Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

11 юли 2013 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Транспорт — Развитие на железниците в Общността — Директива 91/440/ЕИО — Член 6, параграф 3 и приложение II — Директива 2001/14/ЕО — Член 14, параграф 2 — Независимост на органа, на който е възложено изпълнението на съществените функции“

По дело C-412/11

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 5 август 2011 г.,

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

ищец,

срещу

Велико херцогство Люксембург, за което се явява г-н C. Schiltz, в качеството на представител,

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 A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

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

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е приела необходимите мерки, за да гарантира, че образуването, на което е възложено изпълнението на съществена функция — посочена в член 6, 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 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. (ОВ L 315, стр. 44, наричана по-нататък „Директива 91/440“), и в приложение II към нея, както и в член 14, параграф 2 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 2007/58, — е независимо от предприятието, което предоставя железопътните транспортни услуги, Великото херцогство Люксембург не е изпълнило задълженията си по тези разпоредби.

Правна уредба

Право на Съюза

2 През февруари 2001 г. са приети три директиви с цел съживяване на железопътния транспорт чрез постепенното му отваряне за конкуренцията на европейско равнище, а именно 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 „първи пакет от мерки за железопътния транспорт“).

Директива 91/440

3 Член 6, параграф 3 от Директива 91/440 гласи:

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

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

4 Приложение II към посочената директива има следното съдържание:

„Списък на съществени функции, посочени в член 6, параграф 3:

— подготовка и взимане на решения във връзка с лицензиране на железопътни предприятия, включващо предоставяне на индивидуални лицензии,

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

— взимане на решения във връзка с таксуване на инфраструктурата,

— мониторинг на спазването на задълженията за публични услуги, изисквани при предоставянето на определени услуги“.

Директива 2001/14

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

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

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

6 Член 29 от посочената директива предвижда:

„1. В случай на [смущения в] движението на влаковете, предизвикано от техническа повреда или [произшествие], управителят на инфраструктурата следва да предприеме всички необходими мерки за възстановяване на нормалната ситуация. За тази цел той изготвя план за действие в непредвидена ситуация, в който са посочени различните държавни органи, които следва да бъдат уведомени в случай на сериозни произшествия или сериозно [смущение в] движението на влаковете.

2. В извънредна ситуация и когато е абсолютно необходимо предвид авария, която прави инфраструктурата временно неизползваема, разпределените маршрути могат да бъдат оттеглени без предупреждение за толкова време, колкото е необходимо за ремонтиране на системата.

Управителят на инфраструктурата може, ако счете за необходимо, да изиска от железопътните предприятия да му предоставят ресурсите, които той счита най-подходящи за възможно най-бързото възстановяване на нормалната ситуация.

3. Държавите членки могат да изискат железопътните предприятия да се включат в спазването от тяхна страна на прилагането и мониторинга на стандартите и правилата за безопасност“.

Люксембургското право

7 Законът от 22 юли 2009 г. относно безопасността на железопътния транспорт (*Mémorial* A 2009, стр. 2465), чийто предмет е именно създаването на Железопътна администрация (Administration des Chemins de Fer, наричана по-нататък „ACF“), предвижда, че тя отговаря за изпълнението на съществените функции по разпределяне на капацитета (предоставяне на влакови маршрути) и по таксуване.

8 Законът от 11 юни 1999 г. относно достъпа до железопътната инфраструктура и нейното използване (*Mémorial* A 1999, стр. 1794), изменен със Закона от 3 август 2010 г. (*Mémorial* A 2010, стр. 2194), предвижда:

„Разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура се възлага на разпределящ орган, чиято функция се изпълнява от [ACF]“.

9 Точка 4.8.2 от Референтния документ за мрежата (Document de référence du réseau) от 23 декември 2010 г. (наричан по-нататък „DRR“), озаглавена „Управление на движението при смущения“, предвижда:

„Оперативното регулиране се извършва от [д]ежурното звено [на Службата за управление на мрежата (Service de gestion du réseau, наричана по-нататък „SGR“) на Национална компания „Люксембургски железници“ (Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, наричана по-нататък „CFL“)]. Неговите принципи и процедури се прилагат за всякакво движение, когато определено движение не може да спази първоначално предвиденото си разписание. Освен в случаите на неяснота, нов влаков маршрут не се предоставя за движение със закъснение в рамките на същия ден. В никакъв случай предоставянето на този нов влаков маршрут не се извършва от [д]ежурното звено. При необходимост действията му се ограничават до роля на посредник за нова поръчка от страна на ПИ [ползвателя на инфраструктурата] до [ACF]“.

