменение на референтния документ за мрежата, включително на посочените в него критерии, или за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура, и по-специално на правилата за определяне на цената, изтъкнатите от Чешката република национални разпоредби на пръв поглед не изглеждат недостатъчни предвид изискванията на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14.

123 Съгласно обаче посочената в точка 70 от настоящото решение съдебна практика в производството по неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС Комисията трябва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения. Именно тя, без да може да се

основава на каквато и да било презумпция, трябва да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение на задължения.

124 В разглеждания случай трябва да се констатира, че Комисията не е доказала основателността на твърдението си относно правомощията на регулаторния орган в частта относно размера или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата.

125 В допълнение, трябва да се отбележи, че твърдението на Комисията за нарушение, свързано с предвидения в член 34g от Закона за железниците петнадесетдневен срок за подаване на жалба, е посочено за пръв път на етапа на писмената реплика. Тъй като обаче предметът на предявен на основание член 258 ДФЕС иск се предопределя от предвидената в този член досъдебна процедура, то този иск трябва да се основава на същите мотиви и основания, които са изложени в мотивираното становище, така че непосочено в мотивираното становище твърдение за нарушение е недопустимо в производството пред Съда (в този смисъл вж. по-специално Решение от 9 февруари 2006 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-305/03, Recueil, стр. I-1213, точка 22 и цитираната съдебна практика). Следователно посоченото твърдение за нарушение трябва да се обяви за недопустимо.

126 Предвид гореизложените съображения, трябва да се констатира, че като е предвидила, че решенията на регулаторния орган трябва да се обжалват първо по административен ред, Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

По шестото твърдение за нарушение, изведено от липсата на органа, посочен в член 10, параграф 7 от Директива 91/440

Доводи на страните

127 Комисията твърди, че Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 10, параграф 7 от Директива 91/440, тъй като в Чешката република не съществува орган, като посочения в тази разпоредба, изпълняващ предвидените в нея функции.

128 Според Комисията от член 10, параграф 7, първа алинея от Директива 91/440 следва, че регулирането на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги може да се предостави на регулаторния орган, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2001/14, или на всеки друг орган, притежаващ същата степен на независимост. И в двата случая въпросният орган трябвало да отговаря на изискванията по член 10, параграф 7, втора алинея от Директива 91/440, а именно да е бил създаден в съответствие с предвидените в член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 правила, да разглежда жалбите на заявителите и да взема решения относно подходящите мерки за отстраняване на неблагоприятните тенденции на тези пазари въз основа на жалба или по своя инициатива.

129 В това отношение Комисията отбелязва, че в Чешката република конкуренцията на пазарите на железопътни услуги се регулира от Службата за защита на конкуренцията, чиито правомощия са определени в Закона за правомощията на Службата за защита на конкуренцията.

130 От чешките разпоредби обаче следвало, че правомощията на посочената по-горе служба били ограничени до въпросите, които са пряко свързани с конкуренцията на пазара на железопътните услуги. Така Комисията стига до извода, че този орган не изпълнява всички функции, които би трябвало да изпълнява в съответствие с член 10, параграф 7, втора алинея от Директива 91/440, поради което не може да се счита, че той е орган, изпълняващ изброените в посочената разпоредба функции. По-специално Комисията твърди, че Службата за защита на

конкуренцията не може да се произнася по жалби на заявители, считащи, че са били третирани несправедливо, че са били подложени на дискриминация или са били засегнати по някакъв друг начин, и не може въз основа на жалба или по собствена инициатива да взема решения относно подходящите мерки за отстраняване на неблагоприятните тенденции на пазара на железопътните услуги.

131 Според Чешката република това основание трябва да се обяви за недопустимо. На практика Комисията изтъкнала посоченото твърдение, изведено от нарушение на член 10, параграф 7 от Директива 91/440, едва на етапа на исковата молба и това лишило държавата членка от възможността надлежно да отговори на тези критики на етапа, предхождащ предявяването на настоящия иск.

Съображения на Съда

132 Най-напред следва да се напомни, че предметът на предявен на основание член 258 ДФЕС иск се предопределя от предвидената в този член досъдебна процедура. Следователно искът на Комисията трябва да се основава на твърдения за нарушения, които са идентични с тези в мотивираното становище (вж. Решение от 15 юни 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-211/08, Сборник, стр. I-5267, точка 33).

133 В разглеждания случай трябва да се отбележи, че в мотивираното си становище Комисията упреква Чешката република, че е не е изпълнила задълженията си по член 10, параграф 7 от Директива 91/440, доколкото директиви 2001/12, 2001/13 и 2001/14 не допускат разпределяне на функциите на регулаторния орган между няколко органа. Комисията упреква Чешката република и за това, че на Службата за защита на конкуренцията не са предоставени предвидените в член 30 от Директива 2001/14 правомощия, като например проверката на изготвения от управителя на железопътната инфраструктура референтен документ или таксуването, а има правомощия единствено по отношение на традиционните нарушения в областта на конкуренцията.

134 В исковата си молба обаче Комисията упреква Чешката република за това, че не е предоставила на Службата за защита на конкуренцията правомощията, необходими за изпълнението на функциите по член 10, параграф 7, втора алинея от Директива 91/440.

135 Следователно шестото твърдение за нарушение на Комисията трябва да се обяви за недопустимо, тъй като не е посочено в хода на досъдебното производство.

136 Предвид всички гореизложени съображения, от една страна, трябва да се констатира, че като не е приела законовите, подзаконовите и административните мерки, необходими за да се съобрази с член 4, параграф 1, член 6, параграф 2, член 11 и член 30, параграф 5 от Директива 2001/14, Чешката република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби, а от друга страна, искът на Комисията в останалата му част трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

137 Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Тъй като Комисията и Чешката република са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

138 На основание член 140, параграф 1 от същия правилник, съгласно който встъпилите по делото държави членки понасят направените от тях съдебни разноски, Кралство Испания понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Като не е приела законовите, подзаконовите и административните мерки, необходими за да се съобрази с член 4, параграф 1, член 6, параграф 2, член 11 и член 30, параграф 5 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура, изменена с Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г., Чешката република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Европейската комисия, Чешката република и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи