



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

3 октомври 2013 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Транспорт — Директива 2001/14/ЕО — Член 4, параграф 1 и член 30, параграф 3 — Разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура — Таксуване — Инфраструктурни такси — Независимост на управителя на инфраструктурата“

По дело C-369/11

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 12 юли 2011 г.,

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

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явява г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н S. Fiorentino, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

подпомагана от:

Чешка република, за която се явява г-н M. Smolek, в качеството на представител,

встъпила страна,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano, председател на състав, г-жа M. Berger, г-н A. Borg Barthet (докладчик), г-н E. Levits и г-н J.-J. Kasel, 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 11 април 2013 г.,

* Език на производството: италиански.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с член 6, параграф 3 и с 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 2006/103/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 г. (ОВ L 363, стр. 344; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 57, стр. 305, наричана по-нататък „Директива 91/440“), както и с член 4, параграфи 1 и 2, член 14, параграф 2 и член 30, параграфи 1 и 3 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура (ОВ L 75, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. (ОВ L 315, стр. 44, наричана по-нататък „Директива 2001/14“), Италианската република не е изпълнила задълженията си по посочените разпоредби.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 2 Съгласно член 4 от Директива 91/440, който се намира в раздел II от нея, озаглавен „Независимост на управлението“:
 - „1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, осигуряващи на железопътните предприятия независим статут по отношение на управлението, администрирането и вътрешния контрол на административни, икономически и счетоводни въпроси, в съответствие с който те ще притежават по-специално активи, бюджети и сметки, които са отделни от тези на държавата.
 2. Спазвайки рамката и специфичните правила за таксуване и разпределяне, определени от държавите членки, управителят на инфраструктурата носи отговорностите за своето собствено управление, администриране и вътрешен контрол“.
- 3 Съображения 11 и 16 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.

[...]

 - (16) Схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета следва да дават възможност за лоялна конкуренция при предоставянето на железопътни услуги“.

- 4 Член 4 от посочената директива, озаглавен „Установяване, определяне и събиране на такси“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. 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.

2. В случаите, когато управителят на инфраструктурата не е независим от железопътни предприятия по отношение на юридическата си форма, организация или функции за вземане на решения, функциите, описани в тази глава, с изключение на тези по събирането на такси, се изпълняват от таксуващ орган, който по отношение на юридическата си форма, организация и вземане на решения е независим от което и да било железопътно предприятие“.

- 5 Член 30 от Директива 2001/14, озаглавен „Регулиращ орган“, гласи:

„1. Без да нарушават разпоредбите на член 21, параграф 6, държавите членки създават регулиращ орган. Този орган, който може да бъде министерството, отговарящо за въпросите, свързани с транспорта, или някой друг орган, по отношение на своята организация, решения за финансиране, юридическа структура и взимане на решения е независим от всички управители на инфраструктура, таксуващи органи, разпределящи органи или кандидати. Освен това той е функционално независим от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договор за обществени услуги. Този орган функционира в съответствие с принципите, които са определени в този член, като апелативните и регулаторните функции могат да бъдат предоставени на отделни органи.

[...]

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“.

Италианското право

- 6 Директива 91/440, Директива 2001/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензиране на железопътните предприятия (ОВ L 75, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 63) и Директива 2001/14 (наричани по-нататък заедно „първият пакет от мерки за железопътния транспорт“) са транспонирани в италианското вътрешно право със Законодателен декрет № 188 от 8 юли 2003 г. за транспонирането на директиви 2001/12/ЕО, 2001/13/ЕО и 2001/14/ЕО в областта на железопътния транспорт (редовна притурка към GURI № 170 от 24 юли 2003 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 188/2003“).
- 7 В Италия „съществените функции“, посочени в приложение II към Директива 91/440, са разпределени между Rete Ferroviaria Italiana SpA (наричано по-нататък „RFI“), определено за „управител на инфраструктурата“ въз основа на концесия, предоставена от Министерството на инфраструктурите и транспорта (наричано по-нататък „министерството“), и самото

министерство. RFI е самостоятелно юридическо лице и същевременно принадлежи към групата Ferrovie dello Stato Italiane (наричана по-нататък „групата FS“), която включва и основното железопътно предприятие на италианския пазар Trenitalia SpA (наричано по-нататък „Trenitalia“).

- 8 Съгласно член 11, параграф 1 от Законодателен декрет № 188/2003:

„Управителят на железопътната инфраструктура е юридическо лице, което от гледна точка на правно-организационната форма и вземането на решения е самостоятелно и независимо от предприятията, осъществяващи дейност в сектора на транспорта“.

- 9 Що се отнася до изпълнението на съществените функции, на RFI е възложено изчисляването и събирането на таксите, дължими от отделните оператори за достъп до мрежата, което то извършва въз основа на тарифи, приемани от министъра на инфраструктурите и транспорта (наричан по-нататък „министърът“), както следва от член 17 от Законодателен декрет № 188/2003, параграфи 1 и 2 от който гласят:

„1. За целите на достъпа и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура от международните сдружения на железопътни предприятия и от железопътните предприятия таксата за достъп до националната железопътна инфраструктура се определя с декрет на [министъра] въз основа на мотивиран доклад на управителя на железопътната инфраструктура след становище на междуминистерския комитет за икономическо планиране и след съгласуване с постоянната конференция за отношенията между държавата, регионите и автономните провинции Тренто и Болцано във връзка с услугите от тяхна компетентност. Декретът се обнародва в *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* и в *Официален вестник на Европейските общности*.

2. На основание параграф 1 управителят на инфраструктурата изчислява и събира таксата за използване на инфраструктурата, дължима от международните сдружения на железопътни предприятия и от железопътните предприятия“.

- 10 Член 17, параграф 11 от посочения законодателен декрет напомня ролята на министъра, както следва:

„Рамковата уредба на достъпа до инфраструктурата, както и принципите и процедурата за разпределяне на капацитета съгласно член 27 и за изчисляване на таксата за използване на железопътната инфраструктура и на съответните цени на услугите по член 20 се определят с декрет на [министъра], който се обнародва в *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. С този декрет се определят и правилата, приложими за услугите по член 20“.

- 11 Член 37 от същия законодателен декрет, който би трябвало да транспонира член 30 от Директива 2001/14, определя функциите на „Регулиращия орган“. Този член е изменен с Декрет-закон № 98 от 6 юли 2011 г. (наричан по-нататък „Декрет-закон № 98/2011“) с оглед на въвеждането на нова процедура за назначаване на ръководителите на регулиращия орган — Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (наричана по-нататък „URSF“).

- 12 Всъщност член 21, параграф 4 от Декрет-закон № 98/2011 преформулира параграф 1 bis от член 37 от Законодателен декрет № 188/2003, както следва:

„За целите на параграф 1 службата на [министерството], изпълняваща функциите на регулиращ орган, е независима от гледна точка на организацията и счетоводната отчетност в рамките на предоставените ѝ икономически и финансови ресурси. Тази служба представя ежегодно пред Парламента доклад за дейността си“.

- 13 Закон-декрет № 98/2011 въвежда също така следния параграф 1 ter в посочения член 37:

„Ръководителят на службата по параграф 1 bis се избира измежду лицата с неподлежащи на съмнение независимост и нравствени качества и с признати професионални качества и компетентност в железопътния сектор. Той се назначава с декрет на председателя на Министерския съвет по предложение на [министерството] съгласно член 19, параграфи 4, 5 bis и 6 от изменения Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г. Предложението се представя предварително за становище на компетентните парламентарни комисии, които се произнасят в 20-дневен срок от поискването на становище. Комисиите могат да изслушат съответното лице. Ръководителят на службата по параграф 1 bis се назначава за срок от три години и мандатът му може да бъде подновяван само веднъж. Положението на ръководител на службата по параграф 1 bis е несъвместимо с политически представителен мандат и никой не може да бъде назначаван на тази длъжност, ако интересите му, независимо от какво естество, противоречат на функциите на службата. Ръководителят на службата по параграф 1 bis не може да извършва, пряко или непряко, никаква професионална или консултантска дейност, да бъде член на управителния съвет или служител на частни или публични образувания, да заема други публични длъжности или да е пряко или непряко заинтересован от дейността на предприятията от сектора, като при неизпълнение се сменя от длъжност. Лицето, което понастоящем заема длъжността „директор на службата“, остава на тази длъжност до изтичане на мандата му“.

Досъдебна процедура и производство пред Съда

- 14 На 10 май и 21 ноември 2007 г. Комисията изпраща на италианските власти въпросници с цел получаване на сведения за националната правна уредба на железопътния сектор. Италианската република отговаря съответно на 13 август 2007 г. и на 18 януари 2008 г.
- 15 Въз основа на така получените сведения Комисията започва процедура за нарушение срещу Италианската република поради несъвместимостта на нейното законодателство в областта на железопътния транспорт с директивите от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. На 26 юни 2008 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо, в което посочва аспектите на италианското законодателство, които счита за несъобразени с първия пакет от мерки за железопътния транспорт, и я кани в двумесечен срок да изложи своите съображения.
- 16 Италианската република отговаря на официалното уведомително писмо с писмо от 13 август 2008 г., с което се ангажира да прецени положението на пазара и правната уредба в Италия, за да установи кои са проблемите, свързани с независимостта на управителите на инфраструктурата при вземане на решения, и да предложи промени.
- 17 Службите на Комисията искат нови разяснения от Италианската република и тя им ги предоставя с писма от 22 декември 2008 г. и от 21 януари и 23 март 2009 г.
- 18 На 1 октомври 2009 г. италианските власти изпращат на Комисията текста на Декрет-закон № 135 от 25 септември 2009 г. за неотложни мерки за изпълнението на общностни задължения и на решения на Съда на Европейските общности (GURI № 223 от 25 септември 2009 г., стр. 2), като специално ѝ обръщат внимание на член 2 от него, както и на промяната на член 15 от устава на RFI, предвиждаща несъвместимост между положението на член на управителния съвет на това дружество и на член на управителния съвет на дружеството майка, а именно групата FS, или на други контролирани от тази група предприятия, осъществяващи дейност в сектора на железопътния транспорт.

- 19 С писмо от 8 октомври 2009 г. Комисията отправя до Италианската република мотивирано становище, в което посочва, че нейната правна уредба в споменатия сектор не е съобразена с Директива 91/440 и Директива 2001/14, и дава на тази държава членка двумесечен срок за приемане на мерките, които са необходими, за да се съобрази с това становище.
- 20 Италианската република отговаря на посоченото мотивирано становище с писма от 23 декември 2009 г. и 26 април 2010 г. Освен това, на 2 декември 2009 г. тази държава членка изпраща на Комисията текста на Закон № 166 от 20 ноември 2009 г. за преобразуване в закон на Декрет-закон № 135 от 25 септември 2009 г. с измененията му.
- 21 След като установява, че е допусната явна фактическа грешка в текста на мотивираното становище на италиански език, и тъй като желае да уточни позицията си с оглед на изпратените от Италианската република документи, на 24 ноември 2010 г. Комисията приема допълнително мотивирано становище, връчено на същата дата на тази държава членка, с което я приканва да се съобрази с посоченото в становището в двумесечен срок от връчването му.
- 22 С писмо от 10 януари 2011 г. Италианската република отговаря на допълнителното мотивирано становище.
- 23 Тъй като не е удовлетворена от отговора на италианските власти, Комисията решава да предяви настоящия иск.
- 24 С определение на председателя на Съда от 21 ноември 2011 г. Чешката република е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Италианската република.
- 25 На 11 април 2013 г. Съдът провежда съдебно заседание, на което Комисията го уведомява, че се отказва от първото посочено в исковата молба твърдение за нарушение, а именно — твърдението за нарушение на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и на приложение II към нея.

По иска

По твърдението за нарушение при таксуването на достъпа до инфраструктурата

Доводи на страните

- 26 Най-напред, Комисията поддържа, че италианската правна уредба не е съобразена с предвиденото в член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 изискване за независимост на управлението на управителя на инфраструктурата.
- 27 Според Комисията този член предвижда, че определянето на таксите или, с други думи, изборът при таксуването е от компетентността на управителя на инфраструктурата. Ставало въпрос за независимост на управлението, която позволявала на управителя да реализира достатъчно приходи, за да може да изпълнява задачите си без намеса от страна на държавата. Когато обаче си запазвала правото да определя размера на таксите, държавата лишавала управителя от основно средство за управление.
- 28 Комисията счита, че този прочит на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 се потвърждава от нейното систематично тълкуване. Според член 30, параграф 3 от тази директива решенията на управителя във връзка с таксуването подлежат на контрол от предвидения за целта орган, който контрол щял да се обезсмисли, ако управителят е компетентен да взема решения за определяне на таксите.

- 29 Съгласно член 17, параграф 1 от Законодателен декрет № 188/2003 обаче в Италия министърът определял таксите за достъп до мрежата. Управителят на инфраструктурата можел да направи предложение в тази връзка, наречено „мотивиран доклад“, но министърът бил този, който с декрет решавал какъв да е размерът на таксите. След това, съгласно параграф 2 от същия член управителят трябвало да изчисли таксата, която всяко железопътно предприятие на практика дължи за ползването на отделните влакови маршрути, и да я събере.
- 30 Комисията счита, че ако компетентността е предоставена на министъра, регулиращият орган не е в състояние да проверява таксите и метода за изчисляването им, основан на различни ценови категории, тъй като този орган няма никаква власт по отношение на министъра.
- 31 Комисията добавя, че други разпоредби на Директива 2001/14 предполагат, че е задължително функциите на управителя на инфраструктурата да не се изчерпват с простото изчисляване и събиране на таксите, дължими във всеки отделен случай, а да обхващат и определянето на приложимия размер на таксите.
- 32 Комисията счита, че определянето на размера на таксите от министъра с оглед на гарантирането на балансиран бюджет на управителя на инфраструктурата не е съобразено с механизмите, установени с Директива 2001/14. Вярно било, че държавата може да има интерес да контролира приходите на управителя на инфраструктурата, тъй като съгласно член 6, параграф 1 от тази директива тя е тази, която трябва да гарантира 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 поне разходите по инфраструктурата, от друга. Тази директива обаче позволявала на държавата да влияе върху баланса на управителя не посредством определянето на размера на таксите, а чрез способите, предвидени в параграф 2 от същия член 6, а именно чрез мерки, с които да го стимулира да намали разходите за предоставяне на инфраструктура, както и равнището на таксите за достъп. Намалването на разходите за инфраструктурата позволявало, поне отчасти, на държавата да реализира икономии от средствата, предназначени за инфраструктурата.
- 33 Комисията счита, че текстът на член 17, параграф 1 от Законодателен декрет № 188/2003 много ясно сочи кой взема решенията и кой следва да представя предложения. Освен това преценката, извършвана от министъра в процеса на вземане на решенията, не обхващала единствено съдържанието на мотивирания доклад на управителя. Всъщност министърът проверявал не само дали предложението е съобразено с критериите по член 17, параграф 3 от този Законодателен декрет, а също и дали отговаря на изискванията за изравнен баланс на управителя.
- 34 Италианската република напомня, че регулиращият орган може да упражнява контрол — когато е сигурно или изглежда, че прилаганият размер на таксите ограничава конкуренцията или дискриминира предприятията — по собствена инициатива или по искане на железопътните предприятия, било във фазата на преговорите с управителя на инфраструктурата във връзка с таксата, било след нейното определяне, по-специално що се отнася до отделните железопътни маршрути.
- 35 Всъщност съгласно член 37, параграф 6 bis от Законодателен декрет № 188/2003 регулиращият орган можел „при установени нарушения на правната уредба в областта на достъпа до железопътната инфраструктура, нейното използване и спомагателните услуги“ да налага административна санкция под формата на глоба до размер на 1 % от оборота във връзка с приходите от пазара, но не повече от 1 000 000 EUR.

- 36 Италианската република счита, че след като даденото от министъра одобрение не предпазва управителя на инфраструктурата от санкция, е очевидно, че ако контролният орган посочи, че е налице нарушение, управителят ще бъде принуден да измени предложението си относно таксите или, в случай че те вече са определени, да направи ново предложение. В противен случай контролният орган можел да започне производство, което да доведе до налагане на глоба.
- 37 Според посочената държава членка тази система за контрол отговаря на разпоредбите на Директива 2001/14. Освен това, като се имало предвид, че според директивата регулиращият орган нямал задължение пряко да променя таксите, било трудно да се установи как другояче да се уредят неговите функции, ако не му се предостави, от една страна, право да се намесва в преговорите между кандидатите и управителя, и от друга страна, право да налага санкции в случай на неспазване от страна на управителя на законоустановените критерии за определяне на таксите.
- 38 Що се отнася до основния въпрос, повдигнат във връзка с твърдението за нарушение при таксуването, Италианската република поддържа, че при правилно прилагане на член 17, параграф 1 от Законодателен декрет № 188/2003 на министъра не се предоставя никаква функция за контрол по същество на размера на таксите, които се определят въз основа на мотивирания доклад на управителя на инфраструктурата. Следователно от компетентността на министъра било само извършването на проверка, строго ограничена до контрол за законосъобразност, на спазването на „специфичните правила“, чието установяване е предоставено на държавите членки съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.

Съображения на Съда

- 39 С твърдението за нарушение при таксуване на достъпа до инфраструктурата Комисията упреква Италианската република в нарушение на член 4, параграф 1 и член 30, параграф 3 от Директива 2001/14, доколкото според Комисията предвиденият от италианското законодателство метод за определяне на размера на таксите не е съобразен с „независимостта на управлението“ на управителя на инфраструктурата. Всъщност министърът определял с декрет таксите за достъп до мрежата.
- 40 Комисията и посочената държава членка спорят относно това кога е възможно да се счита, че управителят на инфраструктурата управлява независимо определянето на размера на таксите.
- 41 Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки трябва да въведат рамка на таксуване и могат да установят и специфични правила за таксуване, като се съобразяват с независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. Според тази разпоредба управителят е този, който трябва, от една страна, да определи таксата за използването на инфраструктурата, и от друга, да я събира (вж. по-специално Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Испания, C-483/10, точка 39).
- 42 Същият член 4 разпределя правомощията между държавите членки и управителя на инфраструктурата. Всъщност държавите членки трябва да създадат рамка за таксуването, докато на управителя на инфраструктурата е възложено да определя и събира таксата (Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 40).
- 43 В това отношение следва да се напомнят целите на Директива 2001/14. Всъщност, на първо място, една от целите на въведената с тази директива схема за таксуване е да се гарантира независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. С други думи, управителят на инфраструктурата трябва да използва схемата за таксуване като средство за управление. Така от съображение 12 от същата директива следва, че схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет трябва да стимулират управителите на железопътната

инфраструктура да оптимизират използването на инфраструктурата в рамката, определена от държавите членки. Тези управители обаче не биха могли да постигнат подобно оптимално използване чрез схемата за таксуване, ако ролята им се свеждаше до изчисляване на размера на таксата във всеки конкретен случай въз основа на формула, която е предварително определена с министерска заповед. Ето защо посочените управители трябва да разполагат с известна свобода на действие при определяне на размера на таксите (вж. Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 44).

- 44 В това отношение Италианската република изтъква, че министърът упражнява контрол само по отношение на законосъобразността на предложението на управителя на инфраструктурата и следователно не оказва никакво влияние върху неговата независимост. Както поддържа обаче Комисията, тази практика не се основава на правна норма, която да ѝ придаде безспорен характер. Следователно не може да се приеме, че такава практика изпълнява целите на Директива 2001/14.
- 45 Освен това съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 „[о]пределянето на таксата за използване на инфраструктурата и събирането на тази такса се извършва от управителя на инфраструктурата“. От текста на Законодателен декрет № 188/2003 и по-специално от член 17 от него обаче ясно следва, че определянето на таксата се съгласува с министъра, като неговото решение е задължително за управителя.
- 46 Безспорно е вярно, че както изтъква Италианската република, министърът упражнява само контрол за законосъобразност в тази област. Според установената от Директива 2001/14 схема обаче такъв контрол за законосъобразност следва да се упражнява от регулиращия орган, в случая URSF, а не от министъра. Следователно, след като решението на министъра относно определянето на таксите за достъп до инфраструктурата е задължително за управителя на инфраструктурата, се налага изводът, че италианското законодателство не позволява да се осигури независимост на управителя. Ето защо в това отношение посоченото законодателство не отговаря на изискванията на член 4, параграф 1 от тази директива.
- 47 Накрая, що се отнася до член 30, параграф 3 от Директива 2001/14, вярно е, че възможността министърът да упражнява контрол по отношение на проектотарифата, изготвена от управителя на инфраструктурата, не пречи на URSF да изпълнява задачите си посредством извършването на съответните проверки. Сама по себе си обаче тази схема не е достатъчна, за да се приеме за установено, че управителят се ползва от желаната от законодателя на Съюза независимост.
- 48 От изложените съображения следва, че твърдението на Комисията за нарушение при таксуването на достъпа до инфраструктурата трябва да се приеме за основателно.

По твърдението за нарушение, засягащо независимостта на регулиращия орган

Доводи на страните

- 49 Комисията счита, че не е осигурена необходимата пълна независимост на регулиращия орган от всички железопътни предприятия, тъй като персоналят на регулиращия орган се състои от служители на министерството и тъй като министерството продължава да упражнява решаващо влияние върху групата FS, включваща основното италианско железопътно предприятие Trenitalia, и следователно — върху това предприятие.

- 50 Комисията счита, че URSF, тоест регулиращият орган, е част от министерството. Освен това основният железопътен оператор на италианския пазар Trenitalia не само че бил част от групата, към която принадлежи и управителят на инфраструктурата, но бил и дружество, собственост на държавата, върху което министерството оказвало определящо влияние, макар и да не упражнявало правата на акционер.
- 51 Всъщност Комисията поддържа, че персоналът на регулиращия орган се състои от служители на министерството, които продължават да оказват определящо влияние върху групата FS, както и върху Trenitalia, и че този персонал е част от йерархичната структура на това министерство. Освен това поради самото си качество на орган, подпомагач Министерството на икономиката при упражняване на правата му на акционер в групата FS, министерството оставало заинтересовано от положителното развитие на тази група.
- 52 Според Комисията това положение създава конфликт на интереси за служителите на министерството, които работят в регулиращия орган и поради това са длъжни да гарантират недискриминационно третиране на конкурентите на публичното железопътно предприятие. Всъщност в рамките на упражнявания от тях контрол те трябвало да държат сметка за търговските интереси на предприятието.
- 53 Комисията обяснява, че няма намерение да поддържа, че Директива 2001/14 изобщо не позволява регулиращият орган да е част от министерство. Според нея обаче тази възможност не трябва да влиза в противоречие с условието за независимост, по-специално при вземането на решения, от железопътните предприятия, адресати на приеманите от този орган мерки. Комисията счита, че изрично предвидената в член 30, параграф 1 от тази директива възможност регулиращият орган да е част от министерство не може да бъде разглеждана отделно от останалата част на разпоредбата и по-специално — от предвиденото в нея изискване за независимост. Следователно такава възможност трябвало да се изключи, когато включването на регулиращия орган в министерство е в ущърб на независимостта на този орган.
- 54 При условията на евентуалност, Комисията поддържа по отношение на останалите гаранции за независимостта на URSF, предоставени от Италианската република, най-напред, че доводите ѝ се отнасят не до правомощията на Министерския съвет, а до отношенията в рамките на едно министерство — това на инфраструктурите и транспорта. Освен това, що се отнася до правата на ръководителите на URSF, Комисията поддържа, че последните са подчинени на министерството, което разполага със свобода за вземане на решения за назначаването им, за предоставянето на средства на тяхно разположение и за евентуалното прекратяване на договорите им.
- 55 В това отношение Комисията отчита факта, че след предявяване на иска член 37 от Законодателен декрет № 188/2003 е изменен, считано от 6 юли 2011 г. Без изобщо да се спира на релевантността на това изменение, което според нея е извършено със закъснение от гледна точка на настоящото производство, Комисията счита, че реалното му значение за евентуалното преодоляване на неизпълнението на задължения тепърва подлежи на изясняване.
- 56 По-нататък Комисията уточнява, че не ѝ се струва убедителен отговорът на мотивираното становище, в който се поддържа, че до 6 юли 2011 г. министерството не е разполагало със свобода на преценка, що се отнася по-конкретно до прекратяването на договорите, сключени с ръководителите на URSF. В отговора от 23 декември 2009 г. на мотивираното становище от 8 октомври 2009 г. само се посочвало, че URSF не е включена в структурата на дирекциите на министерството и поради това не се контролира от началника на дирекцията, част от която е отделът, отговарящ за железопътния транспорт. Що се отнася до допълнителния отговор от 26 април 2010 г. на същото мотивирано становище, в него този въпрос изобщо не се

разглеждал. Подобни обстоятелства не оборвали тезата на Комисията, че персоналът на URSF се състои от служители на министерството, подчинени на министъра, на когото е възложено да подпомага акционера на групата FS.

- 57 Накрая, Комисията напомня, че член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 изисква регулиращият орган да бъде напълно независим не само от железопътните предприятия, но също така и от органите, определящи таксите за инфраструктурата. Според Комисията таксата за достъп до инфраструктурата се определя от министъра, на когото URSF е изцяло подчинена. Поради това регулиращият орган не се ползва с никаква независимост от гледна точка на вземането на решения, правно-организационната форма и финансирането, доколкото един-единствен орган, министерството, бил натоварен едновременно с таксуването и с контрола върху таксуването в качеството му на регулиращ орган.
- 58 Италианската република напомня, че Директива 2001/14 не забранява регулиращият орган да бъде част от министерство, стига това министерство да не участва в упражняването на правата на акционер в групата FS. Тази държава членка изтъква, че Декрет-закон № 98/2011 е предоставил самостоятелност при вземане на решенията по отношение на министерството и е осигурил на URSF положение, при което тя *de jure* може да разполага напълно самостоятелно с предоставените ѝ със закон ресурси.
- 59 Що се отнася до въпроса за независимостта на URSF от министерството, Италианската република изтъква, че Декрет-закон № 98/2011, в сила от 6 юли 2011 г., позволява да се разсеят съмненията на Комисията, като поставя URSF извън влиянието на министерството, по-специално чрез изключването на нейния директор от йерархичната структура на министерството. Впрочем тази държава членка добавя, че и действащият към датата на подаване на исковата молба режим не е противоречал на член 30, параграф 1 от Директива 2001/14.
- 60 Освен това в писмената си дублика Италианската република се позовава и на Закон № 27 от 24 март 2012 г. за преобразуване в закон на Декрет-закон № 1 от 24 януари 2012 г. за приемане на спешни мерки по отношение на конкуренцията, инфраструктурите и конкурентоспособността, с изменения му (редовна притурка към GURI № 71 от 24 март 2012 г.), с член 36 от който се създава *Autorità di regolazione dei trasporti* (орган за контрол на транспорта), заменящ URSF, и се предвиждат допълнителни функции на този орган. Тази държава членка изтъква, че създаването на новия орган не е следствие от преценка, че URSF не е достатъчно самостоятелна, а на избора на италианския законодател, направен в контекста на по-мощна намеса с цел либерализиране на пазарите, да възложи на един-единствен самостоятелен субект контрола по отношение на всички видове транспорт, а не само на железопътния.

Съображения на Съда

- 61 С твърдението за нарушение, засягащо независимостта на регулиращия орган, Комисията поддържа, че италианското законодателство не е съобразено с член 30, параграф 1 от Директива 2001/14, доколкото URSF, като съставена от служители на министерството, не може да се разглежда като независима, още повече че това министерство продължава да оказва влияние върху групата FS, която е собственик на най-голямото италианско железопътно дружество *Trenitalia*.
- 62 В това отношение следва да се признае, че с последователните законодателни намеси италианските власти въздействат пряко върху формирането на регулиращия орган, като при всяка законодателна промяна определят по различен начин неговата независимост от гледна

точка на организацията и счетоводната отчетност. Това е направено с Декрет-закон № 98/2011 и в още по-голяма степен — със Закон № 27 от 24 март 2012 г. за създаване на нов контролен орган за транспорта.