10 Точка 4.8.3 от DRR има следното съдържание:

„Ако смущението и съответните мерки за отстраняването му засягат само едно железопътно предприятие — без да се засяга запазеният от другите железопътни предприятия капацитет на инфраструктурата, — мерките за отстраняване се определят чрез провеждане на консултации със съответното железопътно предприятие.

Ако смущението и съответните мерки за отстраняването му засягат повече от едно железопътно предприятие, [ACF] трябва да се опита да определи мерките за отстраняване възможно най-бързо и чрез провеждане на преговори с всички засегнати железопътни предприятия“.

11 Точка 4.8.4 от DRR предвижда:

„В случай на непредвидено смущение в движението на влаковете, предизвикано от техническа повреда или произшествие, управителят на инфраструктурата взема всички необходими мерки за възстановяване на нормалното положение. По-специално той прилага предвидените процедури от Общия правилник за техническа експлоатация [Règlement Général de l’Exploitation Technique (RGE)] при инциденти и произшествия.

В извънредна ситуация и когато е абсолютно необходимо — по-специално при произшествие, при повреда, която прави инфраструктурата временно неизползваема, или поради някаква друга причина, възпрепятстваща използването на инфраструктурата при нормални условия за безопасност, —предоставените влакови маршрути могат да бъдат отменени без предварително уведомление за периода, необходим за възстановяване на съоръженията или за отпадане на причината, довела до спирането на движението.

[ACF] предоставя алтернативни капацитети, отговарящи в най-голяма степен на спецификите на засегнатите железопътни предприятия.

Ако смята, че е необходимо, управителят на инфраструктурата може да изиска от железопътните предприятия да му предоставят средствата, които той счита за най-подходящи за възстановяване на нормалното положение в най-кратни срокове, или да използва собствените си средства за оказване на помощ и за връщане върху релсите. Свързаните с това разходи са за сметка на страната, която е отговорна за смущението“.

Досъдебна процедура

12 С официалното уведомително писмо от 26 юни 2008 г. Комисията предупреждава Великото херцогство Люксембург, че трябва да се съобрази с директивите от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. С писмо от 27 август 2008 г. посочената държава членка отговаря на официалното уведомително писмо.

13 С писмо от 9 октомври 2009 г. Комисията изпраща на Великото херцогство Люксембург мотивирано становище, в което твърди, че приетите от него мерки за осигуряване на транспонирането на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и приложение II към нея, както и на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, са недостатъчни по отношение на независимостта на органите, на които е възложено изпълнението на съществените функции. В това мотивирано становище Комисията упреква държавата членка и за това, че не е приела необходимите мерки, за да изпълни задълженията си, свързани с определянето на таксата за достъп до железопътната инфраструктура, които са посочени в член 11 от Директива 2001/14 и в член 10, параграф 7 от Директива 91/440. Великото херцогство Люксембург също така не било изпълнило задълженията си, които държавите членки имат по член 30, параграфи 1, 4 и 5 от Директива 2001/14 относно железопътния регулаторен орган.

14 С писма от 24 декември 2009 г. и 29 март 2010 г. Великото херцогство Люксембург отговаря на мотивираното становище и предоставя на Комисията текста на Постановление на Великия херцог от 27 февруари 2010 г. относно системата за подобряване на ефективността на железопътната мрежа.

15 С писмо от 15 април 2010 г. Комисията изпраща на Великото херцогство Люксембург искане за предоставяне на информация, на което държавата членка отговаря на 26 април и на 16 август 2010 г.

16 С писмо от 25 ноември 2010 г. Комисията изпраща на Великото херцогство Люксембург допълнително мотивирано становище, с което, предвид измененията в националната правна уредба след изпращането на мотивираното становище от 9 октомври 2009 г., ограничава обхвата на твърдяното неизпълнение на задължения до член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и приложение II към нея, както и до член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, свързани с независимостта на органа, който отговаря за изпълнението на съществените функции, а именно ACF. По този начин Комисията приканва Великото херцогство Люксембург да вземе необходимите мерки, за да изпълни задълженията си в двумесечен срок от получаването на допълнителното мотивирано становище.

17 С писмо от 3 февруари 2011 г. Великото херцогство Люксембург отговаря на допълнителното мотивирано становище.

18 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Великото херцогство Люксембург, Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

19 Комисията твърди, че Директива 91/440 изисква функциите по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура да се изпълняват от независими органи. Всъщност съгласно второ тире от приложение II към тази директива част от съществените функции било „взимането на решения във връзка с [раз]пределяне на маршрут, включващо както определянето, така и оценка на наличността и [предостав]яне на индивидуални влакови маршрути“. Следователно в приложение II не се правело разграничение между различните начини за предоставяне на влакови маршрути. Доколкото организацията на влаковите маршрути спада към оперативното регулиране на движението и е тясно свързана с него, това регулиране било част от съществените функции и поради това трябвало да се извършва от образувание, което е независимо от железопътното предприятие.

20 Според Комисията, макар ACF, която извършва предоставянето на влаковите маршрути, наистина да е независим от CFL орган, CFL все пак изпълнява определени съществени функции при предоставянето на влакови маршрути.

21 Предвид предоставената от Великото херцогство Люксембург информация Комисията счита, че при наличие на смущение в движението предоставянето на влакови маршрути ще продължава да се извършва от служба на CFL, по-специално SGR, като последната не е независима спрямо подразделенията, които управляват железопътните транспортни услуги.

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

23 Комисията приема, че за изпълнението на съществената функция по разпределяне на влакови маршрути е необходимо CFL да отговаря на изискванията за независимост, произтичащи от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. Никакви мерки за осигуряване на тази независимост обаче не са приложени в рамките на CFL за отделянето — от правна страна, по отношение на организацията и вземането на решенията — на подразделенията, които отговарят за съществените функции, от тези, които управляват железопътните транспортни услуги.

24 Комисията твърди, че член 29 от Директива 2001/14 не е lex specialis, изключващ общото правило. Всъщност съгласно член 14, параграф 2 от тази директива наложеното на разпределящия орган задължение да бъде независим се отнасяло за всички функции, посочени в член 14, параграф 1 и описани в глава III от същата директива, включително в член 29 от нея.

25 В своята реплика Комисията твърди, че измененията, направени с DRR, приет след изтичането на срока, определен в мотивираното становище, не са достатъчни за преустановяване на неизпълнението на задълженията.

26 В писмената си защита Великото херцогство Люксембург счита, че макар действащата национална уредба да съответства на текста и на духа на Директива 2001/14, тя все пак е адаптирана вследствие на предявяването на настоящия иск, така че да не остави никакво

съмнение относно евентуално несъответствие с правото на Съюза. Ето защо DRR бил изменен така, че новото предоставяне на влакови маршрути при наличие на смущение в движението също да се прехвърли към ACF — съответно изключвайки SGR, — което гарантирало справедлив и недискриминационен достъп до инфраструктурата.

27 В писмената си дуплика държавата членка твърди, че има ново изменение на DRR, което е в сила от 1 януари 2012 г., и че понастоящем DRR отговаря на изискванията на Комисията, като предвижда, че при наличие на непредвидено смущение новите влакови маршрути се предоставят от ACF.

Съображения на Съда

28 С единственото си твърдение за нарушение Комисията упреква Великото херцогство Люксембург за това, че не е изпълнило задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440 във връзка с приложение II към нея, както и по член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, защото, въпреки че ACF е орган, независим от CFL, която от своя страна изпълнява функциите на управител на инфраструктурата и предоставя железопътни услуги, в Люксембург CFL все пак продължавала да отговаря за някои съществени функции, свързани с предоставяне на влакови маршрути, като се има предвид, че при наличие на смущение в движението извършването на преразпределяне на влаковите маршрути е възложено на служба, която е подразделение на CFL, по-специално SGR, и тя не е независима от CFL от правна страна и по отношение на организацията и вземането на решенията.

29 Най-напред следва да се отбележи, че според Великото херцогство Люксембург транспонирането на Директива 2001/14 е приключило напълно с приемането на DRR, който влиза в сила на 1 октомври 2011 г. и е изменен на 1 януари 2012 г.

30 Съгласно постоянната практика на Съда обаче 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 последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 18 ноември 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-48/10, Сборник, стр. I-151, точка 30 и Решение от 5 май 2011 г. по дело Комисия/Германия, C-206/10, Сборник, стр. I-3573, точка 25).

31 Следователно, тъй като DRR и неговото изменение са приети след момента на изтичането на срока, определен от Комисията в допълнителното ѝ мотивирано становище от 25 ноември 2010 г., те не могат да се вземат предвид от Съда при разглеждането на основателността на настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения.

32 По същество следва да се напомни, че с Директива 91/440 започва либерализирането на железопътния транспорт с цел гарантиране на справедлив и недискриминационен достъп на железопътните предприятия до инфраструктурата. За да се осигури такъв достъп, член 6, параграф 3, първа алинея от Директива 91/440 задължава държавите членки да приемат необходимите мерки, за да гарантират, че изброените в приложение II към тази директива съществени функции се възлагат на органи или предприятия, които самите не предоставят железопътни транспортни услуги, като това следва да е видно, независимо от предвидените организационни структури.

