



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

28 февруари 2013 година \*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Развитие на железниците в Общността — Директива 2001/14/ЕО — Разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура — Таксуване — Такси — Независимост на управлението“

По дело C-483/10

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка на основание член 258 ДФЕС, предявен на 6 октомври 2010 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват г-н Н. Støvlbæk и г-н R. Vidal Puig, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

**Кралство Испания**, за което се явяват г-жа S. Centeno Huerta и г-жа B. Plaza Cruz, в качеството на представители,

ответник,

подпомагано от:

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

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

встъпили страни,

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 C. Strömholm, администратор,

\* Език на производството: испански.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 май 2012 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 септември 2012 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да постанови, че като не е приело законовите, подзаконовите и административните мерки, необходими, за да се съобрази с:
  - член 4, параграф 1, член 11, член 13, параграф 2, член 14, параграф 1 и член 30, параграф 1 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране 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“), и
  - член 10, параграф 7 от Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86), изменена с Директива 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“),

Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по тези разпоредби.

### Правна уредба

#### *Право 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—13 и 34 от Директива 2001/14 гласят:
  - „(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.

(12) В установената от държавите членки рамка схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет би следвало да насърчават управителите на железопътната инфраструктура да оптимизират използването на своята инфраструктура.

(13) Железопътните предприятия би следвало да получават ясни и [съгласувани] сигнали от схемите за разпределяне на капацитета, които да ги водят към вземането на рационални решения.

[...]

(34) Инвестирането в железопътна инфраструктура е желателно и схемите за [събиране на] таксите за ползването на инфраструктурата следва да осигуряват стимули за управител[ите] на инфраструктурата да извършват необходимите инвестиции [, когато] те са икономически атрактивни“.

4 Член 4 от Директива 2001/14, озаглавен „Установяване, определяне и събиране на такси“, предвижда в параграф 1:

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

5 Член 11 от Директива 2001/14, озаглавен „Схеми [за подобряване на ефективността]“, предвижда в параграф 1:

Чрез схема [за подобряване на ефективността] схемите за определяне 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 [при постигането на ефективност,] по-добр[а] от планиран[ата]“.

6 Член 13 от посочената директива, озаглавен „Права на капацитет“, прогласява в параграф 2:

„Правото на ползване на определен инфраструктурен капацитет под формата на влаков маршрут може да бъде предоставено на кандидатите с максимална продължителност — периодът на едно работно разписание.

Управителят на инфраструктура и кандидат могат да сключат рамково споразумение, както е посочено в член 17, за ползването на капацитет на съответна железопътна инфраструктура за срок, по-дълъг от периода на едно работно разписание“.

7 Член 14 от същата директива, озаглавен „Разпределяне на капацитета“, предвижда в параграф 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/ЕИО, 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“.

*Испанското право*

- 8 В член 21 от Закон 39/2003 за железопътния сектор (Ley 39/2003 del Sector Ferroviario) от 17 ноември 2003 г. (BOE № 276 от 18 ноември 2003 г. стр. 40532, наричан по-нататък „LSF“) се изброяват правомощията и функциите на управителя на железопътната инфраструктура, сред които е събирането на таксите за ползване на тази инфраструктура.
- 9 Съгласно член 73, параграф 5 от LSF с оглед ефикасната експлоатация на публичната железопътна мрежа при определянето на размера на железопътните такси е възможно да се вземат предвид съображения, отразяващи степента на натоварване на инфраструктурата, развитието на нови услуги за железопътен транспорт и необходимостта да се стимулира използването на недостатъчно използвани линии, като във всички случаи се гарантира оптимално ниво на конкуренция между железопътните предприятия.
- 10 Член 76, параграфи 1 и 2 от LSF предвижда:

„1. Администрирането на таксите за ползване на железопътната инфраструктура се възлага на управителя на тази инфраструктура, който във връзка с таксата за ползването на гари и на други железопътни съоръжения може да изисква да бъде представен всякакъв документ, необходим за извършването на съответните изчисления.

2. Изчисляването може да бъде индивидуално или общо, съгласно предвиденото в министерска заповед, с която се приемат условията за изчисляване и се определят сроковете и начините за практическото събиране на дължимите суми“.
- 11 Член 77, параграф 1 от LSF предвижда, че размерът на таксата за ползването на железопътни линии, принадлежащи на публичната железопътна мрежа, и на таксата за ползването на гари и на други железопътни съоръжения се определя с министерска заповед.
- 12 Член 81, параграф 1, буква j) от LSF по-специално предвижда, че определянето или съответно промяната на размера на таксите за ползване на железопътната инфраструктура е правомощие на Министерството на благоустройството и транспорта.
- 13 В членове 88 и 89 от LSF някои действия на железопътните предприятия, които са свързани със смущенията във функционирането на мрежата, са приети съответно за много тежки или тежки нарушения.
- 14 Кралски декрет 2395/2004 от 30 декември 2004 г. за утвърждаване на устава на публичното предприятие — управител на железопътната инфраструктура (BOE № 315 от 31 декември 2004 г., стр. 42785) съдържа като приложение текста на устава на това публично предприятие (наричано по-нататък „ADIF“), в член 1 от който се уточнява, че посоченото предприятие е публичноправен субект, който може да се приравни на публичните предприятия по член 43, параграф 1, буква b) от Закон 6 от 14 април 1997 г. за организацията и дейността на общата държавна администрация. Юридически ADIF е част от структурата на Министерството на благоустройството и транспорта, което съгласно член 43, параграф 2 отговаря за стратегическото ръководство, оценката и контрола върху дейността на това предприятие.

