



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н N. JÄÄSKINEN
представено на 13 декември 2012 година¹

Дело C-545/10

**Европейска комисия
срещу**

Чешка република

„Иск за установяване на неизпълнение на задължения — Директива 91/440/ЕИО — Развитие на железниците в Общността — Директива 2001/14/ЕО — Разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура — Член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 — Определяне на пределния размер на таксите за ползване на железопътната инфраструктура — Член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 — Приемане на мерки, насърчаващи управителите да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп — Член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 — Определяне на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващата инфраструктура — Разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга — Пределни разходи — Член 11 от Директива 2001/14 — Липса на система за подобряване на ефективността — Член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 — Регулаторен орган — Правомощия — Обжалване по административен ред пред министъра на транспорта — Член 10, параграф 7 от Директива 91/440 — Регулаторен орган — Правомощия“

I – Въведение

1. С иска си за установяване на неизпълнение на задължения Европейската комисия иска от Съда да установи, че Чешката република 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/ЕО², изменена с Директива 2007/58/ЕО³ (наричана по-нататък „Директива 2001/14“), както и по член 10, параграф 7 от Директива 91/440/ЕИО⁴, изменена с Директива 2001/12/ЕО⁵ (наричана по-нататък „Директива 91/440“). Чешката република иска предявеният от Комисията иск да бъде отхвърлен.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

² — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

³ — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година (ОВ L 315, стр. 44). Трябва да се има предвид, че заглавието на Директива 2001/14 е изменено с член 30 от Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година (ОВ L 164, стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 14, стр. 62). След изменението тя се нарича 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.

⁴ — Директива 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).

⁵ — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година (ОВ L 75, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 38).

2. Настоящото дело е част от поредица искове за установяване на неизпълнение на задължения⁶, които Комисията предявява през 2010 г. и 2011 г. и които са свързани с прилагането от държавите членки на директиви 91/440 и 2001/14, чиято основна цел е осигуряването на справедлив и недискриминационен достъп на железопътните предприятия до инфраструктурата, и конкретно до железопътната мрежа. Тези искове са нови по рода си, тъй като за пръв път предоставят на Съда възможност да разгледа въпроса за либерализирането на железниците в Европейския съюз, и по-специално да тълкува така наречения „първи пакет от мерки за железопътния транспорт“.

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

II – Правна уредба

A – Право на Съюза

1. Директива 91/440

4. 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/ЕО, 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 жалбата и — по целесъобразност — по собствена инициатива, взема 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“.

⁶ — Това са делата, по които са постановени Решение от 25 октомври 2012 г. по дело Комисия/Португалия (C-557/10) и Решение от 8 ноември 2012 г. по дело Комисия/Гърция (C-528/10), както и висящите пред Съда дела Комисия/Унгария (C-473/10), Комисия/Испания (C-483/10), Комисия/Полша (C-512/10), Комисия/Австрия (C-555/10), Комисия/Германия (C-556/10), Комисия/Франция (C-625/10), Комисия/Словения (C-627/10), Комисия/Италия (C-369/11) и Комисия/Люксембург (C-412/11).

2. Директива 2001/14

5. 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“.

6. Член 4, параграф 1 от тази директива, гласи:

„Държавите членки установяват рамка на таксите, като при това се съобразяват с независимостта на управлението, посочена в член 4 от Директива 91/440/ЕИО.

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“.

7. Съгласно член 6, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/14:

„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]“.

8. Член 7, параграф 3 от посочената директива предвижда:

„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“.

9. Съгласно член 11 от Директива 2001/14:

„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“.

10. Член 30, параграфи 2 и 3 от посочената директива гласи:

„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], 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].

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“.

11. Член 30, параграфи 5 и 6, от посочената директива гласи:

„5. От регулиращия орган се изисква да взема 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“.

Б – Чешка правна уредба

1. Закон за железниците

12. Закон № 266/1994 Sb. за железниците (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách), със съответните изменения (наричан по-нататък „Законът за железниците“), определя условията за експлоатация на железниците, на релсовия транспорт, както и правата и задълженията на свързаните с тази дейност физически и юридически лица.

13. Член 34с от Закона за железниците предвижда:

„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;

[...]“.

14. Член 34g от Закона за железниците 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 34е и в срок от 15 дни, считано от уведомяването за референтния документ, посочен в член 34е, 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“.

15. Съгласно член 56, буква с) от Закона за железниците 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“.

2. Закон за цените

16. Закон № 526/1990 Sb. за цените (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách) със съответните изменения (наричан по-нататък „Законът за цените“) урежда прилагането, регулирането и контрола на цените на стоките, доставките, дейностите и услугите на националния пазар.

17. Съгласно член 10, параграф 2 от Закона 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“.

18. Съгласно член 10, параграф 2 от Закона за цените Министерство 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.

3. Закон за Държавния фонд за транспортна инфраструктура

19. Закон № 104/2000 Sb. за Държавния фонд за транспортна инфраструктура (Zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury) със съответните изменения (наричан по-нататък „Законът за Държавния фонд за транспортна инфраструктура“) урежда дейността на посочения фонд и начина на използване на предоставените му средства за развитие, изграждане, поддръжка и модернизация на железопътните инфраструктури.

20. Съгласно член 2 от Закона 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:

[...]

с) 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 автомагистрала, на важни за транспорта водни пътища и изграждането национални или регионални железопътни линии, [...]“.

4. Наредба № 501/2005

21. Наредба № 501/2005 Sb. определя извършваните от управителя на железопътните линии разходи, които са свързани с експлоатацията, функционирането, модернизацията и развитието на железниците (vyhláška № 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty).

5. Закон за правомощията на Службата за защита на конкуренцията

22. Закон № 273/1996 Sb. за правомощията на Службата за защита на конкуренцията (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) със съответните изменения (наричан по-нататък „Законът за правомощията на Службата за защита на конкуренцията“) наред с останалото определя областите на компетентност на тази служба.

23. Съгласно член 2 от Закона за правомощията на Службата за защита на конкуренцията Службата за защита на конкуренцията:

„[...]

- 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“.

6. Закон за защита на конкуренцията

24. Службата за защита на конкуренцията извършва дейностите, предвидени в Закон № 143/2001 Sb. за защита на конкуренцията (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů) със съответните изменения.

25. Съгласно член 1, параграф 1 от посочения Закон за защита на конкуренцията:

„Тя организира защитата на конкуренцията на 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“.

III – Досъдебна процедура и производство пред Съда

26. На 10 май 2007 г. службите на Комисията изпращат въпросник до чешките власти, за да проверят транспонирането от страна на Чешката република на директиви 91/440 и 2001/14. Държавата членка отговаря с кореспонденция от 11 юли 2007 г.

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

28. Въз основа на предоставената от Чешката република информация Комисията стига до извода, че изложените в официалното уведомително писмо възражения не са били опровергани, и с кореспонденция от 9 октомври 2009 г. изпраща мотивирано становище на Чешката република.

29. В мотивираното становище Комисията упреква Чешката република, 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. Ето защо Комисията приканва Чешката република да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца, считано от получаването му.

30. С кореспонденция от 8 декември 2009 г. Чешката република отговаря на мотивирано становище, като оспорва наличието на каквото и да било нарушаване на посочените в него разпоредби.