33 Съгласно приложение II към Директива 91/440 за съществени функции по смисъла на член 6, параграф 3 от нея се смятат подготовката и вземането на решения във връзка с лицензиране на железопътни предприятия, вземането на решения във връзка с разпределяне на влаковите маршрути — включително тяхното определяне, оценката на наличността им и предоставянето

на индивидуални влакови маршрути, — вземането на решения относно събирането на такси за ползване на инфраструктурата и мониторинга за спазване на задълженията за извършване на обществени услуги, изисквани при предоставянето на определени услуги.

34 В това отношение следва да се напомни, че в случаите на смущение в движението или на опасност приемането на мерките, необходими за да се възстановят нормалните условия за движение, включително отмяната на влакови маршрути, не е част от дейността по предоставяне на влакови маршрути (вж. Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Унгария, C-473/10, точки 56 и 59).

35 Всъщност член 29 от Директива 2001/14 предвижда възможността да бъдат приети мерките, необходими както в случаи на смущение в движението, предизвикано от техническа повреда или произшествие, така и при извънредна ситуация и когато е абсолютно необходимо поради авария, която прави инфраструктурата временно неизползваема (Решение по дело Комисия/Унгария, посочено по-горе, точка 57).

36 Налага се изводът, че тази разпоредба визира особени мерки, които е необходимо да бъдат взети в случаите на смущение в движението на влаковете, за да се възстановят, по съображения за сигурност, нормалните условия за движение, за разлика от останалите разпоредби на глава III от Директива 2001/14, които се отнасят до съставянето на работното разписание и до определянето ad hoc на индивидуални влакови маршрути. Ето защо не е възможно да се счита, че приетите съгласно член 29 от посочената директива мерки имат пряка връзка със съществената функция за разпределяне на влакови маршрути по смисъла на член 14, параграф 2 от тази директива — функция, която следва да бъде възложена на независим разпределящ орган. Нещо повече, става въпрос за конкретни мерки, които трябва спешно да бъдат приети за справянето с особено положение, а и за да се гарантира, че ползващото се лице може действително да упражни правата на капацитет под формата на влакови маршрути, в съответствие с работното разписание (Решение по дело Комисия/Унгария, посочено по-горе, точка 59).

37 Следователно приемането на такива мерки е част от управлението на движението и за него не се прилага изискването за независимост, така че подобни функции могат да бъдат възложени на управител на инфраструктура, който същевременно е и железопътно предприятие.

38 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 24 от заключението си, която препраща съответно към точки 67 и 44 от представените от него заключения по дело Комисия/Унгария, посочено по-горе, и по дело Комисия/Словения (Решение от 11 юли 2013 г., C-627/10), макар отмяната на влакови маршрути при смущение в движението да не се счита за съществена функция, новото им предоставяне от своя страна трябва да се счита за част от съществените функции, които могат да бъдат извършвани само от независим управител или от разпределящ орган, тъй като за разлика от управлението на движението, което не предполага вземането на решения по смисъла на приложение II към Директива 91/440, новото разпределяне на влакови маршрути налага приемането на решения относно предоставянето на влакови маршрути.

39 В разглеждания случай в Люксембург предоставянето на право на определен капацитет под формата на влакови маршрути е съществена функция, която е възложена изключително на разпределящ орган, по-специално на ACF. Съгласно релевантните разпоредби от люксембургската правна уредба при наличие на смущение в движението, на извънредна ситуация и когато е абсолютно необходимо или поради някаква друга причина, възпрепятстваща използването на инфраструктурата при нормални условия за безопасност, управителят на инфраструктурата, по-специално CFL, взема необходимите мерки за възстановяване на нормалното положение, като предоставените влакови маршрути също могат

да бъдат отменени за периода, необходим за възстановяване на съоръженията или за отпадане на причината, довела до спирането на движението. В този случай ACF трябва да извърши ново предоставяне на влакови маршрути.

40 Освен това в точка 4.8.2 от DRR се уточнява, че когато определено движение не може да спази първоначално предвиденото разписание, в никакъв случай предоставянето на нов влаков маршрут не се извършва от дежурното звено на SGR.

41 Така от посочената правна уредба следва, че ново предоставяне на влакови маршрути не се извършва и че ако последното се окаже необходимо, то се извършва от ACF.

42 При тези обстоятелства не може да се приеме, че люксембургските разпоредби в областта на железопътния транспорт не съответстват на изискванията на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, позволявайки на SGR, която е образувание в състава на CFL, да взема необходимите мерки за възстановяване на нормалното движение при наличие на смущение или на опасност.

43 От гореизложените съображения следва, че предявеният от Комисията иск трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

44 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Великото херцогство Люксембург е направило искане за осъждане на Комисията и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

Подписи