- 63 Следва обаче да се напомни, че съгласно установената практика на Съда 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, а последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 11 октомври 2001 г. по дело Комисия/Австрия, C-111/00, Recueil, стр. I-7555, точка 13, и Решение от 9 юни 2011 г. по дело Комисия/Франция, C-383/09, Сборник, стр. I-4869, точка 22).
- 64 Що се отнася до довода за съвместимост на италианското законодателство, действащо към датата на подаване на исковата молба, с член 30, параграф 1 от Директива 2001/14, достатъчно е да се напомни, че според тази разпоредба регулиращият орган може да бъде министерството, което отговаря за транспорта. Следователно Комисията не може обоснове извод за липса на независимост на URSF единствено с обстоятелството, че тя е част от това министерство.
- 65 Вярно е, че както поддържа Комисията, служителите на това министерство се намират в деликатно положение, тъй като работят в регулиращия орган и същевременно са йерархично подчинени на министерството. Освен това Комисията основателно изтъква, че целта на член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 е да осигури независимостта на регулиращия орган и че на тази цел трябва да се отдаде по-голямо значение отколкото на възможността посоченият орган да е част от министерство.
- 66 Важно е да се отбележи, че в редакцията си преди изменението с Декрет-закон № 98/2011 член 37 от Законодателен декрет № 188/2003 е гласял, че „службата на [министерството], изпълняваща функциите на регулиращ орган, разполага с нужните за изпълнение на задачите й човешки, материални и финансови ресурси в рамките на предвиденото в проектобюджета на министерството“. Според Комисията обаче не може да се приеме, че тази формулировка на текста гарантира, че регулиращият орган ще може да действа напълно независимо, тъй като неговите финансови ресурси зависят от бюджета на министерството.
- 67 В това отношение следва да се установи, че всички доводи на Комисията в подкрепа на третото ѝ твърдение за нарушение са общи и се съсредоточават основно върху обстоятелството, че URSF е единица, която е част от министерството, при положение че такава принадлежност не е забранена с Директива 2001/14. Извън това Комисията не изтъква нито един подробно развит довод в подкрепа на твърдението за нарушение.
- 68 Според постоянната практика на Съда обаче в производството по иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Следователно именно тя, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да посочи на Съда необходимите факти и доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение (вж. по-специално Решение от 26 април 2005 г. по дело Комисия/Ирландия, C-494/01, Recueil, стр. I-3331, точка 41; Решение от 6 октомври 2009 г. по дело Комисия/Финландия, C-335/07, Сборник, стр. I-9459, точка 46, и Решение от 28 февруари 2013 г. по дело Комисия/Германия, C-556/10, точка 66).
- 69 Ето защо твърдението на Комисията за нарушение на член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 не може да се приеме за основателно.

70 Следователно трябва, от една страна, да се установи, че като не е гарантирала независимостта на управителя на инфраструктурата при определяне на таксите за достъп до инфраструктурата и при разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура, Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 и член 30, параграф 3 от Директива 2001/14, и от друга страна, да се отхвърли искът в останалата част.

По съдебните разноски

- 71 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. Същевременно член 141, параграф 1 от Процедурния правилник предвижда, че страна, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако това е било поискано от другата страна в писменото ѝ становище по отказа или оттеглянето.
- 72 В настоящия случай Комисията се е отказала от първото изтъкнато в подкрепа на иска ѝ твърдение за нарушение, изразяващо се в липса на независимост на органа, изпълняващ съществени функции по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и на приложение II към нея.
- 73 Тъй като обаче Комисията и Италианската република същевременно са загубили съответно по едно или няколко от основанията на иска, всяка от тях следва да понесе направените от нея разноски.
- 74 На основание член 140, параграф 1 от посочения правилник, съгласно който държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, Чешката република следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Като не е гарантирала независимостта на управителя на инфраструктурата при определяне на таксите за достъп до инфраструктурата и при разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура, Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 1 и член 30, параграф 3 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура, изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г.**
- 2) **Отхвърля иска в останалата му част.**
- 3) **Европейската комисия, Италианската република и Чешката република понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи