



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

18 април 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 — Липса на юридическа самостоятелност на управителя на
железопътната инфраструктура — Член 11 — Липса на система за подобряване на
ефективността — Непълно транспониране“

По дело C-625/10

С предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258
ДФЕС на 29 декември 2010 г.,

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

ищец,

срещу

Френска република, за която се явяват г-н G.de Bergues, г-н M. Perrot и г-н S. Menez, в
качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

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

встъпила страна,

СЪДЪТ (първи състав),

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

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,

секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

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

* Език на производството: френски.

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

постанови настоящото

Решение

- 1 С иска си Европейската комисия иска от Съда да установи, че:
 - като не е приела необходимите мерки, за да гарантира, че образуването, на което е възложено упражняването на съществените функции, посочени в член 6, параграф 3 и в приложение II към Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86), изменена с Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година (ОВ L 75, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 38, наричана по-нататък „Директива 91/440“), както и в член 14, параграф 2 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), 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 2001/14“), е независимо от предприятието, което предоставя железопътните транспортни услуги,
 - като не е приела система за подобряване на ефективността в съответствие с член 11 от Директива 2001/14 и
 - като се е въздържала да въведе механизъм за стимулиране като предвидения в член 6, параграфи 2—5 от Директива 2001/14,

Френската република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.

Правна уредба

Право на Съюза

- 2 През 2001 г. са приети три директиви на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз с оглед на съживяване на железопътния транспорт чрез постепенното му отваряне за конкуренцията на европейско равнище, а именно Директива 2001/12, Директива 2001/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година, която изменя 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, първа алинея от Директива 91/440 предвижда:

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

- 4 В приложение II към тази директива се съдържа списък на съществените функции, посочени в нейния 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 Съображения 11 и 40 от Директива 2001/14 гласят следното:

„(11) 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.

[...]

(40) Една железопътна 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“.

- 6 Член 3, параграф 1 от директивата гласи:

„След като се консултира със заинтересованите страни, управителят на инфраструктурата разработва и издава референтен документ за мрежата, който може да се придобие срещу заплащане на такса, която не може да надвишава стойността на издаването на документа“.

- 7 Съгласно член 6 от директивата:

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

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

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].

4. В случаите на договорно споразумение, условията на договора и уговорената структура на плащанията за обезпечаване на финансиране на управителя на инфраструктурата се договарят предварително, така че да покриват целия период на действие на договора.

5. Установява се метод на разпределяне на разходите. Държавите членки могат да изискват предварително одобряване. Този метод се актуализира от време на време в съответствие с най-добрата международна практика“.

8 Член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 гласи:

„Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 или 5 или на член 8, таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения се определят от размера на разходите, произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга“.

9 Съгласно член 8, параграф 1 от тази директива:

„С оглед постигане на пълно възстановяване на причинените от управителя на инфраструктурата разходи, държавата членка може, доколкото пазарът е в състояние да го понесе, да начисли надбавки на базата на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, като при това гарантира оптимална конкурентоспособност по-специално на международните железопътни товарни превози. Системата за таксуване отчита увеличението на производителността, постигнати от железопътните предприятия.

Размерът на таксите обаче не следва да изключва използването на инфраструктурата от пазарни сегменти, които могат да покриват поне разходите, настъпили директно вследствие извършване на железопътната услуга плюс определен процент печалба, който пазарът може да понесе“.

10 Член 11 от директивата гласи:

„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“.

11 Член 14, параграфи 1 и 2 от същата директива предвижда:

„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“.

Френско право

12 Закон № 97-135 от 13 февруари 1997 г. за създаване на публичноправния субект „Réseau ferré de France“ с цел обновяване на железопътния транспорт [loi n° 97 135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public „Réseau ferré de France“ en vue du renouveau du transport ferroviaire] (JORF от 15 февруари 1997 г., стр. 2592) в редакцията му, приложима към фактите, след изменения, въведени последно със Закон № 2009-1503 от 8 декември 2009 г. за организацията и управлението на железопътния транспорт и относно някои разпоредби в областта на транспорта [loi n° 2009 1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports] (JORF от 9 декември 2009 г., стр. 21226, наричан по-нататък „Закон № 97-135“) предвижда, че управител на френската железопътна инфраструктура е Réseau ferré de France (наричан по-нататък „RFF“).

13 Член 1, втора алинея от този закон гласи:

„Предвид изискванията за безопасност и непрекъснатост в предоставянето на обществените услуги, управлението на транспорта и движението по националната железопътна мрежа, както и функционирането и поддръжката на техническите и обезопасителните съоръжения в тази мрежа се осигуряват от Société nationale des chemins de fer français (наричано по-нататък „SNCF“), действащо от името и в съответствие с определените от [RFF] цели и принципи на управление. Последният му дължи заплащане за това. [...]“.