31. При това положение на 23 ноември 2010 г. Комисията предявява настоящия иск.

32. С определение на председателя на Съда от 11 юли 2011 г. Кралство Испания е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Чешката република.

33. Комисията, както и Чешката република се явяват в съдебното заседание, проведено на 20 септември 2012 г.

IV – Анализ на иска за установяване на неизпълнение на задължения

А – По първото твърдение за нарушение, изведено от определянето на пределен размер на таксите за ползване на железопътната инфраструктура

1. Доводи на страните

34. 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. Тя 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 и събира таксата. 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.

35. Според Чешката република защитаваното от Комисията буквално и систематично тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 не е достатъчно и тя твърди, че трябва да се извърши телеологично тълкуване на посочения член. Според тази държава членка необходимостта от отстраняване на отрицателните последици от монопола е част от преследваната от Директива 2001/14 главна цел, което разкрива защо тази директива предоставя именно на държавите членки правомощията за въвеждане на рамка или схема за таксуване. Освен това определянето на пределна цена не означавало, че управителят на инфраструктурата няма право сам да определя размера на таксите.

36. По същество Кралство Испания твърди, че определянето на определен размер не възпрепятства конкретното определяне на таксите от страна на управителя на инфраструктурите.

2. Анализ на първото твърдение за нарушение

37. Най-напред ще отбележа, че първото твърдение за нарушение на Комисията засяга същата проблематика като първото твърдение за нарушение в дело Комисия/Испания, посочено по-горе. Независимо от обстоятелството, че в Чешката република министърът на финансите определя само пределния размер на таксите — докато в Испания размерът на таксите се определя изцяло с министерска заповед, поради което на управителя на инфраструктура е предоставено само събирането на таксите, — считам, че правните доводи, изложени в посоченото заключение, се отнасят *mutatis mutandis* за Чешката република⁷.

38. В посоченото дело стигам до извода, че за да се осигури постигането на целта за независимо управление, държавата може да определя единствено нормативната и финансова рамка. Тази рамка може да включва общи правила за таксуване, а при спазване на изискването за независимост в управлението — и специфични правила. Според мен в такава държавна рамка е възможно да се определят и финансовите цели на управлението на инфраструктурата, що се отнася например до различните видове железопътен транспорт. По отношение на съответните разходи за инфраструктура — извършвани за различните видове железопътен транспорт (като например железопътните товарни превози, пътническият превоз на дълги разстояния или крайградския превоз) — държавата може да определи променливи прагове на разходите според вида превоз, които управителите са длъжни да приемат⁸. Не мисля обаче, че регулиране на цените от страна на държавата, предполагащо определяне на определен размер на таксите, е в съответствие с изискването за независимост на управлението.

39. Съгласно член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14 контролът върху размера и структурата на таксите се осъществява от регулаторен орган. Наистина изпълнението на задачите на регулаторния орган може да се предостави на министъра, който отговаря за въпросите, свързани с транспорта. Това обаче не е така в Чешката република. Определянето на определен размер на таксите за ползването на железопътната инфраструктура с ежегодното решение на Министерството на финансите на основание член 10, параграф 2 от Закона за цените на още по-силно основание не може да се счита за правилно транспониране на посочената разпоредба от Директива 2001/14, която се отнася за правомощията на регулаторния орган.

40. Не може да се приеме и доводът на Чешката република, изведен от необходимостта да се избегне определяне на прекомерно големи такси за всички превозвачи в резултат на монополната позиция на управителя на инфраструктурата. Съгласно член 10, параграф 7 от Директива 91/440 създаденият в съответствие с член 30 от Директива 2001/14 регулаторен орган или всеки друг орган, който разполага със същата степен на независимост, упражнява контрол върху конкуренцията на пазарите на железопътни услуги, включително пазара на железопътни товарни превози. В Чешката република тази задача е предоставена на Службата за защита на конкуренцията. Следователно контролът върху пределния размер на таксите от страна на Министерство на финансите не съответства на тази разпоредба.

7 — Вж. точки 41—53 от заключението ми по дело Комисия/Испания, посочено по-горе.

8 — Ще си послужи с хипотетичен пример, при който държавата може да определи, че разходите за инфраструктура при железопътните товарни превози са 30 %, 20 % при пътническият превоз на дълги разстояния и 80 % при крайградския превоз. В резултат на това държавата ще поеме отговорността за останалата част от извършените разходи — съответно 70 %, 80 % и 20 %.

41. Трябва да се добави, че изтъкнатото от Чешката република дело Mobistar⁹ също не подкрепя позицията на тази държава членка. В това решение Съдът потвърждава, че член 30, параграф 2 от Директива 2002/22¹⁰ допуска приемането на национална мярка, която въвежда определен метод за изчисляване на разходите и която предварително и с помощта на теоретичен модел за разходите определя пределните цени, чието заплащане даващият оператор може да поиска от получаващия оператор за покриване на разходите за установяване на връзка, ако тарифите са определени спрямо разходите така, че потребителите да не бъдат възпирани да използват възможността за преносимост. Следователно това решение е свързано с тълкуването на общностна разпоредба, която се намира в различен регулаторен контекст и чиито цел и текст не съответстват на тези на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.

42. Поради изложените съображения предлагам на Съда да уважи първото твърдение за нарушение на Комисията.

Б – 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

1. Доводи на страните

43. Комисията твърди, че Чешката република е нарушила член 6, параграф 2 от Директива 2001/14, тъй като не е приела мерки, насърчаващи управителите да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп. Според Комисията 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 намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата или размера на таксите за достъп. В това отношение Комисията твърди, че предоставяните от Държавния фонд за транспортна инфраструктура финансови средства изобщо не са стимулиращи мерки с цел насърчаване на управителя да намалява разходите или размера на таксите.

44. Чешката република посочва, че изпълнението на определената с член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 функция на държавата, а именно да насърчава управителите на инфраструктурата чрез мерки за стимулиране с цел намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп, не е безусловно. Посочената разпоредба определяла целта, която държавите членки трябва да постигнат като резултат, чието пълно реализиране били възможно само след постигане на задоволително ниво на качество и безопасност на железопътната инфраструктура в цялата мрежа или в преобладаваща част от нея. Предвид настоящото състояние на железопътната инфраструктура в Чешката република, изискваната от посочената разпоредба система не можело да бъде въведена изцяло, без същевременно да се застраши безопасността или качеството на услугите в разглежданата инфраструктура.

45. 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 по-голямата част от разходите за поддръжка на железниците се покривала със субсидии, предоставяни от държавата чрез посочения фонд. Без тези субсидии размерът на таксите за ползване на инфраструктурата щял да бъде многократно по-висок.

⁹ — Решение от 13 юли 2006 г. (C-438/04, Recueil, стр. I-6675, точка 37).

¹⁰ — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) (ОВ L 108, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 213).

46. Кралство Испания счита, че не е разумно да се намаляват таксите за достъп, без преди това да се модернизира железопътната мрежа, като по този начин се намалят разходите за поддръжка. Тази държава членка твърди също, че член 6 от Директива 2001/14 е свързан с необходимостта управителят на инфраструктурата да балансира своите приходи и разходи без държавно финансиране.