- 15 В член 3, параграф 1 от устава на ADIF се изброяват правомощията и функциите на това публично предприятие, сред които е събирането на таксите за ползване на железопътната инфраструктура.
- 16 Кралски декрет 2396/2004 от 30 декември 2004 г. за утвърждаване на устава на публичното предприятие RENFE-Operadora (BOE № 315 от 31 декември 2004 г., стр. 42797) предвижда, че RENFE-Operadora е публично предприятие, което юридически е част от структурата на Министерството на благоустройството и транспорта, отговарящо за стратегическото ръководство, оценката и контрола върху дейността му.
- 17 Министерска заповед FOM/898/2005 от 8 април 2005 г. (BOE № 85 от 9 април 2005 г., стр. 12331) определя размера на таксите за ползването, от една страна, на железопътни линии, принадлежащи на публичната железопътна мрежа, и от друга, на гари и на други железопътни съоръжения.
- 18 Съгласно член 11 от Министерска заповед FOM/897/2005 от 7 април 2005 г. относно референтния документ за мрежата и процедурата по разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура (BOE № 85 от 9 април 2005 г., стр. 12324, наричана по-нататък „Министерска заповед 897/2005“):

„Управителят на железопътната инфраструктура разпределя заявения капацитет на инфраструктурата по следния начин:

[...]

- б) ако са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут или мрежата е обявена за претоварена, при разпределянето се вземат предвид следните приоритети, изброени в низходяща последователност:

1. ако има определени такива от Министерството на благоустройството и транспорта за различните видове услуги по всяка линия, като по-специално се вземат предвид услугите за товарни превози.

[...]

4. разпределянето и действителното използване от заявителя — при действието на предходни работни разписания — на влаковите маршрути, чието използване е заявено.

[...]“.

### **Досъдебна процедура и производство пред Съда**

- 19 На 15 юни 2007 г. Комисията изпраща до испанските власти въпросник относно прилагането по-специално на директиви 91/440 и 2001/14.
- 20 След размяна на кореспонденция със същите власти, на 27 юни 2008 г. Комисията изпраща на Кралство Испания официално уведомително писмо, в което изразява съмненията си относно съвместимостта с тези директиви на някои елементи от испанската правна уредба в областта на железниците.
- 21 С писмо от 16 октомври 2008 г. посочената държава членка отговаря на официалното уведомително писмо. С писмата си от 5 февруари и 13 юли 2009 г. освен това тя предоставя на Комисията допълнителна информация.

- 22 С писмо от 9 октомври 2009 г. Комисията изпраща на Кралство Испания мотивирано становище, в което твърди, че испанската правна уредба в областта на железниците не е съобразена с директиви 91/440 и 2001/14, и приканва Кралство Испания да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с въпросното становище в срок от два месеца, считано от получаването му. Посочената държава членка отговаря на това становище с писмо от 16 декември 2009 г.
- 23 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Кралство Испания на мотивираното становище, Комисията решава да предяви настоящия иск, в подкрепа на който са изложени пет твърдения за нарушение.
- 24 С определения на председателя на Съда съответно от 16 февруари и от 8 септември 2011 г. Чешката република и Френската република са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Кралство Испания.
- 25 С акт, подаден в секретариата на Съда на 26 март 2012 г., Комисията уведомява Съда, че поради приемането от Кралство Испания на Закон 2/2011 за устойчивата икономика (*Ley 2/2011 de Economía sostenible*) от 4 март 2011 г. (ВОЕ № 55 от 5 март 2011 г., стр. 25033) тя оттегля изложените в иска ѝ трето и четвърто твърдение за нарушение, които се отнасят съответно до член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 и до член 10, параграф 7 от Директива 91/440.

#### **По иска**

*По първото твърдение, а именно, за нарушение на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14*

#### **Доводи на страните**

- 26 Комисията твърди, че испанското законодателство не е съобразено с член 4, параграф 1 от Директива 2001/14, тъй като размерът на таксите се определя изцяло с министерска заповед, в резултат на което единствената функция, предоставена на управителя на инфраструктурата, т.е. на ADIF, е събирането на таксите. Всъщност въпросният управител само изчислявал размера на таксата във всеки конкретен случай, прилагайки формула, която предварително и подробно е определена от Министерството. Следователно посоченият субект не разполагал с никаква свобода на преценка за промяна на размера на таксата във всеки конкретен случай.
- 27 Според Комисията испанската правна уредба не отговаря и на изискването за самостоятелност на управлението на управителя на инфраструктурата, тъй като лишавала последния от съществен инструмент за управление, предоставяйки определянето на размера на таксите единствено на Министерството.
- 28 Комисията е на мнение, че Кралство Испания тълкува твърде тясно термина „определяне“ в член 4, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14 — от гледна точка както на общоупотребимия смисъл на този термин, така и на прогласеното в първа алинея от същия параграф изискване, което изисквало самостоятелността на управлението на управителя на инфраструктурата да бъде гарантирана. Цитираният член 4 предвиждал, че определянето на таксата за използване на инфраструктурата е възложено на управителя на инфраструктурата, без да въвежда никакво разграничение между различните начини на определяне, посочени от тази държава членка.
- 29 Комисията също така счита, че застъпването от същата държава членка тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 не е съвместимо с останалите разпоредби на тази директива, които задължително предполагали функциите на управителя на инфраструктурата да не се свеждат до изчисляването и до събирането на такси.

- 30 Кралство Испания твърди, че таксите са били определени като фискални задължения. Ето защо съгласно националното законодателство те се разглеждали като данъчноправни задължения и свързаното с тях данъчно събитие било използването на публична железопътна собственост за частни нужди. Поради това основните реквизити на тези такси трябвало да бъдат правно уредени, а конкретният размер на таксите трябвало да се определи с административен акт с общо действие, а именно поне министерска заповед.
- 31 Същата държава членка посочва, че ADIF е публично предприятие, което съгласно националното законодателство задължително трябва да е подчинено на министерство и съответно няма право да приема правни норми, тъй като това е правомощие на министерството, което отговаря за ADIF. Член 76 от LSF предоставял на ADIF администрирането на посочените такси, което обхващало и някои функции, свързани с контрола, изчисляването и определянето на дължимата такса във всеки конкретен случай, както и с нейното събиране. Освен това ADIF можело да предложи на Министерството на благоустройството и транспорта при ново класифициране на линия или железопътна гара да бъдат въведени други видове такси.
- 32 Според Кралство Испания терминът „определяне“, споменат в член 4, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14, не изисква непременно да се установява размерът на таксите. То счита, че тази разпоредба се отнася само до установяването на конкретната такса, дължима за ползването на инфраструктурата във всеки отделен случай, както и до събирането на тази такса.
- 33 Следователно испанското законодателство правело разграничение между, от една страна, определянето на таксите по принцип, установявайки рамката и съответстващата им схема за таксуване, и определянето на схемите за събиране на такси за ползване на инфраструктурата — което се извършва от министъра на благоустройството и транспорта, и от друга страна, определянето на конкретната такса за всеки отделен случай, което е задача на ADIF.
- 34 Въз основа на това разграничение посочената държава членка твърди, че застъпването от нея тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 е съвместимо с останалите разпоредби на тази директива.
- 35 Кралство Испания също така подчертава, че предложеното от Комисията тълкуване трудно може да се съвмести с рамката на настоящото испанско законодателство, освен ако националната административна и данъчна правна уредба не бъде драстично променена.
- 36 Чешкото правителство изтъква, че при въвеждането на рамката за таксуване държавите членки са длъжни да осигурят „независим статут на транспортните предприятия“, а не на отговарящия за железопътната инфраструктура. От това то прави извод, че с оглед на изискванията на Директива 2001/14 намесата на съответната държава членка чрез определяне на специфични правила за таксуване била допустимо средство.

#### Съображения на Съда

- 37 С първото си твърдение за нарушение Комисията поддържа, че испанското законодателство не е съобразено с член 4, параграф 1 от Директива 2001/14, тъй като, от една страна, възлагало на Министерството на благоустройството и транспорта да определи размера на таксите с министерска заповед, поради което единствената задача на ADIF, управител на инфраструктурата, била да събира таксите, и от друга страна, това законодателство не било съвместимо с изискването за самостоятелност на управлението на управителя.

- 38 В това отношение Комисията и Кралство Испания са на различно мнение как трябва да се тълкува изразът „определянето на таксата“ в член 4, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14. Според тази държава членка посоченият израз се отнасял само до установяването на конкретната такса, дължима за ползването на инфраструктурата във всеки отделен случай, а не до определянето на размера на таксите въз основа на рамката на таксуване, утвърдена от държавите членки. Всъщност в Испания тази такса имала фискален характер и можела да бъде определяна само от държавата.
- 39 Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки трябва да въведат рамка на таксуване и могат да установяват и специфични правила за таксуване, като същевременно зачитат независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. По силата на въпросната разпоредба последният е длъжен, от една страна, да определи таксата за ползването на инфраструктурата и от друга, да я събира.
- 40 Най-напред се налага изводът, че в член 4, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14 е споменато само „определянето на таксата“, без да е дадено друго уточнение и без да е проведено разграничение между различни видове или равнища на определяне на таксите, за разлика от предвиденото в релевантното испанско законодателство.
- 41 На следващо място, нужно е да се отбележи, че що се отнася до схемите за таксуване, цитираният член 4 разпределя правомощията между държавите членки и управителя на инфраструктурата. Именно държавите членки трябва да създадат рамка за таксуването, докато на управителя на инфраструктурата е възложено да определя и събира таксата.
- 42 За да се спази това разпределяне на правомощията, а и както отбелязва генералният адвокат в точка 45 от заключението си, на термина „определяне“ трябва да се придаде по-широк смисъл от термина „изчисления“, споменат в член 76, параграф 1 от LSF. Както посочва Комисията, всъщност, доколкото изчисляването е само етап от процедурата по събиране на таксите, то трябва да се счита за обхванато от понятието „събиране“ в член 4, параграф 1, втора алинея, второ изречение от Директива 2001/14.
- 43 Накрая, това тълкуване се подкрепя от целите на същата директива и от законодателния контекст, в който се вписва член 4, параграф 1 от нея.
- 44 На първо място, всъщност една от целите, които преследва въведената с Директива 2001/14 схема за таксуване, е да се гарантира независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. С други думи, както отбелязва генералният адвокат в точка 50 от заключението си, управителят на инфраструктурата трябва да използва схемата за таксуване като инструмент за управление. Така от съображение 12 от Директива 2001/14 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 трябва да се сведе до изчисляването на размера на таксата във всеки конкретен случай, прилагайки формула, която е предварително определена с министерска заповед. Ето защо посочените управители трябва да имат известна свобода на действие, когато определят размера на таксите.
- 45 В допълнение, съображение 34 от споменатата директива предвижда, че инвестирането в железопътна инфраструктура е желателно и че схемите за таксуване следва да предвиждат стимули за управителите на инфраструктурата да извършват необходимите инвестиции, когато те са икономически атрактивни. Управителите не биха имали стимул да инвестират в инфраструктурата, ако не разполагат с известна свобода на действие в рамките на схемата за таксуване.



- 46 На второ място, и други разпоредби от Директива 2001/14 подкрепят тълкуване на израза „определянето на таксата“ в член 4, параграф 1, втора алинея от нея, което е по-широко от застъпването от Кралство Испания. Всъщност съгласно член 6, параграф 2 от същата директива на управителя на инфраструктурата следва да се осигурят стимули за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура, както и на равнището на таксите за достъп. Член 8, параграф 2 от въпросната директива предвижда, че управителят на инфраструктурата може да определя или да продължава да определя по-високи такси въз основа на дългосрочните разходи за някои инвестиционни проекти. Член 9 от цитираната директива позволява на управителя на инфраструктурата да въведе схеми на отстъпки за таксите, начислявани на икономическите оператори.
- 47 Освен това от член 30, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/14 следва, че приетите от управителя на инфраструктурата решения относно схемата за таксуване или равнището или структурата на таксите за ползването на инфраструктурата могат да бъдат обжалвани пред регулиращия орган. Не би имало обаче смисъл от контрол върху тези решения, ако, както твърди Кралство Испания, ролята на управителя се свежда до това да установи конкретната такса, прилагайки формула, която е предварително определена с министерска заповед.
- 48 На следващо място, съгласно релевантната испанска правна уредба Министерството на благоустройството и транспорта трябва да действа като регулиращ орган. Макар да е вярно, че член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 допуска за регулиращ орган да бъде определено министерството, отговарящо за въпросите от областта на транспорта, тази разпоредба все пак изисква въпросният орган да бъде независим от таксуващите органи. Ето защо няма как да се приеме, че посоченото министерство изпълнява регулаторната си роля в съответствие със споменатата разпоредба, доколкото наред с регулаторната си функция то определя и размера на таксите.
- 49 От предходните съображения следва, че за да се гарантира, че целта за независимост на управлението на управителя на инфраструктурата ще бъде постигната, последният трябва да има, в дефинираната от държавите членки рамка на таксуването, известна свобода на действие, за да определя размера на таксите така, че да може да ги използва като инструмент за управление.
- 50 В настоящия случай от преписката по делото личи, че ADIF няма необходимата за изпълнението на правомощията му независимост на управлението, понеже те се свеждат до определянето на конкретната такса във всеки отделен случай, прилагайки формула, която е предварително определена с министерска заповед. Ето защо се налага изводът, че в това отношение испанското законодателство не е съобразено с член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.
- 51 Този извод не може да бъде поставен под въпрос с трудностите, които Кралство Испания твърди, че е срещнало при адаптирането на националното законодателство към изискванията на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14. Всъщност според постоянната практика на Съда държава членка не може да се позове на разпоредби, практики или положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неизпълнението на задължения и срокове, предвидени от директива (вж. по-специално Решение от 7 юли 2009 г. по дело Комисия/Гърция, C-369/07, Сборник, стр. I-5703, точка 45 и Решение от 25 февруари 2010 г. по дело Комисия/Испания, C-295/09, точка 10).
- 52 С оглед на предходните съображения първото твърдение за нарушение, изложено от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде прието.

*По второто твърдение, а именно за нарушение на член 11 от Директива 2001/14*

Доводи на страните

- 53 Комисията възразява срещу това, че испанското законодателство не съдържа никаква мярка за транспониране на член 11 от Директива 2001/14, който предвижда създаването на схема за подобряване на ефективността.
- 54 Всъщност членове 88 и 89 от LSF, които квалифицирали някои нарушения на железопътната правна уредба съответно като „много тежки“ и като „тежки“, не били част от „схемата за таксуване“. Глобите, до които могли да доведат тези нарушения, позволявали налагането на санкции на железопътните предприятия, а не на управителя на инфраструктурата.
- 55 Комисията също така счита, че член 73, параграф 5 от LSF сам по себе си не е достатъчен, за да приведе в действие предвидената в член 11 от Директива 2001/14 схема за подобряване на ефективността, тъй като той само предвиждал възможност за въвеждането на такава схема. Привеждането в действие на тази схема обаче било не право, чието упражняване е оставено на преценката на държавите членки, а наложено от посочената директива изискване.
- 56 В допълнение Комисията отбелязва, че в точка 6.2.5 от референтния документ за железопътната мрежа за 2010 г., озаглавена „Схема от мерки за подобряване на ефективността“, ADIF представя създаването на схемата от стимулиращи мерки само като възможност, а не като задължение, наложено с член 11 от Директива 2001.
- 57 Кралство Испания оспорва твърдението, че националното законодателство не съдържа разпоредби, които транспонират член 11 от Директива 2001/14.
- 58 На първо място, същата държава членка счита, че член 73, параграф 5 от LSF предвижда възможност при определянето на размера на железопътните такси да се вземат предвид съображения, отразяващи степента на натоварване на инфраструктурата, развитието на нови железопътни транспортни услуги и необходимостта да се стимулира използването на недостатъчно използвани линии, като във всички случаи се гарантира оптимално ниво на конкуренция между железопътните предприятия.
- 59 На второ място, членове 88 и 89 от LSF квалифицирали някои действия, които са свързани с прекъсвания на мрежата, като административни нарушения, които се санкционират с налагането на глоба.
- 60 На трето място, Кралство Испания твърди, че в съответствие с точка 6.2.5 от референтния документ за железопътната мрежа за 2010 г. ADIF се опитва трайно да привлече железопътните предприятия, които във висока степен спазват критериите във връзка с предоставения инфраструктурен капацитет. В цитираната точка по-нататък в частност било посочено, че член 11 от Директива 2001/14 също предвижда възможността чрез схема за подобряване на ефективността да се насърчи минимизирането на прекъсванията и така да се подобри работата на железопътната мрежа.
- 61 На четвърто място, същата държава членка твърди, че всяко железопътно предприятие, което заяви влаков маршрут и го получи, трябва да заплати такса за резервация в момента на разпределянето му, и то преди този маршрут да бъде действително използван. Плащайки тази такса, железопътното предприятие се ангажирало да използва мрежата по заявления от него начин, като в противен случай то би загубило платената такса.

62 В съдебното заседание Френската република посочва, че член 11 от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че определя цел и налага задължение на държавите членки относно средството, което трябва да се използва за постигането на тази цел. Подобно на Кралство Испания тя счита, че тази директива не изисква приетите мерки да бъдат непременно част от независима схема за подобряване на ефективността.

#### Съображения на Съда

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

64 От това следва, от една страна, че държавите членки трябва да включат в схемите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата схема 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 схема, при условие че тези мерки са — както генералният адвокат отбелязва в точки 69 и 70 от заключението си — една съгласувана и прозрачна цялост, която може да бъде квалифицирана като „схема за подобряване на ефективността“.

65 Ето защо, за да се прецени дали второто твърдение на Комисията за нарушение е основателно, трябва да се провери дали мерките, които испанското законодателство съдържа в това отношение, отговарят на изискванията на член 11 от Директива 2001/14.

66 Що се отнася до предвидената в член 73, параграф 5 от LSF възможност при определянето на размера на таксите да се вземат предвид съображения, свързани с подобряването на ефективността на мрежата и нейното развитие, налага се изводът, че макар тази разпоредба да е част от схемата за таксуване, сама по себе си възможността да се въведе схема за подобряване на ефективността не е достатъчна, за да се транспонира член 11 от Директива 2001/14. Както бе постановено в точка 64 от настоящото решение, всъщност последният член изисква държавите членки действително да създадат схема за подобряване на ефективността, която да е част от схемата за таксуване. На следващо място, по същата причина следва да се отхвърли доводът на Кралство Испания, изведен от референтния документ за железопътната мрежа за 2010 г.

67 По отношение на залегналите в членове 88 и 89 от LSF санкции следва да се отбележи, че те не са част от схемата за таксуване, защото се намират в дял VII от LSF, озаглавен „Режим на санкции и проверка“. В допълнение, тези санкции се налагат за някои нарушения, които са свързани с прекъсвания на мрежата и са извършени само от железопътните предприятия, а не от управителя на инфраструктурата.

68 На последно място, що се отнася до предвидената от испанското законодателство такса за резервация, следва да се отбележи, че възможността управителят на инфраструктурата да събира такава такса по член 12 от Директива 2001/14 за заявен, но неизползван железопътен капацитет, има по-ограничена цел от това да се насърчи намаляването на прекъсванията и подобряването на ефективността на мрежата, т.е. капацитетът да бъде ефикасно използван.

69 С оглед на предходните съображения второто твърдение за нарушение, изложено от Комисията в подкрепа на иска ѝ, трябва да бъде прието.

*По петото твърдение, а именно за нарушение на член 13, параграф 2 и на член 14, параграф 1 от Директива 2001/14*

Доводи на страните

- 70 Комисията твърди, че съдържащият се в член 11, буква b), точка 1 от Министерска заповед 897/2005 приоритет при разпределяне на капацитета на инфраструктурата (наричан по-нататък „първият приоритет при разпределяне“) противоречи на член 14, параграф 1 от Директива 2001/14, тъй като оставял свобода на преценка на министъра на благоустройството и транспорта, при положение че член 14 предвиждал задължение да бъдат създадени специфични правила за разпределяне на капацитета.
- 71 Комисията твърди още, че съдържащият се в член 11, буква b), точка 4 от цитираната министерска заповед приоритет при разпределяне на капацитета на инфраструктурата (наричан по-нататък „четвъртият приоритет при разпределяне“), от една страна, противоречи на член 13, параграф 2 от Директива 2001/14, тъй като на практика можел да доведе до положение дадено железопътно предприятие да има право неограничено време да използва влаков маршрут, а така се лишавала от полезно действие прогласената в последната разпоредба забрана, съгласно която влаковите маршрути не могат да се предоставят за срок, по-дълъг от периода на работното разписание.
- 72 От друга страна, Комисията счита, че четвъртият приоритет при разпределяне не отговаря на член 14, параграф 1 от Директива 2001/14, тъй като на практика можел да възпрепятства достъпа на новите участници на пазара — обикновено предприятия, установени в различни от Кралство Испания държави членки — до по-привлекателните влакови маршрути и да запази предимствата на обичайните ползватели — обикновено испански предприятия, — а това щяло да е дискриминационно.
- 73 Кралство Испания оспорва твърдението, че първият приоритет при разпределяне противоречи на член 14, параграф 1 от Директива 2001/14. Всъщност прогласеният там критерий за разпределяне оставял отворена възможността при особени или изключителни обстоятелства да се даде приоритет на друг вид услуги — различен от услугите за товарни превози, — за да се избегне претоварване на железопътната мрежа. Кралство Испания уточнява, че от момента на влизане в сила на Министерска заповед 897/2005 Министерството на благоустройството и транспорта никога не е използвало тази възможност, което доказвало, че в тази област изобщо не е упражнявана свобода на преценка.
- 74 Същата държава членка оспорва и твърдението, че четвъртият приоритет при разпределяне противоречи на член 13, параграф 2 и на член 14, параграф 1 от Директива 2001/14.
- 75 Всъщност критерият по член 11, буква b), точка 4 от цитираната министерска заповед бил само един от критериите за разпределяне на капацитета в случаите, когато последният е недостатъчен или са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут. Според Кралство Испания този критерий води до разумна и справедлива дискриминация, тъй като било уместно да се вземе предвид действителното предходно използване на капацитета от операторите, за да се оптимизира използването на железопътната мрежа.
- 76 Споменатата държава членка се позовава на член 22, параграф 4 от Директива 2001/14, съгласно който при претоварване на инфраструктурата критериите за определяне на приоритетната услуга трябвало да отчитат значението ѝ за обществото в сравнение с това на всяка друга услуга, която поради това ще бъде изключена.

- 77 Според тази държава членка член 13, параграф 2 от Директива 2001/14 не налага абсолютна забрана предприятията да използват влаков маршрут за неограничено време. Това тълкуване се подкрепяло от обстоятелството, че втората алинея от посочената разпоредба предвижда възможност да се сключват рамкови споразумения за ползването на капацитета на съответната железопътната инфраструктура за срок, по-дълъг от периода на едно работно разписание.
- 78 В репликата си Комисията поддържа, що се отнася до първия приоритет при разпределяне, че в текста член 11, буква b), точка 1 от Министерска заповед 897/2005 изобщо не били споменати изключителни или особени обстоятелства като посочените от Кралство Испания. Тя добавя, че наличието на първия приоритет самò по себе си е източник на правна несигурност за операторите.
- 79 Във връзка с четвъртия приоритет при разпределяне Комисията подчертава, че член 12 от Директива 2001/14 изрично предвижда възможност управителите на инфраструктурата да събират такса за резервация с цел максимално рентабилизиране на експлоатацията на железопътната система.
- 80 Комисията уточнява, че член 22 от Директива 2001/14 се прилага само при претоварване на инфраструктура, докато член 11, буква b), точка 4 от Министерска заповед 897/2005 се прилага не само в този случай, но и по принцип, когато са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут. Във всички случаи никоя от разпоредбите на член 22 не допускала държавите членки да приемат критерий за разпределяне като посочения в настоящото твърдение за нарушение.
- 81 Според въпросната институция възможността по член 13, параграф 2 от Директива 2001/14 да се сключват рамкови договори, е изключение от общото правило и за използването на това изключение трябвало да бъдат изпълнени условията, залегнали в член 17 от Директива 2001/14.
- 82 В писмената си дублика Кралство Испания изтъква, що се отнася до първия приоритет при разпределяне, че член 14, параграф 1 от Директива 2001/14 не визира изрично положението, при което изключителни обстоятелства налагат промяна на предварително определените приоритети, но и не забранява такова положение да се вземе предвид.
- 83 По отношение на четвъртия приоритет при разпределяне тази държава членка счита, че възможността при отчитането на предходното използване да се вземат предвид сходни влакови маршрути, създавало известна правна несигурност, тъй като тяхното сходство не било установено.

#### Съображения на Съда

- 84 На първо място, що се отнася до доводите на Комисията, че първият приоритет при разпределяне не е съобразен с член 14, параграф 1 от Директива 2001/14, следва да се напомни, че съгласно член 11, буква b), точка 1 от Министерска заповед 897/2005, когато са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут или мрежата е претоварена, в случай на необходимост министърът на благоустройството и транспорта може да определи приоритети при разпределяне за различните видове услуги по всяка линия, като по-специално взема предвид услугите за товарни превози.
- 85 Член 14, параграф 1 от Директива 2001/14 изрично предвижда, че държавите членки трябва да създадат специфични правила за разпределяне на капацитета. Съгласно същата разпоредба те могат да създадат и рамка за разпределянето на капацитета, като се съобразяват с независимостта на управлението, предвидена в член 4 от Директива 91/440.

- 86 Трябва да се отбележи, че съгласно съображение 13 от Директива 2001/14 железопътните предприятия би следвало да получават ясни и съгласувани сигнали от схемите за разпределяне на капацитета, които да ги водят към вземането на рационални решения.
- 87 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 91 от заключението си, посочените в член 14, параграф 1 от Директива 2001/14 специфични правила за разпределяне на капацитета не могат да се тълкуват в смисъл, че дават на Министерството на благоустройството и транспорта право на свободно усмотрение при предоставянето на инфраструктурен капацитет.
- 88 Тази констатация се подкрепя от член 20, параграф 2 от Директива 2001/14, съгласно който единствено управителят на инфраструктурата може да даде приоритет на определени услуги, но само в случаите по членове 22 и 24 от тази директива, които съответно се отнасят до претоварване на инфраструктурата и до специализирана инфраструктура.
- 89 Ето защо няма как да се приеме, че член 11, буква b), точка 1 от Министерска заповед 897/2005 отговаря на изискването, предвидено в член 14, параграф 1 от Директива 2001/14, да се създадат специфични правила за разпределяне на капацитета.
- 90 Тази констатация не може да бъде поставена под въпрос с тълкуването, което Кралство Испания дава на първия приоритет при разпределяне, а именно че последният оставя отворена възможността при особени или изключителни обстоятелства да се даде приоритет на друг вид услуги, различен от услугите за товарни превози. Всъщност текстът на член 11, буква b), точка 1 от Министерска заповед 897/2005 изобщо не споменава „особени или изключителни обстоятелства“, като единственият критерий, посочен в тази разпоредба, изисква по-специално се вземат предвид услугите за товарни превози. Освен това фактът, че Министерството на благоустройството и транспорта все още не е имало случай да приложи същата разпоредба, съвсем не изключва възможността при необходимост то да определи допълнителни приоритети при разпределяне в приложение на цитираната разпоредба. Както отбелязва Комисията, наличието на първия приоритет при разпределяне самò по себе си е източник на правна несигурност за операторите и няма как да се приеме, че този приоритет отговаря на изискването, предвидено в член 14, параграф 1 от Директива 2001/14.
- 91 На второ място, що се отнася, от една страна, до твърдението, че четвъртият приоритет при разпределяне не е съобразен с член 13, параграф 2 от Директива 2001/14, в тази насока следва да се напомни, че съгласно първата алинея от последната норма максималната продължителност на ползване на определен инфраструктурен капацитет под формата на влаков маршрут е периодът на едно работно разписание. Втората алинея от същата норма предвижда, че по силата на рамково споразумение, както е посочено в член 17 от тази директива, железопътно предприятие може да ползва капацитета на железопътната инфраструктура за срок, по-дълъг от периода на едно работно разписание.
- 92 Както по-специално личи от съображение 11 от Директива 2001/14, една от нейните цели е да гарантира равен и недискриминационен достъп на всички железопътни предприятия до железопътната мрежа. С оглед на тази цел забраната капацитетът на инфраструктурата да бъде ползван за срок, по-дълъг от периода на работното разписание, предвиден в член 13, параграф 2, първа алинея от въпросната директива, е насочена към това да не се допусне дадено предприятие да използва влаков маршрут неограничено време. Втората алинея от същия параграф обаче допуска изключение от тази забрана, в случай че управителят на инфраструктурата и железопътното предприятие са сключили рамково споразумение, както е посочено в член 17 от същата директива.
- 93 В това отношение трябва да се приеме за установено, че релевантното испанско законодателство, а именно член 11, буква b), точка 4 от Министерска заповед 897/2005, предвижда, че ако са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут или мрежата е

претоварена, се отчита разпределянето и действителното използване от заявителя — при действието на предходни работни разписания — на влаковите маршрути, чието използване е заявено, без за това да е нужно сключването на рамково споразумение.

- 94 От друга страна, по отношение на твърдението на Комисията, че четвъртият приоритет при разпределяне е дискриминационен, следва да се напомни, че съгласно член 14, параграф 1 от Директива 2001/14 управителят на инфраструктурата по-специално следи капацитетът на инфраструктурата да се разпределя на справедлива и недискриминационна основа и в съответствие със законодателството на Съюза.
- 95 В това отношение се налага изводът, както впрочем признава и самото Кралство Испания, че критерият за действителното използване на мрежата, като критерий за разпределяне на капацитета на инфраструктурата, е дискриминационен, доколкото води — в случаите, когато са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут или мрежата е претоварена — до това, че се запазват предимствата за обичайните ползватели и се възпрепятства достъпът на новите участници на пазара до най-привлекателните влакови маршрути.
- 96 Кралство Испания оправдава тази дискриминация със съображението, че тя има за цел да гарантира по-ефективното използване на инфраструктурата.
- 97 Дори да се предположи обаче, че подобна цел може да оправдае дискриминационния характер на четвъртият приоритет при разпределяне, достатъчно е да се отбележи, че за постигането ѝ изобщо не е нужно разглежданата мярка да създава дискриминация между операторите на мрежата или да възпрепятства достъпа на новите участници на пазара до тази мрежа.
- 98 Както отбелязва генералният адвокат в точка 97 от заключението си, всъщност Директива 2001/14 съдържа специални разпоредби, с които трябва да се насърчи ефективното използване на капацитета на инфраструктурата, като същевременно се гарантира справедлив и недискриминационен достъп до железопътната мрежа. Член 27, параграф 2 от същата директива например предвижда възможност управителят на инфраструктурата да определя условията за отчитане на предходните равнища на използване на влаковите маршрути, когато установява приоритетите в процеса на разпределяне на капацитет. В допълнение, съгласно член 12 от цитираната директива управителят на инфраструктурата може да събира такса за резервация за заявен, но неизползван капацитет с цел да стимулира ефективното използване на инфраструктурата.
- 99 Освен това дискриминационният характер на четвъртият приоритет при разпределяне не може да бъде оправдан със съображението, че последният е съобразен с член 22, параграф 4 от Директива 2001/14, съгласно който при претоварване на инфраструктурата критериите за определяне на приоритетната услуга трябвало да отчитат значението ѝ за обществото в сравнение с това на всяка друга услуга, която поради това ще бъде изключена. Всъщност в тази насока е достатъчно да се отбележи, че въпросната разпоредба не предвижда критерий за разпределяне като въведения с четвъртият приоритет при разпределяне, доколкото съгласно втората алинея от споменатата разпоредба, когато инфраструктурата е претоварена, капацитетът на инфраструктурата трябва да бъде разпределен „при недискриминационни условия“.
- 100 С оглед на предходните съображения петото твърдение за нарушение, изложено в подкрепа на настоящия иск, трябва да бъде прието. Следователно искът на Комисията трябва да се уважи изцяло.

101 Ето защо се налага изводът, че като не е приело законите, подзаконовите и административните мерки, необходими, за да се съобрази с член 4, параграф 1, член 11, член 13, параграф 2 и член 14, параграф 1 от Директива 2001/14, Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по тези разпоредби.

### **По съдебните разноски**

102 По силата на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Кралство Испания и изложените от тази държава основания са отхвърлени, последната следва да се осъди да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник Чешката република и Френската република, встъпили по делото, следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Като не е приело законите, подзаконовите и административните мерки, необходими, за да се съобрази с член 4, параграф 1, член 11, член 13, параграф 2 и член 14, параграф 1 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура, изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г., Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по тези разпоредби.**
- 2) **Осъжда Кралство Испания да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Чешката република и Френската република понесат направените от тях съдебни разноски.**

Подписи