14 Член 17, първа алинея от Декрет № 2003-194 от 7 март 2003 г. относно ползването на националната железопътна мрежа [décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national] (JORF от 8 март 2003 г., стр. 4063) предвижда изготвянето на референтния документ за мрежата, посочен в член 3, параграф 1 от Директива 2011/14 (наричан по-нататък „референтният документ“), както следва:

„[RFF] изготвя референтен документ за националната железопътна мрежа, който съдържа цялата информация, необходима за упражняване на посочените в глава I права за достъп до националната железопътна мрежа. [...]“.

15 Член 18 от този декрет предвижда:

„[RFF] отговаря за разпределянето на инфраструктурния капацитет на националната железопътна мрежа по управляваните от него инфраструктури или за които управителят на инфраструктура е сключил договор за партньорство на основание членове 1-1 и 1-2 от Закон [№ 97-135] съгласно условията, определени в членове 18—27 от настоящия декрет. [...]“.

16 Член 21 от посочения декрет е изменен с Декрет № 2011/891 от 26 юли 2011 г. (JORF от 28 юли 2011 г., стр. 12885). Въпреки това предвид датата, която съответства на изтичането на определения в мотивираното становище срок, по настоящото дело се прилага този член, но в редакцията му преди изменението. Той гласи следното:

„Заявките за влакови маршрути се изпращат до [RFF] в съответствие с условията и по начина, предвидени в референтния документ за мрежата или в разпоредбите на рамковото споразумение, ако има такова.

[...]

[RFF] поверява извършването на техническите проучвания за изпълнимост, необходими за разглеждане на заявките за влакови маршрути, на [SNCF], което от негово име управлява транспорта и движението по националната железопътна мрежа. За извършването на тези проучвания заявителят дължи заплащане на възнаграждение, равно на разходите, които са пряко свързани с реализирането им.

Под контрола на [RFF] [SNCF] взема необходимите мерки за осигуряване на функционалната независимост на службата, която изготвя техническите доклади, за да се гарантира недопускането на каквато и да било дискриминация при изпълнението на посочените функции. Тази служба спазва изискванията за поверителност на информацията с търговски характер, която ѝ е била предоставена за целите на тези доклади.

[...]“.

17 Референтният документ за националната железопътна мрежа за 2011 г. и 2012 г. предвижда по-специално в неговия член 6.4, озаглавен „Система за подобряване на ефективността с железопътните предприятия“:

„В рамките на член 11 от посочената по-горе Директива [2001/14] установената от [RFF] система за подобряване на ефективността с цел оптимизиране на ефективността на железопътната мрежа и предоставяне на висококачествена услуга на железопътните предприятия се изразява в специфично таксуване, приложимо към таксата за резервация на товарни влакови маршрути, чиято обща дължина е по-голяма от 300 км и чиято скорост е по-голяма или равна на 70 км/час, с изключение на спирките, предоставени в резултат на заявка на ползващия се от резервацията на влаковия маршрут.

[RFF] е готов да води договори с всяко железопътно предприятие, което желае това, за споразумение от типа „режим на ефективност“, като се вземат предвид общите разпоредби, определени в европейските професионални организации, чиито основни принципи биха се приложили към цялата мрежа“.

18 На 3 ноември 2008 г. между френската държава и RFF се сключва договор за изпълнение, обхващащ периода 2008—2012 г. (наричан по-нататък „договорът за изпълнение“).

- 19 Към референтния документ са приложени общите условия, приложими към договора за ползване на инфраструктурата на националната железопътна мрежа и към договора за предоставяне на влакови маршрути по националната железопътна мрежа (наричани по-нататък „общите условия на RFF“). Тези общи условия съдържат член 18, озаглавен „Отговорност в случай на злополуки или вреди“, който уточнява обхвата на съответната отговорност на железопътното предприятие и на RFF в случай на злополука или вреди, както и член 20, който е озаглавен „Последници относно обезщетяването на отмяната на влакови маршрути от RFF“, който разглежда вредоносните последици от отмяната на влаковите маршрути през дните, предоставени от RFF на железопътните предприятия.
- 20 Член 24, III от Закон № 82-1153 от 30 декември 1982 г. за насоките във вътрешния транспорт [loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs] (JORF от 31 декември 2011 г., стр. 4004), изменен със Закон № 2009-1503, посочва:

„В рамките на [SNCF] специализирана служба упражнява, считано от 1 януари 2010 г., от името и в съответствие с определените от [RFF] цели и принципи на управление посочените в член 1 от Закон № 97 135 задачи по управление на транспорта и движението по националната железопътна мрежа [...], при условия, които осигуряват независимостта на изпълняваните по този начин съществени функции, гарантирайки свободна и честна конкуренция и недопускане на каквато и да било дискриминация.

[...]

Службата по управление на транспорта и движението разполага със собствен бюджет, чието финансиране е осигурено от [RFF] в рамките на споразумение, сключено със [SNCF], подписано и от директора на службата по управление. Споразумението определя в съответствие с член 1 от Закон № 97-135 [...] условията за изпълнение и заплащане на задачите, упражнявани от службата, по-специално що се отнася до техническите проучвания за изпълнимост, необходими за разглеждане на заявките за влакови маршрути, и до оперативното управление на транспорта.

[...]“.

Досъдебна процедура и производство пред Съда

- 21 С официалното уведомително писмо от 27 юни 2008 г. Комисията предупреждава Френската република, че трябва да се съобрази с директивите от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. Френската република отговаря на официалното уведомително писмо с писма от 9 септември 2008 г. и 14 юли 2009 г.
- 22 С писмо от 9 октомври 2009 г. Комисията изпраща на Френската република мотивирано становище, в което посочва, че приетите мерки, за да се гарантира транспонирането на член 6, параграф 3 и на приложение II към Директива 91/440, както и на член 4, параграф 2 и член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, са недостатъчни по отношение на независимостта на съществените функции. В мотивираното си становище Комисията твърди също, че тази държава членка не е взела необходимите мерки, за да се съобрази със задълженията си в областта на определяне на таксите за достъп до железопътната инфраструктура, посочени в член 4, параграфи 1 и 11 и член 6, параграф 2 от Директива 2001/14, както и в член 10, параграф 7 от Директива 91/440. Френската република не изпълнила също задълженията за държавите членки по силата на член 30, параграф 1 и параграфи 3—5 от Директива 2001/14 по отношение на контролния железопътен орган. Ето защо Комисията приканва Френската република да вземе изискуемите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца, считано от приемането му.

- 23 С писмо от 10 декември 2009 г. Френската република отговаря на мотивираното становище на Комисията, като уведомява последната за приемането и обнародването на Закон № 2009-1503, като освен това посочва, че според нея изтъкнатите от тази институция твърдения за нарушения са неоснователни. На 30 юли 2010 г. Френската република предоставя на Комисията допълнителна информация относно прилагането на първия пакет от мерки за железопътния транспорт.
- 24 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Френската република, Комисията решава да предяви настоящия иск. Предвид промените в националната регулаторна уредба след изпращането на мотивираното становище, Комисията все пак ограничава обхвата на настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения до член 6, параграф 3 и приложение II към Директива 91/440, както и до член 6, параграфи 2—5, член 11 и член 14, параграф 2 от Директива 2001/14.
- 25 С Определение на председателя на Съда от 30 юни 2011 г. Кралство Испания е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Френската република.

По иска

По първото твърдение за нарушение относно независимостта на функцията за предоставяне на влакови маршрути

Доводи на страните

- 26 Комисията твърди, че тъй като предоставянето на влаковите маршрути е съществена функция за гарантирането на справедлив и недискриминационен достъп до инфраструктурата — която функция е посочена в приложение II към Директива 91/440 и за която се прилага изискването за независимост, — съгласно член 6, параграф 3 от Директива 91/440 образувание или създаден в това образувание административен отдел, което/който предоставя услуги за железопътен транспорт, не може да изпълнява съществени функции, свързани с предоставяне на влакови маршрути. Тази институция смята също, че в съответствие с член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 разпределянето на капацитета на инфраструктурата трябва да се извършва от независим разпределящ орган.
- 27 Според Комисията, въпреки че RFF — който отговаря за управлението на инфраструктурата — е независим орган от SNCF, което от своя страна осигурява предлагането на железопътните услуги, последното все пак изпълнява някои съществени функции, свързани с предоставянето на влаковите маршрути. В това отношение Комисията приема, че макар тези съществени функции да са предоставени на специализирана служба вътре в SNCF, а именно Дирекцията за железопътно движение [Direction des Circulations Ferroviaires] (наричана по-нататък „DCF“), последната не е независима от SNCF нито от правна страна, нито по отношение на организацията или вземането на решения.
- 28 Според Комисията възложените на DCF задачи са свързани с изпълнението на съществените функции, посочени в приложение II към Директива 91/440. SNCF отговаряло за важни елементи в процедурата по предоставяне на капацитет по смисъла на приложение II към посочената директива, като например техническите проучвания за изпълнимост или предоставянето на влакови маршрути в последния момент. Според Комисията, макар RFF да отговаря за предоставянето на индивидуални влакови маршрути, възложените на SNCF проучвания са част от съществените функции. Тези функции били част от функциите, посочени в член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, и поради това извършването им непременно трябвало да се управлява от независим орган.

- 29 Комисията твърди, че член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 трябва да се разглеждат във връзка един с друг и взаимно се допълват. Възможност изискването за независимост при изпълнението на съществените функции, посочени най-общо в член 6, параграф 3 от Директива 91/440, било доуточнено и описано подробно в член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 по отношение на разпределянето на влаковите маршрути.
- 30 Комисията смята, че Директива 2001/14 не предвижда възможност съществените функции да се изпълняват от железопътно предприятие под „надзора“ на независим от правна страна, по отношение на организацията или вземането на решения орган, а изисква тези функции да се „поемат“ от такъв независим орган.
- 31 Целта на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 била железопътните предприятия да не упражняват никакви правомощия, свързани с разпределянето на влаковите маршрути, за да се гарантира справедливо и недискриминационно третиране на железопътните предприятия.
- 32 Що се отнася до независимостта на DCF от правна страна, Комисията счита, че това е специализирана служба на SNCF и следователно не е независима от правна страна по смисъла на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, тъй като DCF е структура, която е част от SNCF и не разполага с правосубектност, различна от неговата.
- 33 Комисията поддържа също, че когато управителят на железопътната инфраструктура, в случая RFF, делегира съществени функции на друг орган, какъвто в настоящия случай е DCF, този орган трябва да отговаря на същите изисквания за независимост, които са наложени на управителя на тази инфраструктура. По този начин изискването за независимост „следвало“ упражняването на съществени функции. В противен случай изискването на независимост загубвало всякакво полезно действие.
- 34 Що се отнася до независимостта на DCF по отношение на организацията и вземането на решения, Комисията посочва, че независимостта не е била осигурена в достатъчна степен. Възможност спазването на задълженията за независимост трябвало да бъде предмет на контрол от страна на независим орган — функция, която в конкретния случай би могла да се поеме от Органа за управление на железопътните дейности. Освен това железопътните предприятия, конкуренти на SNCF, нямали възможност да прибегнат до друг орган при неспазване на изискването на независимост, тъй като Органът за управление на железопътните дейности одобрявал не назначаването на директор на DCF, а единствено освобождаването му от длъжност, преместването на персонал от DCF към други служби на SNCF не било контролирано в достатъчна степен и накрая, гаранцията, че DCF разполага със собствен персонал, отделни помещения и защитена информационна система, все още не била осигурена.
- 35 Накрая, в репликата си Комисията смята, че макар перспективата от приемането на нов декрет от Френската република, който междувременно е Декрет № 2011-891 от 26 юли относно службата за управление на транспорта и движението и относно някои разпоредби в областта на железопътния транспорт [décret n° 2011-891 relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations et portant diverses dispositions en matière ferroviaire] (JORF № 0173 от 28 юли 2011 г., стр. 12885), да допринесе за подобряването на съществуващото положение, новият декрет не осигурява на DCF независимост в необходимата степен по отношение на организацията и вземането на решения, а още по-малко от правна страна.
- 36 Френското правителство твърди, че независимостта на DCF е осигурена, тъй като предоставените ѝ съществени функции се ръководят от RFF. DCF участвала в изпълнението на съществените функции, но не ги управлявала, тъй като само RFF отговарял за предоставянето на влаковите маршрути. Така, RFF определял процесите, както и оперативните способности за обработване на заявките, които препраща на DCF и фиксирал приоритетните правила. Що се

отнася до влаковите маршрути в последния момент, предоставянето им от DCF се обосновавало с неотложност и във всеки случай се определяло според реда на постъпване на заявките. Освен това френското правителство изтъква, че изискването за независимост на DCF от правна страна не налага последната да разполага с правосубектност, различна от тази на SNCF.

- 37 Това правителство също така счита, че положението на Франция не попада в приложното поле на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, тъй като тази разпоредба се прилага само ако управителят на инфраструктурата не е независим. Управителят на инфраструктурата, а именно RFF, обаче бил независим, поради което посоченият член бил неприложим за дейностите на DCF.
- 38 Френското правителство твърди, че макар DCF да е неразделна част от правен субект, който сам е доставчик на услуги за железопътен транспорт, във функционално отношение тя си остава независим орган. Поради това не можело да се приеме, че DCF, въпреки че е част от SNCF, представлявал орган, който предоставя услуги за железопътен транспорт по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 91/440.
- 39 Френското правителство отхвърля и доводите на Комисията относно липсата на независимост по отношение на организацията и вземането на решения на DCF, по-специално по отношение на назначаването на директора ѝ, преместването на директора и служителите в други служби на SNCF и гаранцията, че DCF разполага с отделни помещения, че е самостоятелен правен субект, както и че разполага със защитена информационна система.
- 40 В дубликата си френското правителство твърди, че транспонирането на член 6, параграф 3 и на приложение II към Директива 91/440 било напълно завършено с приемането на Декрет № 2011-891 в приложение на Закон № 2009-1503.

Съображения на Съда

- 41 В първото си твърдение за нарушение Комисията упреква Френската република, че не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440 във връзка с приложение II към нея и по член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, доколкото във Франция, въпреки че управителят на железопътната инфраструктура, RFF, е независим от SNCF орган, което от своя страна осигурява предоставянето на железопътните услуги, SNCF все пак изпълнява някои съществени функции, свързани с предоставянето на влаковите маршрути, като се има предвид, че извършването на техническите проучвания за изпълнимост, необходими за разглеждане на заявките за влакови маршрути и за предоставянето на влакови маршрути в последния момент, е възложено на специализирана служба вътре в SNCF, а именно DCF, която не е независима от него от правна страна, по отношение на организацията или вземането на решения.
- 42 В началото следва да се напомни, че Френската република твърди, че транспонирането на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и на приложение II към нея е напълно завършено с приемането на Декрет № 2011-891.
- 43 Според постоянната съдебна практика 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, като последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 27 септември 2007 г. по дело Комисия/Франция, C-9/07, точка 8 и Решение от 18 ноември 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-48/10, точка 30).

- 44 Следователно Декрет № 2011-891, който е приет след срока, даден от Комисията в мотивираното ѝ становище от 9 октомври 2009 г., не може да се вземе предвид в рамките на изследването на основателността на настоящия иск за неизпълнение на задължения от Съда.
- 45 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 гарантира такъв достъп, член 6, параграф 3, първа алинея от Директива 91/440 установява, че държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че съществените функции, изброени в приложение II към тази директива, се възлагат на органи или предприятия, които самите не предоставят железопътни транспортни услуги, като постигането на тази цел следва да е видно, независимо от предвидените организационни структури.
- 46 Съгласно приложение II към Директива 91/440 за съществени функции по смисъла на член 6, параграф 3 от нея се смятат подготовката и взимането на решения във връзка с лицензиране на железопътни предприятия, взимането на решения във връзка с разпределяне на влаковите маршрутите, включващо както определянето, така и оценка на наличността и предоставяне на индивидуални влакови маршрути, взимането на решения във връзка с таксуване на инфраструктурата и мониторинга на спазването на задълженията за публични услуги, изисквани при предоставянето на определени услуги.
- 47 От това изброяване следва, че не може да се предостави на железопътно предприятие извършването на техническите проучвания за изпълнимост, необходими за разглеждане на заявките за влакови маршрути преди вземането на решение, както и за предоставянето на влакови маршрути в последния момент, тъй като, от една страна, тези проучвания участват в определянето и оценката на наличността на влаковите маршрути, а от друга страна, предоставянето на влакови маршрути в последния момент представлява предоставяне на индивидуални влакови маршрути, предвидено в приложение II към Директива 91/440, поради което тези функции трябва да се предоставят на независим орган.
- 48 Всъщност следва да се напомни, че член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 предвижда, че образуванията, натоварени с функциите по разпределяне, са независими от правна страна, по отношение на организацията или вземането на решения от което и да е транспортно предприятие.
- 49 В това отношение не може да се приеме доводът на Френската република, че член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 не се прилага, тъй като съществува независим управител на инфраструктурата, RFF, който отговаря за съществените функции по разпределяне и предоставяне на индивидуални влакови маршрути. Всъщност, противно на твърдяното от тази държава членка, предвидената в член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 независимост, която трябва да притежава управителят на железопътната инфраструктура, трябва да бъде предмет на проверка дори когато този управител е независим от предприятията за железопътен транспорт, при положение че съществените функции остават възложени на железопътно предприятие. По този начин, както поддържа генералният адвокат в точка 41 от заключението си, DCF остава подчинена на изискванията на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, които не могат да се разделят. В противен случай държавите членки биха могли да избегнат разпоредбите на тези директиви, създавайки управител на инфраструктура, който, въпреки че е независим, би делегирал съществени функции на железопътно предприятие, което би противоречало на целта, припомнена в съображение 11 от Директива 2001/14, която е да позволи на всяко железопътно предприятие равни и недискриминационни условия на достъп до железопътната инфраструктура.

- 50 В настоящия случай DCF, въпреки че е под надзора на RFF — независим управител на инфраструктура, е натоварена съгласно член 24 от Закон № 82-1153, изменен със Закон № 2009-1503, и член 21 от Декрет № 2003-194 със съществени функции по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и е част от железопътното предприятие, а именно SNCF. Следователно, за да може да упражнява функции по разпределяне, DCF трябва да е също независима от SNCF от правна страна, по отношение на организацията или вземането на решения.
- 51 Така, от правна страна DCF трябва да разполага с правосубектност, различна от тази на SNCF, а от друга страна, със собствени органи и средства, които също да са различни от тези на SNCF.
- 52 Налага се обаче констатацията, че във Франция DCF не разполага с правосубектност, различна от тази на SNCF, което не е оспорено от Френската република. По този начин юридическата самостоятелност, предвидена в член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, не съществува между DCF и SNCF.
- 53 Тъй като критерият за юридическа самостоятелност не е изпълнен, няма нужда да се разглеждат критериите за независимост по отношение на организацията и вземането на решения, тъй като тези три критерия трябва да са налице едновременно, като липсата на един от тях по отношение на DCF е достатъчна, за да се установи нарушение на член 6, параграф 3 и на приложение II към Директива 91/440, както и на член 14, параграф 2 от Директива 2001/14.
- 54 От предходните съображения следва, че първото твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде прието.

По второто твърдение за нарушение относно събирането на такси за достъп до инфраструктурата

Доводи на страните

- 55 Комисията твърди в първата част от второто твърдение за нарушение, че Френската република не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2001/14, тъй като понастоящем френската правна уредба не предвижда система за подобряване на ефективността в съответствие с този член. Посочените от държавата членка мерки не съставлявали такава система.
- 56 Всъщност член 6.4 от референтния документ, който предвижда специфично таксуване, приложимо към таксата за резервация на товарни влакови маршрути, чиято обща дължина е по-голяма от 300 км и чиято скорост е по-голяма от 70 км/час, не можел да представлява система за подобряване на ефективността по смисъла на член 11 от Директива 2001/14, тъй като не съдържа нито за операторите, нито за управителя задължения и/или стимули за подобряване на ефективността.
- 57 Освен това другите документи, посочени от френските власти, а именно общите условия, приложими към договорите за ползване на инфраструктурата, и договорът за изпълнение, не отговаряли на задълженията, предвидени в член 11 от Директива 2001/14.
- 58 Комисията смята също във втората част от второто твърдение за нарушение, че Френската република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби, тъй като не е въвела механизъм за стимулиране като предвидения в член 6, параграфи 2—5 от Директива 2001/14.

- 59 Що се отнася до мерките за стимулиране с цел намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктурата, Комисията поддържа, че приетите от френските власти мерки не са придружени от система за стимулиране, позволяваща управителят на железопътната инфраструктура да бъде насърчен в значителна степен да постигане целите, които са му поставени.
- 60 По отношение на намаляването на таксите за достъп до инфраструктурата Комисията изтъква, че договорот за изпълнение не съдържа никаква цел.
- 61 Френското правителство твърди, че в договора за изпълнение се определят целите, свързани с модернизацията на инфраструктурата, и условията за разгръщане на нов начин за търговско предлагане на железопътната мрежа с цел подобряване на качеството, услугите и безопасността. Поради това посоченият договор съдържа разпоредби, насърчаващи управителя на инфраструктурата да намалява неизправностите и да подобрява ефективността на железопътната мрежа.
- 62 То твърди също, че общите условия, приложими към договорите за ползване на инфраструктурата, съдържат разпоредби с цел стимулиране както на железопътните предприятия, така и на управителя на инфраструктурата да намаляват неизправностите и да подобряват ефективността на железопътната мрежа, тъй като предвиждат обезщетения при неизпълнение.
- 63 По отношение на мерките за стимулиране с цел намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктурата, френските власти твърдят, че са въвели система на бонуси за персонала, която била пряко свързана с намаляването на разходите, и че следователно са приели мерки за стимулиране в това отношение.
- 64 Що се отнася до целта за намаляване на размера на таксите за достъп до железопътната инфраструктура, френското правителство счита, че намаляването на таксите за ползване на железопътната инфраструктура в никакъв случай не може да бъде основна цел на Директива 2001/14.
- 65 Испанското правителство смята, че директивата нито определя, нито налага критерии с цел въвеждането на система за подобряване на ефективността, а само посочва целта на тази система.
- 66 По този начин Комисията не била доказала, че схемата за таксуване за ползването на френската инфраструктура не насърчава минимизирането на неизправностите и подобряването на ефективността на железопътната мрежа. Всъщност позоваването на действащите разпоредби и частичното тълкуване на някои договори или на някои разпоредби не било достатъчно, за да се докаже това, тъй като разпоредбите трябва да се разглеждат в тяхната цялост.
- 67 Що се отнася до мерките за намаляване на таксите за достъп, испанското правителство подчертава, че събирането на тези такси се вписва в перспективата за въвеждането на модерна и конкурентноспособна европейска железопътна система в съответствие с целта, посочена в Директива 2001/14, която цел, според това правителство, не е постигната до този момент. Ето защо не било разумно, без преди това да се модернизира железопътната мрежа, да се намалят едновременно таксите за достъп и разходите за поддръжка. Това обстоятелство от самото начало изключвало наличието на каквото и да било нарушение на посочените по-горе разпоредби.

Съображения на Съда

- 68 В първата част от второто твърдение за нарушение по същество Комисията упреква Френската република, че не е въвела в националната си правна уредба система за подобряване на ефективността като предвидената в член 11 от Директива 2001/14.
- 69 Съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2001/14 схемите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурите насърчават железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата да минимизират прекъсванията и да подобрят работата на мрежата посредством въвеждането на система за подобряване на ефективността. Според тази разпоредба системата може да включва санкции, компенсации и бонуси.
- 70 От това следва, от една страна, че държавите членки трябва да включат в схемите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата система за подобряване на ефективността, която трябва да насърчава и железопътните предприятия, и управителя на инфраструктурата да подобряват ефективността на мрежата. От друга страна, що се отнася до вида стимулиращи мерки, които държавите членки могат да приведат в действие, последните запазват свободата да изберат конкретните мерки, които са част от посочената система, при условие че тези мерки представляват една съгласувана и прозрачна цялост, която може да бъде квалифицирана като „система за подобряване на ефективността“ (вж. Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Испания, C-483/10, точка 64).
- 71 Ето защо, за да се прецени дали тази първа част е основателна, трябва да се провери дали мерките, които съдържа френското законодателство в това отношение, отговарят на изискванията на член 11 от Директива 2001/14.
- 72 Що се отнася до член 6.4 от референтния документ, се налага констатацията, че тази разпоредба предвижда единствено специфично таксуване, приложимо към таксата за резервация на товарни влакови маршрути, при условие че общата дължина е по-голяма от 300 км, а скоростта е по-голяма от 70 км/час, без обаче тази система да съставлява съгласувана и прозрачна цялост, която може да се квалифицира като система за подобряване на ефективността по смисъла на член 11 от Директива 2001/14. Както обаче бе припомнено в точка 70 от настоящото решение, всъщност последният член изисква държавите членки действително да създадат система за подобряване на ефективността, която да е част от схемата за таксуване.
- 73 Що се отнася до общите условия на RFF, същите съдържат разпоредби за обезщетяване на управителя на инфраструктурата в случай на неизползване на влаков маршрут по вина на железопътното предприятие и разпоредби за обезщетяване на железопътното предприятие в резултат на отмяна на влакови маршрути поради действие на управителя. Следва да се отбележи, че тези разпоредби не представляват система за подобряване на ефективността, тъй като член 18 от общите условия съдържа единствено клаузи за отговорност в случай на вреди, а член 20 от посочените общи условия предвижда единствено последици относно обезщетяване в случай на отмяна на влаковите маршрути от RFF.
- 74 По отношение най-накрая на експерименталното въвеждане на специфичен механизъм за подобряване на ефективността, предвиден в договора за изпълнение, се налага констатацията, че този механизъм е единствено в тежест на RFF. По този начин договорът за изпълнение не представлява система за подобряване на ефективността, която би насърчила не само управителя на инфраструктурата, но и железопътните предприятия. Освен това съгласно член 11, параграф 2 от Директива 2001/14 основните принципи на системата за подобряване на ефективността се прилагат за цялата мрежа. Разпоредбите на договора за изпълнение обаче са ограничени до товарната мрежа.

- 75 С оглед на предходните съображения първата част от второто твърдение за нарушение, изложено от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде приета.
- 76 Във втората част от второто твърдение за нарушение по същество Комисията упреква Френската република, че не е предвидила механизми, стимулиращи управителя на инфраструктурата да ограничи разходите за услугата по предоставяне на инфраструктура или да намали размера на таксите за достъп.
- 77 Следва да се напомни, че съгласно член 6, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки трябва да определят условия, с цел осигуряване при нормални условия на работа и през един разумен период от време на баланс между приходите и разходите на посочения управител, като приходите от таксите, печалбата от други търговски дейности и държавното финансиране, от една страна, покриват разходите по инфраструктурата, от друга. Съгласно член 6, параграф 2 от тази директива на управителите на железопътната инфраструктура следва да се осигурят стимули за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура, както и на равнището на таксите за достъп.
- 78 В това отношение член 6, параграф 3 от Директива 2001/14 предвижда, че задължението, което произтича от член 6, параграф 2, трябва да бъде изпълнено или посредством предвиждащо държавно финансиране многогодишно договорно споразумение, сключено между компетентния орган и управителя на инфраструктурата, или посредством предприемането на подходящи регулаторни мерки, предвиждащи необходимите правомощия. Следователно държавите членки могат да приведат в действие стимулите или в рамките на многогодишен договор, или чрез регулаторни мерки.
- 79 В настоящия случай на 6 юни 2009 г. между председателя на RFF и представителите на персонала му е сключено споразумение за стимулиране в рамките на прилагането на договора за изпълнение. Подобно споразумение представлява стимулиращ механизъм, подобен на многогодишното споразумение, предвидено в член 6, параграф 3 от Директива 2001/14.
- 80 Всъщност споразумението за стимулиране въвежда бонус за персонала, който е от естество да стимулира управителя на железопътната инфраструктура да намали разходите, доколкото споразумението предвижда по-специално на основание на критерий, който може да доведе до бонус за стимулиране в полза на целия персонал на RFF, намаляване на себестойността на единица извършена работа, отразяваща дейностите по пълното подновяване на километър железопътен път. Следването на този разход всъщност позволява да се установи представителен показател за развитието на единичните разходи по подновяване на железопътната инфраструктура — показател, който, както посочва генералният адвокат в точка 66 от заключението си, въвежда система на бонуси за персонала, пряко свързана с намаляването на разходите за предоставяне на инфраструктурата. Освен това бонусът, който се предоставя на основание на споразумението за стимулиране, се изплаща само ако установените разходи съответстват на договора за изпълнение.
- 81 По този начин тези мерки стимулират управителя на инфраструктурата да намали разходите за предоставяне на железопътна инфраструктура, а индиректно — да намали размера на таксите за достъп до нея.
- 82 Що се отнася до довода на Комисията, че член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 задължава държавите членки да предвидят стимули за намаляване на таксите за достъп, отделни от стимулите за намаляване на разходите, трябва да се приеме за установено, че съгласно съображение 40 от тази директива железопътната инфраструктура представлява естествен монопол и че поради това е необходимо да се осигурят стимули за управителите на

инфраструктурата, за да намаляват разходите си и да управляват ефективно своята инфраструктура. В това съображение са споменати не таксите, а само разходите (вж. Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Германия C-556/10, точка 106).

- 83 Действително съгласно член 6, параграф 2 от Директива 2001/14 трябва да бъдат приети стимулиращи мерки, за да се намалят разходите и таксите за достъп. Същата разпоредба обаче изобщо не предвижда, че тези мерки трябва да бъдат приети отделно (вж. Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 107).
- 84 Да се приеме позицията на Комисията, всъщност би означавало да се признае задължението за съответната държава членка да насърчи управителя на инфраструктурата чрез намаляване на таксите да прехвърли на ползвателите на мрежата част от излишъка, получен в резултат от увеличената му ефективност, въпреки че може да не е в състояние да си възстанови всички разходи за предоставяне на инфраструктурата. Това тълкуване би задължило държавата членка, в замяна на прехвърлянето на излишъка, да финансира инфраструктурата. Налага се изводът, че такова тълкуване би било в противоречие с член 6, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14, съгласно който в рамките на таксуването по членове 7 и 8 държава членка може да изисква от управителя на инфраструктурата да балансира своите приходи и разходи без държавно финансиране (вж. Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 108).
- 85 Ето защо следва да се приеме, че задължението за насърчаване на управителя на инфраструктурата чрез стимули да намали разходите за предоставяне на железопътната инфраструктура и размера на таксите за достъп, е изпълнено в настоящия случай с мерките за намаляване на разходите за предоставяне на тази инфраструктура, защото тези мерки имат отражение, както бе посочено в точки 79—81 от настоящото решение, и върху намаляването на таксите.
- 86 Освен това следва да се приеме за установено, че стимулите за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура могат да доведат само до намаляване на размера на таксите за достъп, независимо дали тези такси се определят въз основа на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 или на член 8, параграф 1 от същата директива.
- 87 С оглед на предходните съображения втората част от второто твърдение на Комисията за нарушение, свързано със стимулите за намаляване на разходите, следва да бъде отхвърлено.
- 88 От всички изложени по-горе съображения следва, че като не е приела необходимите мерки, за да гарантира, че образуването, на което е възложено упражняването на съществените функции, изброени в приложение II към Директива 91/440, е независимо от предприятието, което предоставя железопътните транспортни услуги в съответствие с член 6, параграф 3 и приложение II към тази директива, както и с член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, и като не е приела в предписания срок всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими за съобразяване с член 11 от Директива 2001/14, Френската република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.
- 89 Искът се отхвърля в останалата му част.

По съдебните разноски

- 90 Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Тъй като Комисията и Френската република са загубили съответно по едно или няколко от основанията на иска, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

- 91 В приложение на член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Кралство Испания следва да понесе направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Като не е приела необходимите мерки, за да гарантира, че образованието, на което е възложено упражняването на съществените функции, изброени в приложение II към Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността, изменена с Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година, е независимо от предприятието, което предоставя железопътните транспортни услуги в съответствие с член 6, параграф 3 и приложение II към тази директива, както и с член 14, параграф 2 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност, изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г., и като не е приела в предписания срок всички закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за съобразяване с член 11 от Директива 2001/14, Френската република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.
- 2) Отхвърля иска в останалата му част.
- 3) Европейската комисия и Френската република понасят направените от тях съдебни разноски.
- 4) Кралство Испания понася направените от него съдебни разноски.

Подписи