2. Анализ на второто твърдение за нарушение

47. Най-напред трябва да се отбележи, че второто твърдение за нарушение на Комисията в настоящото дело, изведено от липсата на мерки, стимулиращи управителя на инфраструктурата да ограничава разходите, свързани с услугата по предоставяне на инфраструктура, или размера на таксите за достъп, по същество е идентично с третото твърдение за нарушение в дело Комисия/Германия, посочено по-горе, както и с третото твърдение за нарушение в дело Комисия/Полша, посочено по-горе, по което ще представя заключението си на същата дата като заключението по настоящото дело¹¹. Поради това ще се позова на извършения в това заключение правен анализ.

48. В чешката правна уредба и нейното приложение обаче съществуват значителни различия спрямо съществуващото положение в Германия и в по-малка степен спрямо това в Полша. Поради това при анализа на основателността на твърдението за нарушение на Комисията трябва да се вземе предвид специфичното положение в Чешката република.

49. 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 чрез мерки за стимулиране, като се спазват изискванията за безопасност и се поддържа и подобрява качеството на инфраструктурното обслужване. За разлика от разпоредбата на член 11 от посочената директива относно начина на подобряване на ефективността на железопътната мрежа, нейният член 6, параграф 2 не изисква мерките за стимулиране да образуват „система“¹².

50. Член 6, параграф 3 от Директива 2001/14 обаче предвижда две отделни възможности за изпълнение на задължението, посочено в параграф 2 от същия член. Необходимо е сключване на многогодишно споразумение — между управителя на инфраструктурата и компетентния орган, предвиждащо финансиране от страна на държавата — или въвеждане на подходящи регулаторни мерки, предвиждащи необходимите правомощия. Следователно, въпреки че е възможно сами по себе си мерките да се считат за мерки за стимулиране, те все пак не биха могли да бъдат предвидените в член 6, параграф 2 от посочената директива мерки, ако не попадат в една от двете хипотези, описани в параграф 3 от същия член.

51. Според мен Чешката република не твърди, че с цел приемането на мерки за стимулиране е действала в съответствие с член 6, параграф 3 от Директива 2001/14, а на още по-силно основание — по начин, по който може да се изпълни задължението по параграф 2 от тази разпоредба.

52. Трябва да се добави, че предоставянето на държавно финансиране на управителя на инфраструктурата, така както е посочено от Чешката република, със сигурност може да доведе до намаляване на разходите и таксите, но само по себе си не е мярка за стимулиране по смисъла на член 6, параграф 2 от Директива 2001/14. Всъщност мярката за стимулиране е акт,

11 — Вж. точки 93—104 от заключението ми по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, и точки 74—84 от заключението ми по дело Комисия/Полша, посочено по-горе.

12 — Вж. точки 67—71 от заключението ми по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, и точка 76 от заключението ми по дело Комисия/Полша, посочено по-горе, както и четвъртото твърдение за нарушение в настоящото дело (точки 90 и сл.).

който задължава управителя на инфраструктурата да намалява разходите и таксите, тоест който води до възприемане на определено поведение от страна на управителя. Поради това условията за държавното финансиране или структурата на рамката за неговото предоставяне могат да се считат за мерки за стимулиране. Това обаче не се отнася за самото наличие на финансиране.

53. Що се отнася до довода на Чешката република, изведен от влошеното състояние на железопътната инфраструктура, достатъчно е да се констатира, че предвидените в член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 задължения на държави членки не са поставени в зависимост от наличието на такова обстоятелство. Като се има предвид това, не по-малко очевидно е, че изборът на мерки за стимулиране, които трябва да се приемат, и по-специално конкретните цели, преследвани от държавата членка чрез тези мерки, са поставени в зависимост от изискванията за безопасност и за определено ниво на качество на инфраструктурното обслужване, които са посочени изрично в този параграф.

54. В това отношение ще добавя, че целта на мерките за стимулиране е икономическата ефективност на управлението да се предпази от опасността от неефективност, която е присъща на естествените монополи¹³. Според мен влошеното състояние на инфраструктура не изключва възможността за промяна на ефективността на управлението, и по-специално приемането на мерки за стимулиране по отношение на управителя. Чрез такива мерки дадена държава членка се стреми да гарантира, от една страна, че разходите на управителя на инфраструктурата съответстват на разходите в ефективно управлявана инфраструктура и от друга страна, че в тези разходи не се включват излишни такива, които се дължат на лошата организация или на лошото управление на управителя на инфраструктурата. Следователно, макар че безспорно държавите членки трябва да отчитат състоянието на инфраструктурата при прилагането на член 6, параграф 2 от Директива 2001/14, това по никакъв начин не ги освобождава от задължението да приемат мерки за стимулиране като тези в посочената разпоредба.

55. С оглед на всичко гореизложено предлагам на Съда да уважи и второто твърдение за нарушение на Комисията.

В – По третото твърдение за нарушение, изведено от обстоятелството, че таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващата инфраструктура не се определят от разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга

1. Доводи на страните

56. Комисията твърди, че в нарушение на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 в Чешката република таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващата инфраструктура не се определят от разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга. Според Комисията „разходите, [свързани пряко с] извършването на [железопътната] услуга“, по смисъла на тази разпоредба трябва да се разбират като пределните разходи, свързани с действителното извършване на железопътната услуга. Комисията уточнява, че общите разходи не могат да бъдат включвани в посочените разходи, тъй като те не са свързани пряко с извършването на услугата.

57. В отговор Чешката република изтъква, че след като нито Директива 2001/14, нито някоя друга разпоредба от правото на Съюза не изброява разходите, които могат да бъдат включени в понятието за „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“, за да се класифицират разходите, които е възможно да се вземат предвид при изчисляването на размера

¹³ — Съгласно съображение 40 от Директива 2001/14 „[...] железопътна[та] инфраструктура представлява естествен монопол. Поради това е необходимо да се осигурят стимули за управителите на инфраструктурата, за да намаляват разходите си и да управляват ефективно инфраструктурите си“.

на таксите, трябва да се разгледа въпросът дали е възможно да се установи пряка причинно-следствена връзка между тези разходи и извършването на железопътната услуга, тоест дали тези разходи действително са направени с цел извършването на тази услуга. Ето защо следвало да се определи дали това са разходи, свързани пряко с определена дейност или обект, чиято липса би възпрепятствала движението на влака по железопътната линия.

58. Според Чешката република прилагането на процедура по определяне на размера на таксите от управителя, при която се вземат предвид единствено разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, следва от член 34с от Закона за железниците във връзка с референтния документ за железопътната мрежа, приет въз основа на посочената разпоредаба (наричан по-нататък „референтният документ за мрежата“). 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.

59. В писмената си дуплика Чешката република твърди, че не е правилно да се твърди, че включването на допълнителен влак в експлоатационната схема на определена линия по принцип не води до увеличаване на разходите, свързани с управлението на движението. Тази държава членка отбелязва, че съгласно становище на The Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) (Сдружение на европейските железопътни предприятия и управители на инфраструктури (CER)¹⁴ 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 определят от вида на разходите, пряко свързани с извършването на железопътната услуга.

2. Анализ на третото твърдение за нарушение

а) Предварителни бележки

60. Най-напред ще отбележа, че в заключението си по дело Комисия/Германия, посочено по-горе¹⁵, имах възможност да разгледам подробно въпроса за структурата и тълкуването на разпоредбите от Директива 2001/14. В това дело стигнах до извода, че правната уредба на Съюза е сложна и сложността не може да се сведе до избор между два алтернативни метода на възстановяване на разходите, а е необходимо да се установи рамка, съдържаща минимум — и по-специално разхода, свързан пряко с експлоатацията на инфраструктурата — и максимум, съответстващ на общия размер на извършените от управителя на инфраструктурата разходи. Между тези две крайни точки управителят може да прилага предвидените в директивата допълнителни критерии за таксуване, както и да прави отстъпки при посочените в Директива 2001/14 условия и евентуално да прилага критериите, определени в приетата от държавата членка рамка за таксуване.

61. Ще напомня също, че определянето на таксата за ползване на инфраструктурата в рамките на въведеното от държавата членка таксуване трябва се извършва от управителя на инфраструктурата, който следи схемата за таксуване да се основава на едни и същи принципи в цялата мрежа¹⁶. Съгласно член 8, параграф 3 от Директива 2001/14 с цел недопускане на дискриминация средните и пределните такси на управителя на инфраструктурата трябва да

14 — Становище от 9 май 2011 г. по първоначалното предложение на Комисията относно преразглеждането на директивите от първи пакет от мерки за железопътния транспорт (вж. www.cer.be). Чешката република уточнява, че Сдружението на европейските железопътни предприятия и управители на инфраструктури е неправителствена организация, обединяваща 79 европейски предприятия от този сектор.

15 — Точки 73—85.

16 — Член 4, параграфи 1 и 4 от Директива 2001/14.

бъдат съпоставими за еквивалентно ползване на инфраструктурата му, а за предоставените съпоставими услуги в един и същ пазарен сегмент трябва да се начисляват едни и същи такси. В референтния документ за мрежата управителят на инфраструктурата трябва да покаже, че схемата за таксуване отговаря на тези изисквания¹⁷.

62. От друга страна, обаче в транспониращото законодателство на държавата членка трябва да се предвидят основни правила, осигуряващи достъпа до минималния пакет от железопътни инфраструктурни услуги и предвиждащи по най-общ начин изискваните от Директива 2001/14 правила за таксуване. Въпреки това по принцип прилагането на предвидените в посочената директива принципи на таксуване трябва да се извършва на регулаторно, а дори и на административно ниво, като за целта рамката за таксуване и референтният документ за мрежата се отнесат към конкретните данни за пазара. Освен това ще напомня, че достъпът до минималния пакет от инфраструктурни услуги може да се постави в зависимост от постигането на определен процент печалба или начисляването на добавки „доколкото пазарът е в състояние да го понесе“ (член 8, параграф 1 от Директива 2001/14).

63. В рамките на третото твърдение за нарушение на Комисията в настоящото дело Съдът трябва да се произнесе по тълкуването на минималната рамка или на „разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“¹⁸. Тази задача не е лесна за решаване, като се има предвид, първо, липсата на прецизност в Директива 2001/14, второ, обстоятелството, че това тълкуване препраща към понятия и данни с икономически, а дори и с иконометричен характер, и накрая, разнообразието от теоретични определения и практически приложения на въпросното понятие в железопътния сектор.

64. Според мен преследваните от законодателя цели в това отношение са лесно установими. Предвид общата цел на правната уредба на Съюза в областта на железниците — за гарантиране на справедлив и недискриминационен достъп до железопътните инфраструктури — изискването за достъп до минималния пакет от услуги срещу заплащане на сума, покриваща разходите, „свързани пряко с експлоатацията на инфраструктурата“, се обяснява с целта на железниците да се даде възможност да отговорят на нуждите на пазара на международния транспорт и да се осигури конкурентоспособността на железопътните товарни превози спрямо другите видове транспорт¹⁹.

65. Достъпът до пазара и конкурентоспособността както спрямо традиционните железопътни оператори, така и спрямо сухопътния превоз обаче изискват железопътната инфраструктура да бъде достъпна, без да е необходимо възстановяване на разходите, — каквито са инвестициите в съществуващата инфраструктура, — които не са били финансирани от съществуващите оператори или които не се поемат при другите конкурентни видове транспорт.

б) По „разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“

66. 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

17 — Точка 74 от заключението ми по дело Комисия/Германия (C-556/10).

18 — Съдът ще трябва да се произнесе по този въпрос и в рамките на четвъртото твърдение за нарушение в дело Комисия/Полша, посочено по-горе (вж. точки 92—105 от заключението ми).

19 — Вж. съображения 32, 33, 38 и 39 от Директива 2001/14.

поради движението на влаковете. 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, които действително са направени с цел извършването на посочената услуга.

67. В икономически смисъл пределни са допълнителните разходи, направени за производството на една допълнителна единица. Ако се отнесат към железопътния сектор, пределните разходи за ползване на инфраструктурата съответстват на разходите, които управителят на инфраструктурата трябва да направи за ползването на определена част от инфраструктурата, като например ползването на отсечка от допълнителен влак²⁰.

68. При определянето на пределните разходи за ползване на инфраструктурата могат да се вземат предвид единствено разходите, които се променят в зависимост от движението. Фиксираните разходи или променливите разходи, чиято промяна не зависи от движението, извършвани от управителя на инфраструктурата независимо от обема на движението, представляват невъзстановими разходи (на английски език „sunk costs“), които не се включват в размера на пределните разходи. Както отбелязва Комисията в съдебното заседание, с оглед на това, ако управителят на инфраструктурата успява да покрива само пределните разходи за движението, той не би могъл да продължи трайно да предоставя услуги, освен ако другите разходи, които трябва да поеме, се финансират с доходи от други дейности или със субсидии от държавата или местните власти.

69. Трябва да се констатира, че по отношение на референтната мерна единица за движение, по която се определят разходите за достъп до инфраструктурата в различните европейски държави, съществува големи различия. За мерни единици, позволяващи да се придаде количествен израз на пределните разходи, се използват например „брuto тонкилометри“, „влак-километри“, „брой на спирките“, „брой на пътниците“, а дори и комбинация от посочените критерии²¹. Освен това е възможно да съществуват различия между видовете железопътен транспорт като например товарните превози, превоза на пътници или крайградския превоз.

70. Следователно, макар да е сравнително лесно да се даде определение на понятието за пределни разходи за достъп до железопътната инфраструктура, конкретното прилагане на това определение се оказва трудно, което се потвърждава от спора между Комисията и държавите членки. На практика изглежда, че конкретното определяне на фиксирания или променлив характер на разходите — и вътре в последната категория на това дали този разход зависи от движението — поражда колебания. Така например при разходите за ремонти и поддръжка, за разчистване на снега и леда от релсите или пък за използване на системи за сигнализация и безопасност квалифицирането зависи от субективни преценки, които имат голямо значение за резултата по отношение на определените пределни разходи²².

71. Комисията отчита съществуващите значителни различия между държавите членки и в проекта си за преразглеждане, представен през 2010 г., предлага да се изготви списък на елементите, които не могат да бъдат включвани в изчисляването на „преки[те] разходи за влаковата услуга, свързани с износване на инфраструктурата“²³. Включените в списъка елементи по-специално са „а) [общии] разходи за цялата мрежа, включително за заплати и пенсии; б) [дължими лихви] върху капитала; в) [разходи, които надхвърлят] една десета от разходите,

20 — Относно пределните разходи за ползване на железопътната инфраструктура вж. документа, озаглавен „Charges for the Use of Rail Infrastructure of 2008“, OECD/International Transport Forum, 2008 (www.internationaltransportforum.org), и изследването Catrin (Cost Allocation of Transport Infrastructure Cost) or Wheat, P. et al. D8 – Rail Cost Allocation for Europe. Stockholm, 2009.

21 — Вж. „Charges for the Use of Rail Infrastructure of 2008“, посочен по-горе.

22 — Suvanto, T. Marginal Cost Pricing. ECMT Workshop on Rail Infrastructure Charges. Ministry of Transport and Communications Finland, Rome, 2004, <http://www.internationaltransportforum.org/IntOrg/ecmt/railways/pdf/Rome04FIN.pdf>.

23 — Вж. приложение VIII, точка 1 от Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за създаването на единно европейско железопътно пространство (COM(2010) 475, окончателен).

свързани със съставяне на разписанието, определяне на влаковия маршрут, ръководене на движението, диспечерски контрол и сигнализиране на влаковото движение; г) амортизация на информационно, комуникационно и телекомуникационно оборудване; д) разходи, свързани с управление на недвижимото имущество, по-специално за придобиване, продажба, демонтиране, [отстраняване на последиците от замърсяване], рекултивирание или наемане на земя или други дълготрайни материални активи; е) социална дейност, училища, детски градини, ресторанти; ж) разходи, свързани [със случаи на непреодолима сила], инциденти, смущения при предоставянето на услуги²⁴.

72. Този списък обаче е премахнат в хода на законодателната процедура. Понастоящем изменението на преработения текст предвижда в неговия член 31, параграф 3, че не по-късно от 30 месеца след влизането в сила на настоящата директива „Комисията приема мерки за определяне на методологията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга“²⁵. Трябва да се подчертае, че законодателят не възприема предложеното от Комисията условие относно разходите, „свързани с износване на инфраструктурата“.

73. Накрая ще отбележа, че действителните пределни разходи за ползване на железопътната инфраструктура зависят и от качествата на влака, локомотива и релсите. Разпоредбите на Директива 2001/14 обаче ограничават възможностите за отчитане на всички индивидуални характеристики на движението. Всъщност съгласно член 8, параграф 3 от посочената директива средните и пределните такси на даден управител на инфраструктура трябва да са съпоставими за еквивалентно ползване. Според мен от това следва, че не е възможно принципът на пределните разходи да се приложи в тесен смисъл, тъй като таксите не могат напълно да отразят различията, свързани с различните начини на ползване.

74. Що се отнася до методологията, която се прилага при определянето на пределните разходи, следва да се отбележи, че в това отношение няма единен подход. Поради това намирането на достоверни и изчерпателни статистически данни се сблъсква със сериозни затруднения. От друга страна, обаче иконометричните изследвания показват, че размерът на пределните разходи за ползване на железопътната инфраструктура изглежда относително стабилен. Поради това, макар статистическите данни да не позволяват изчисляването на пределните разходи, за тази цел може да се възприеме прогнозна стойност, съответстваща например на около 20 % от общия размер на разходите за финансиране на инфраструктурата (на английски език „full financial costs“).

75. Следователно — поради липсата на прецизност в Директива 2001/14 и на точно определение на понятието за „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“, както и на разпоредба от правото на Съюза, изброяваща конкретно разходите, които не се обхващат от това понятие — съгласно действащото право на Съюза държавите членки се ползват с известна свобода на икономическа преценка при транспонирането и прилагането на въпросното понятие. В това отношение Съдът не е в състояние да даде подходящи уточнения, като се има предвид изключително техническото естество на тази проблематика и наличието на различни експертни изследвания, целящи утвърждаването на общо определение и обща методология в рамките на Съюза. При всички положения считам, че опитите да се уточни правният смисъл на това понятие от правото на Съюза, са напразни, тъй като понятието е икономическо и прилагането му е свързано със значителни практически затруднения.

24 — На първо четене Европейският парламент премахна буква в).

25 — Законодателна резолюция на Европейския парламент от 3 юли 2012 г. по позицията на Съвета на първо четене с оглед приемането на директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единно европейско железопътно пространство (преработена) (18581/2/2011-C7-0268/2010-2010/0253(COD)), член 31 и бележка под линия 18.

76. Въпреки това — макар че според мен е невъзможно чрез изчерпателно изброяване да се определи какво обхваща понятието „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“ — използваните в това отношение от държавите членки определения в някои случаи могат да включват разходи, които явно надхвърлят границите на използването в Директива 2001/14 понятие. Ето защо в производството по неизпълнение на задължения трябва да се провери дали спорната правна уредба на държавата членка 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.

в) По твърдяното нарушение

77. В разглеждания случай Комисията и Чешката република, изглежда, спорят главно за това конкретно кои разходи могат да се считат за свързани пряко с извършването на железопътната услуга, а не за теоретичното определение на това понятие, въпреки че изтъкнатото от посочената държава членка изискване за причинно-следствена връзка, изглежда, налага да се извърши сравнение на положението, при което част от инфраструктурата е предоставена за движение, с това, при което последната остава неизползвана, а не определяне на пределните разходи в икономически смисъл.

78. В исковата си молба Комисията по същество твърди, че в Чешката република таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващата инфраструктура не се определят от разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга. В посочената реплика Комисията уточнява, че става въпрос за пределните разходи, свързани с действителното извършване на железопътната услуга, които са променливи (плаващи) и се изменят според действителното извършване на железопътната услуга. Освен това Комисията счита, че трябва да се направи разграничение между „разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“, и „разходите, свързани пряко с определена дейност или вещь, които са от съществено значение за движението на влак по определена железопътна линия“, тъй като според Комисията последното понятие е твърде широко в сравнение с първото.

79. Според мен обаче подходът на Комисията се основава на твърде ограничително тълкуване на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14. Така например Комисията иска да изключи всички разходи, свързани със сигнализацията, с управлението на движението, с персонала и с безопасността. Чешката република обаче основателно твърди, че тези разходи отчасти зависят от натовареността на движението и че подходът на Комисията, който изглежда допуска възможността за отсъствие на разходи, свързани пряко с извършването на услугата, не може да бъде приет²⁶.

80. Комисията по-специално упреква Чешката република, че е включила общите разходи в разходите, които се вземат предвид при определянето на разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга. Освен това, според Комисията в чешката правна уредба няма определение за тези разходи и определянето на таксите се основавало на модела на разпределяне на разходите, предвиден в Наредба № 501/2005, определяща извършването от управителя на железопътните линии разходи, които са свързани с експлоатацията, функционирането, модернизацията и развитието на железниците.

26 — В това отношение Комисия се позовава на изследването Catrin, посочено по-горе в бележка под линия 20, съгласно което таксите, определяни от разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, са между 0 и 2 евро на влак-километър при типичния товарен влак с брутно тегло от 960 тона.

81. Според Чешката република прилагането на процедура по определяне на размера на таксите от управителя, при която се вземат предвид единствено разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, следва от член 34с от Закона за железниците във връзка с референтния документ за мрежата за 2010/2011 г. Според последния документ размерът на таксите за ползването на транспортната услуга зависи от вида на влака, неговото тегло и изминаваното разстояние. В метода за изчисляване на цената за ползването на транспортната услуга се отчитат 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.

82. Що се отнася до Наредба № 501/2005, Чешката република твърди, че този акт не е служел за основа при определянето на таксите за ползване на инфраструктурата, а се отнася единствено за определянето на разходите, направени преди 1 юли 2008 г. от органа, експлоатиращ железопътната инфраструктура, а именно публичния орган по управление на железниците. Така, макар да не оспорва обстоятелството, че въз основа на посочената наредба общите разходи се включват в изчислението, държавата членка подчертава, че те не са част от таксите, посочени в член 7, параграф 3 от Директива 2001/14.

83. Що се отнася до транспонирането на изискването по член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 относно размера на таксата, ограничен до този на разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, струва ми се, че чешката правна уредба и по-специално референтният документ за мрежата — изготвен от разпределящия капацитета орган, — съдържа всички необходими елементи, позволяващи на управителя на инфраструктурата и регулаторния орган да определят таксите в съответствие с посоченото изискване. Що се отнася до конкретното прилагане на въпросните елементи, Комисията не предоставя конкретни примери, които да разкриват, че в Чешката република има такси за достъп, определени в противоречие с посоченото изискване. Освен това считам, че Комисията също така не е успяла да докаже неправилния характер на защитаваното от тази държава членка тълкуване на националната правна уредба. Съгласно постоянната съдебна практика обаче в производствата по неизпълнение на задължения именно Комисията трябва да представи всички доказателства, необходими на Съда, за да установи твърдяното неизпълнение на задължения²⁷.

84. Поради изложените съображения предлагам на Съда да отхвърли третото твърдение за нарушение на Комисията.

27 — Решение от 23 октомври 1997 г. по дело Комисия/Франция (C-159/94, Recueil, стр. I-5815, точка 102) и Решение от 14 декември 2000 г. по дело Комисия/Франция (C-55/99, Recueil, стр. I-11499, точка 30).

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

1. Доводи на страните

85. 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 каквато и да било система за подобряване на ефективността, която може да стимулира железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да минимизират неизправностите и да подобряват ефективността на железопътната мрежа. Според Комисията Законът за Държавния фонд за транспортна инфраструктура не транспонира член 11 от посочената директива. Комисията добавя, че системата от мерки за стимулиране трябва да е част от схемата за таксуване.

86. Чешката република твърди, че предвид достигнатото равнище на хармонизация в рамките на Съюза, Комисията не е доказала недостатъчния характер на системата за подобряване на ефективността, въведена с референтния документ за мрежата, който от своя страна се основава на член 34с de Закона за железниците. Чешката република добавя, че разполага със система за подобряване на ефективността както по отношение на превозвачите, така и по отношение на управителите на инфраструктурата.

87. В писмената си реплика Комисията твърди, че системата за компенсации, на която се позовава Чешката република, не е задължителна, което противоречи на разпоредбата на член 11 от Директива 2001/14.

88. Накрая, в писмената си дублика Чешката република добавя, че през 2011 г. член 34с, параграф 2, буква к) от Закона за железниците изрично е бил допълнен със Закон № 134/2011 Sb. (zákon č. 134/2011 Sb.) в смисъл, че референтният документ за железопътната мрежа занапред 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; системата може да включва глоби и компенсации“.

89. Кралство Испания твърди, че всяка конкретна мярка трябва да се анализира и да се провери дали по отношение на цялата схема за таксуване за ползването на инфраструктурата тези мерки са ефикасни за минимизиране на смущенията и подобряване на функционирането на железопътната мрежа, каквато била преследваната от Директива 2001/14 цел.

2 Анализ на четвъртото твърдение за нарушение

90. Най-напред следва да се отбележи, че четвъртото твърдение за нарушение на Комисията относно мерките, насърчаващи железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да минимизират неизправностите и да подобряват ефективността на железопътната мрежа чрез въвеждането на „система за подобряване на ефективността“, по същество е идентично с второто твърдение за нарушение в дело Комисия/Испания, посочено по-горе. Поради това трябва да се вземе предвид правният анализ, извършен в представеното по това дело заключение²⁸.

28 — Вж. точки 67—72 от посоченото заключение.

91. Считаю, че към момента на изтичане на срока, предвиден в мотивираното становище, Чешката република не е въвела система за подобряване на ефективността на железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата, отговаряща на изискванията на член 11 от Директива 2001/14. Изтъкнатите от тази държава членки законодателни и договорни разпоредби, на които се позовава държава членка — дори да се допусне, че е възможно да бъдат квалифицирани като мерки, насърчаващи съответните предприятия, както и че са били приложими към релевантната дата, — не образуват една последователна и прозрачна цялост в рамките на схема за таксуване за ползването на инфраструктурата.

92. Както Комисията основателно констатира, Законът за държавния фонд за транспортна инфраструктура не транспонира член 11 от Директива 2001/14, а в своя член 2 само предвижда предоставянето на финансови средства за поддръжка или подобряване на състоянието на железопътните инфраструктури. Член 51, параграфи 1—4 и 6—8 от Закона за железниците не въвежда система за подобряване на ефективността в рамките на схемата за таксуване за ползването на инфраструктурата в посочения по-горе смисъл, доколкото 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. Тази констатация не може да се обори от приета през 2011 г. законодателна разпоредба, тоест след изтичането на срока, предвиден в мотивираното становище на Комисията.

93. Поради изложените съображения предлагам на Съда да уважи четвъртото твърдение за нарушение на Комисията.

Д – По петото твърдение за нарушение, изведено от липсата на компетентност на регулаторния орган

1. Доводи на страните

94. 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. Според Комисията член 30, параграф 6 от Директива 2001/14 не предвижда възможност за административен контрол върху решенията на регулаторния орган, а изрично предвижда само възможност за съдебен контрол. Въпреки това съгласно член 56, буква с) от Закона за железниците решението на Службата за железопътен транспорт, която е регулаторният орган, следва да се обжалва по административен ред пред Министерството на транспорта в противоречие с член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

95. 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 да преразгледа: i) референтния документ за мрежата; и ii) 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 — като например относно размера или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата, които кандидатът е длъжен или може да бъде задължен да заплати, — както е предвидено в член 30, параграф 2, буква д) от посочената директива.

96. 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.

97. В отговор, от своя страна Чешката република изтъква, на първо място, че Директива 2001/14 допуска възможността решенията на регулаторния орган задължително да подлежат на контрол от независим орган в изпълнителната власт преди евентуалното им разглеждане от съда.

98. 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. По принцип държавите членки били свободни да приемат собствени процесуални правила.

99. На второ място, що се отнася до компетентността на регулаторния орган, Чешката република напомня, че в производството по изпълнение на задължения по член 258 ДФЕС Комисията трябва да докаже наличието на твърдяното изпълнение на задължения. Освен член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14 Комисията обаче не посочила нито една друга разпоредба, която да е била транспонирана неправилно по отношение на 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 практиката на Съда.

100. 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. От посочените разпоредби следвало, че правомощията на тази служба включват преразглеждането на размера на таксите или на структурата на таксите за ползване на инфраструктурата. Според Чешката република, ако 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 необходимите правомощия по собствена инициатива да започне процедурата по преразглеждане в рамките на упражнявания държавен контрол.

101. 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 мрежата и на процедурата по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура. Според Комисията това означавало, че правомощията на Службата за железопътен транспорт не съответстват на правомощията, които регулаторният орган трябва да притежава съгласно член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

102. Накрая, в писмената си дуплика Чешката република посочва, 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. В това отношение Чешката република твърди, че в исковата си молба Комисията е очертала границите на предмета на твърдението за нарушение по същия начин както в мотивирано становище, а именно като е посочила само обхвата на правомощията относно размера на таксата. От друга страна обаче, в писмената си реплика Комисията разширила обхвата на твърденията за нарушения, свързани с транспонирането на член 30, параграф 5 от директивата — както в сравнение с мотивирано становище, така и в сравнение с изложените в исковата молба твърдения за нарушения, — като в нарушение на правото на справедлив процес добавила пет допълнителни твърдения за

нарушения²⁹.

2. Анализ на петото твърдение за нарушение

а) По първата част

103. С първата част от своето пето твърдение за нарушение Комисията упреква Чешката република за това, че съгласно член 56 от Закона за железниците органът по обжалването на решенията на регулаторния орган, а именно Службата за железопътен транспорт, е Министерството на транспорта.

104. Според Комисията такова предварително обжалване по административен ред противоречи на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14, тъй като посочената разпоредба не допуска наличието на административен контрол върху решенията на регулаторния орган. 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 административен орган преди евентуалното им разглеждане по съдебен ред.

105. Считаю, че разглежданата национална разпоредба не съответства на разпоредбите на Директива 2001/14.

106. На първо място, според мен разглежданата национална разпоредба противоречи на структурата на член 30, параграфи 5 и 6 от Директива 2001/14, който се основава на схващането, че взетото от регулаторния орган административно решение подлежи единствено на съдебен контрол, а не на предварителен административен контрол, въпреки че тази възможност не е била изключена изрично.

107. На второ място, трябва да се отбележи, че съгласно член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки създават един регулаторен орган, а не няколко органа. Макар да е било възможно съгласно посочената по-горе разпоредба Чешката република да предостави изпълнението на задачите на регулаторния орган на Министерството на транспорта, а не на Службата за железопътен транспорт, според собствените й признания тя не е избрала тази възможност.

108. На трето място, Комисията основателно твърди, че регулаторният орган трябва да може бързо и ефикасно да приема подходящи мерки за отстраняване на всякакви смущения на железопътния пазар. За мен не е убедителен доводът на Чешката република, че административният контрол върху приетите от регулаторния орган решения дава възможност голяма част от жалбите да се разглеждат в по-кратък срок спрямо този, в който биха били разгледани при съдебно производство. Всъщност, ако този контрол се ограничи до контрол за законосъобразност на решенията на регулаторния орган, според мен той се оказва допълнителен етап преди съдебния контрол. Ако обаче Министерството на транспорта разполага с правомощие за изменение на решението, като по този начин преразгледа извършената от регулаторния орган преценка, то би следвало да се счита за регулаторен орган от по-висок ранг в административната йерархия, което според мен не съответства нито на текста, нито на структурата на член 30, параграф 1 от Директива 2001/14.

29 — Тези пет твърдения за нарушения са i) липса на правомощия за разглеждане на изискванията по член 30, параграф 2, първо изречение от Директива 2001/14; ii) ограничаване на разглеждането на изискванията по член 30, параграф 2, буква в) от посочената директива предвид срока за подаване на жалба; iii) липса на компетентност за разглеждане на изискванията по член 30, параграф 2, буква г) от същата директива; iv) ограничаване на разглеждането на изискванията по член 30, параграф 2, буква г) от посочената директива предвид срока за подаване на жалба; и v) ограничаване на разглеждането на изискванията по посочения член 30, параграф 2, буква д) предвид срока за подаване на жалба.

109. Поради изложените съображения предлагам на Съда да уважи първата част от петото твърдение за нарушение на Комисията.

б) По второто част

110. С втората част от петото твърдение за нарушение в своя иск Комисията упреква Чешката република за това, че не е предоставила на регулаторния орган всички правомощия, с които такъв орган трябва да разполага съгласно член 30, параграф 5 от Директива 2001/14.

111. Както току-що отбелязах в точка 102 от настоящото заключение, 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.

112. Най-напред трябва да се напомни, че съгласно член 38, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Съда³⁰, така както е тълкуван от последния, всяка искова молба или жалба трябва ясно и точно да посочва предмета на спора, както и кратко изложение на изложените основания, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда да упражни поверения му контрол. Поради това съществените правни и фактически обстоятелства, на които се основава искът или жалбата, трябва да следват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба, а техният петитум трябва да е формулиран недвусмислено, за да не се произнесе Съдът *ultra petita* или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение³¹.

113. Съдът постановява също, че в производството по член 258 ДФЕС твърденията за нарушения в исковата молба трябва да бъдат последователно и прецизно представени, което да даде възможност на държавата членка и на Съда да установят точния обхват на твърдяното нарушение на правото на Съюза, което е необходимо условие, за да може посочената държава надлежно да изложи основанията в своя защита, а Съдът да провери наличието на твърдяното неизпълнение на задължения³².

114. Що се отнася до правомощията на регулаторния орган, в исковата си молба Комисията твърди, че член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 следва да се тълкува в смисъл, че регулаторният орган трябва да може да се произнася и да приема мерки по всички въпроси, посочени в член 30 от тази директива, и най-вече по тези, които са изброени в параграфи 2 и 3 от посочения член. В твърденията си обаче Комисията посочва само правомощието по параграф 2, буква д) от посочената директива относно размера и структурата на таксите за ползване, както и твърдяната невъзможност на чешкия регулаторен орган да действа по собствена инициатива.

115. Въпреки че втората част от петото твърдение за нарушение в исковата молба може да се тълкува като обхващаща всички въпроси, които попадат в приложното поле на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14, а посочените по-горе аспекти — само като дадени за пример, трябва да се констатира, че исковата молба не отговаря на изискванията за допустимост, установени в припомнената по-горе практика на Съда, тъй като няма достатъчно основания, позволяващи да се установи твърдяното нарушение.

30 — В случая процедурния правилник, който беше в сила преди 1 ноември 2012 г.

31 — Вж. по-специално Решение от 12 февруари 2009 г. по дело Комисия/Полша (C-475/07, точка 43), Решение от 24 март 2011 г. по дело Комисия/Испания (C-375/10, точка 10) и Решение от 10 май 2012 г. по дело Комисия/Естония (C-39/10, точка 24).

32 — Вж. по-специално Решение от 12 февруари 2009 г. по дело Комисия/Полша, посочено по-горе (точка 44), Решение от 24 март 2011 г. по дело Комисия/Испания, посочено по-горе (точка 11) и Решение по дело Комисия/Естония, посочено по-горе (точка 26).

116. Ето защо предлагам на Съда да обяви втората част от петото твърдение за нарушение на Комисията за недопустима, доколкото неизпълнението на задължения по член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 е изведено от елементи, които са различни от тези относно регулирането на размера и структурата на таксите за ползване на инфраструктурата и правомощията на регулаторния орган да действа по собствена инициатива.

117. По същество, 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 действа по собствена инициатива. Според държавата членка Закон № 552/1991 за държавния контрол, със съответните изменения, във връзка с член 58 от Закона за железниците предвижда момента, в който — и/или основанието, на което — регулаторният орган може да действа, а член 34g, параграф 3 от последния закон предвижда условията за предприемане на действия при констатиране на неизпълнение на задължения.

118. Критиката на Комисията се основава на тълкуване на член 34g от Закона за железниците, съгласно което, подобно на процедурите пред Службата за железопътен транспорт — предвидени в параграфи 1 и 2 от посочения член, които започват по инициатива на заявител за разпределяне на капацитет, — прилагането на параграф 3 от този член също зависи от наличието на такова искане³³.

119. Чешката република обаче оспорва това тълкуване на националната разпоредба и 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“.

120. Според държавата членка тази разпоредба, разгледана във връзка със Закон № 552/1991, със съответните изменения — които 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 административни нарушения, — предоставя на регулаторния орган правомощия, с които по своя инициатива да взема решенията, посочени в член 34g, параграф 3 от Закона за железниците.

121. В това отношение отново ще напомня, че съгласно постоянната съдебна практика в производствата по неизпълнение на задължения именно Комисията трябва да представи всички доказателства, които са необходими на Съда, за да установи твърдяното неизпълнение на задължения. Струва ми се безспорно, че установяването на неизпълнение на задължения не може да се основава на тълкуването на отделна разпоредба от националното право, макар — ще използвам думите на Комисията — тази разпоредба „логически и систематически“ да следва предходните разпоредби от същия член, тъй като това тълкуване енергично се оспорва от държавата членка, която се позовава на разпоредби с по-общ обхват, подкрепящи обратното тълкуване. Ето защо, според мен, Комисията не е успяла надлежно да докаже, че Службата за железопътен транспорт няма правомощия да действа по собствена инициатива.

33 — Ще припомня, че член 34g, параграф 3 от Закона за железниците гласи следното: „[а]ко Службата за железопътен транспорт установи, че е била приложена неправилна процедура — при изготвянето на референтния документ за мрежата, [...] 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“.

122. Освен това Комисията твърди, че регулаторният орган няма право да приема решения или коригиращи мерки по всички въпроси, посочени в член 30, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/14 — като например относно размера или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата, които кандидатът е длъжен или може да бъде задължен да заплати, — както е предвидено в член 30, параграф 2, буква д) от посочената директива.

123. Що се отнася до член 30, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/14, ще напомня, че считам иска на Комисията за допустим в частта относно регулирането на размера и структурата на таксите за ползване на инфраструктурата.

124. При това положение в отговор Чешката република твърди, че от една страна, съгласно член 34g, параграфи 1 и 3 във връзка с член 34с, параграф 2 от Закона за железниците 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.

125. Освен това според Чешката република критериите на референтния документ за мрежата са определени в член 34 с, параграф 2 от Закона за железниците. Наред с останалото в тези критерии е включена информацията относно цената за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и относно определянето на размера на таксите за ползването на железопътната инфраструктура.

126. Чешката република основателно твърди, че с информацията относно цената и таксите 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.

127. На пръв поглед посочените по-горе национални разпоредби не ми изглеждат недостатъчни предвид изискванията на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14. Всъщност 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. Наистина предвидените в това отношение процедурни правила, и по-специално срокът от петнадесет дни за подаване на жалбите, могат да намалят тежестта на този извод. Последният аспект обаче не е посочен от Комисията в исковата ѝ молба, а едва на етапа на писмената реплика, поради което това, изглежда, е направено със закъснение. Следователно Комисията не е успяла надлежно да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения по отношение на правомощията на регулаторния орган, свързани с размера и структурата на таксите за ползване на инфраструктурата.

128. Поради изложените съображения предлагам на Съда да отхвърли втората част от петото твърдение за нарушение на Комисията като частично недопустимо и частично неоснователно.

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

1. Доводи на страните

129. 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, който да изпълнява предвидените задачи.

130. От член 10, параграф 7, първа алинея от Директива 91/440 следвало, 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/ЕО, 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.

131. 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.

132. От това законодателство 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 тази служба 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 тя е орган, изпълняващ изброените в посочената разпоредба функции. По-специално Комисията твърди, че въпросната служба не може да се произнася по всички 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 тези пазари.

133. Чешката република твърди главно, че това основание трябва да се обяви за недопустимо. На практика Комисията изтъкнала твърдението за нарушение — изведено от нарушение на член 10, параграф 7 от Директива 91/440 поради липсата на правомощия на Службата за защита на конкуренцията за изпълнение на функциите, посочени в член 10, параграф 7, втора алинея от Директива 91/440 — едва на етапа на исковата молба и това я лишило от възможността надлежно да отговори на тези критики на етапа, предхождащ предявяването на иска, в съответствие с постоянната практика на Съда.

134. Чешката република твърди, че за пръв път след началото на процедурата в исковата молба Комисията твърди, че на Службата за защита на конкуренцията ѝ липсват правомощия не във връзка с посочените в член 30 от Директива 2001/14 функции, както направила в мотивирано становище, а във връзка с член 10, параграф 7 от Директива 91/440.

2. Анализ на шестото твърдение за нарушение

135. Също като Чешката република и аз считам, че предвид посочената по-горе съдебна практика³⁴ шестото твърдение за нарушение на Комисията трябва да се обяви за недопустимо.

136. В мотивирано си становище Комисията действително е имала предвид член 10, параграф 7 от Директива 91/440, упреквайки Чешката република в неизпълнение на произтичащи от него задължения. Твърдението за нарушение на Комисията обаче се основава, на първо място, на това, че Службата за защита на конкуренцията не можела да действа като регулаторен орган, тъй като директивите в областта на железопътния транспорт не допускали разделяне на функциите на посочения орган между няколко органа. На второ място, държавата членка е била упреknата за това, че Службата за защита на конкуренцията не разполага с всички правомощия, посочени в член 30 от Директива 2001/14.

137. Поради изложените съображения предлагам на Съда да отхвърли шестото твърдение за нарушение на Комисията като недопустимо.

V – По съдебните разноски

138. Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник³⁵, 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 по едно или няколко от предявените основания, предлагам всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски.

139. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Кралство Испания понася направените от него съдебни разноски.

VI – Заключение

140. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови следното:

1) Чешката република не е изпълнила задълженията си

- по член 4, параграф 1 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност, изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г., тъй като е определила пределния размер на таксите за ползването на железопътната инфраструктура,
- по член 6, параграф 2 от Директива 2001/14, изменена с Директива 2007/58, тъй като не е приела мерки, насърчаващи управителите да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп,
- по член 11 от Директива 2001/14, изменена с Директива 2007/58, тъй като не е въвела каквато и да било система за подобряване на ефективността, която може да стимулира железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да минимизират неизправностите и да подобряват ефективността на железопътната мрежа, и

34 — Вж. бележки под линия 31 и 32 от настоящото заключение.

35 — В случая процедурния правилник, който е в сила от 1 ноември 2012 г.

- по член 30, параграф 5 от Директива 2001/14, изменена с Директива 2007/58, тъй като е въвела административен контрол върху решенията на регулаторния орган чрез процедура по обжалване пред Министерството на транспорта.
- 2) Отхвърля иска в останалата му част.
- 3) Европейската комисия, Чешката република и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноси.