



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 13. decembra 2012¹

Zadeva C-412/11

**Evropska komisija
proti**

Velikemu vojvodstvu Luksemburg

„Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti — Direktiva 91/440/EGS — Razvoj železnic skupnosti — Direktiva 2001/14/ES — Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti — Člen 6(3) in Priloga II Direktive 91/440 — Člen 14(2) Direktive 2001/14 — Upravljavec infrastrukture — Organizacijska neodvisnost in neodvisnost pri odločanju — Neodvisnost pri opravljanju bistvenih nalog“

I – Uvod

1. Evropska komisija s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni izpolnilo obveznosti iz člena 6(3) in Priloge II k Direktivi 91/440/EGS², kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/12/ES³ (v nadaljevanju: Direktiva 91/440), in iz člena 14(2) Direktive 2001/14/ES⁴. Veliko vojvodstvo Luksemburg predlaga zavrnitev tožbe Komisije.

2. Ta zadeva spada v skupino tožb zaradi neizpolnitve obveznosti⁵, ki jih je Komisija vložila v letih 2010 in 2011 in se nanašajo na uporabo direktiv 91/440 in 2001/14 v državah članicah, pri čemer je glavni namen teh direktiv zagotovitev pravičnega in enakopravnega dostopa prevoznikov v železniškem prometu do infrastrukture, to je do železniškega omrežja. Te tožbe so novost, ker ima Sodišče prvič možnost, da preuči liberalizacijo železnic v Evropski uniji in zlasti da poda razlago v zvezi s tako imenovanim „prvim železniškim paketom“.

3. 6. septembra 2012 sem že predstavil sklepne predloge v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj omenjena sodba Komisija proti Portugalski, in v zgoraj omenjenih zadevah Komisija proti Madžarski, Komisija proti Španiji, Komisija proti Avstriji in Komisija proti Nemčiji. Poleg že predstavljenih sklepnih predlogov danes predstavljam sklepne predloge v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Sveta z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 341).

3 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 376).

4 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404).

5 — To sta sodbi z dne 25. oktobra 2012 v zadevah Komisija proti Portugalski (C-557/10) in z dne 8. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-528/10) ter zadeve Komisija proti Madžarski (C-473/10); Komisija proti Španiji (C-483/10); Komisija proti Poljski (C-512/10); Komisija proti Češki republiki (C-545/10); Komisija proti Avstriji (C-555/10); Komisija proti Nemčiji (C-556/10); Komisija proti Franciji (C-625/10); Komisija proti Sloveniji (C-627/10) in Komisija proti Italiji (C-369/11), ki so v postopku pred Sodiščem.

Poljski, Komisija proti Češki republiki, Komisija proti Franciji in Komisija proti Sloveniji. Ker so predmet obravnavane zadeve očitki, ki so podobni tistim, ki sem jih v zgoraj omenjenih sklepnih predlogih že preučil, bom navedel le upoštevne točke teh sklepnih predlogov, ne da bi v celoti povzel v njih navedeno argumentacijo.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. 1. Direktiva 91/440

4. Člen 6(3) Direktive 91/440 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se za pravičen in enakopraven dostop do železniške infrastrukture odločilne funkcije [bistvene naloge], navedene v Prilogi II, prenesejo na organe ali podjetja, ki sami(-a) ne zagotavljajo prevoznih storitev v železniškem prometu. Ne glede na organizacijske strukture je treba dokazati, da je bil ta cilj dosežen.

Vendar lahko države članice pobiranje uporabnin in odgovornost za upravljanje železniške infrastrukture, kot so na primer naložbe, vzdrževanje in financiranje, prenesejo na prevoznike v železniškem prometu ali kakšen drug organ.“

5. V Prilogi II k Direktivi 91/440 so našteje „bistvene [naloge] iz člena 6(3) te direktive:

„[...]

— odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti, vključno z opredelitvijo in oceno razpoložljivosti, ter dodeljevanju posameznih vlakovnih poti,

– [...]

2. 2. Direktiva 2001/14

6. Člen 14(1) in (2) Direktive 2001/14 določa:

„1. Države članice izdelajo okvir za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja iz člena 4 Direktive 91/440/EGS. Izdelajo se posebna pravila za dodeljevanje zmogljivosti. Upravljavec železniške infrastrukture izvaja postopke dodeljevanja zmogljivosti. Upravljavec infrastrukture zlasti zagotavlja, da se infrastrukturne zmogljivosti dodeljujejo pravično in brez razlikovanja ter v skladu z zakonodajo Skupnosti.

2. Kadar je upravljavec infrastrukture pravno, organizacijsko ali pri odločanju odvisen od prevoznikov v železniškem prometu, naloge, navedene v odstavku 1 in dodatno opredeljene v tem poglavju, prevzame organ za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, ki je pravno, organizacijsko in pri odločanju neodvisen od vseh prevoznikov v železniškem prometu.“

B – Luksemburška ureditev

7. Zakon z dne 22. julija 2009 o varnosti v železniškem prometu (loi sur la sécurité ferroviaire)⁶ določa, da je novoustanovljena uprava za železniški promet (Administration des Chemins de Fer, v nadaljevanju: ACF) zadolžena za opravljanje bistvenih nalog dodeljevanja zmogljivosti (vlakovnih poti) in nalaganje uporabnin.

8. Zakon z dne 11. junija 1999 o železniški infrastrukturi (loi relative à l'infrastructure ferroviaire), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 3. avgusta 2010⁷, določa:

„Naloge dodeljevanja zmogljivosti opravlja uprava za železniški promet [Administration des Chemins de Fer].“

III – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

9. Komisija je 26. junija 2008 na Veliko vojvodstvo Luksemburg naslovila uradni opomin, v katerem je zahtevala, da ta država članica svojo ureditev uskladi s prvim železniškim paketom. Navedena država članica je na opomin odgovorila z dopisom z dne 27. avgusta 2008.

10. Komisija je 9. oktobra 2009 na Veliko vojvodstvo Luksemburg naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da ukrepi, ki so bili sprejeti za prenos direktiv 91/440 in 2001/14, ne zadostujejo. Po izmenjavi pisnih stališč je Komisija Velikemu vojvodstvu Luksemburg poslala dodatno obrazloženo mnenje z dne 25. novembra 2010, v katerem se je, glede na spremembe nacionalnega prava, omejila le na očitek, ki se nanaša na neodvisnost pri opravljanju bistvenih nalog.

11. Veliko vojvodstvo Luksemburg je na dodatno obrazloženo mnenje odgovorilo 3. februarja 2011.

12. Ker Komisije odgovor in obrazložitev Velikega vojvodstva Luksemburg nista prepričala, je 8. avgusta 2011 vložila to tožbo.

IV – Trditve strank

13. Komisija navaja, da iz Direktive 91/440 izhaja, da morajo, med drugim, naloge dodeljevanja železniških zmogljivosti opravljati neodvisni organi. V skladu s Prilogo II k Direktivi 91/440 je namreč „odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti, vključno z opredelitvijo in oceno razpoložljivosti, ter dodeljevanju posameznih vlakovnih poti“ ena od „bistvenih nalog“.

14. Čeprav je ACF, ki odloča o dodeljevanju vlakovnih poti, organ, ki ni odvisen od družbe Chemins de fer luxembourgeois (luksemburške železnice, v nadaljevanju: CFL), po mnenju Komisije ta družba opravlja nekatere bistvene naloge na področju dodeljevanja vlakovnih poti.

15. Glede na informacije, ki jih je predložila luksemburška vlada, Komisija trdi, da pri motnjah v dodeljevanju vlakovnih poti odloča CFL oziroma njena služba za upravljanje z omrežjem, pri čemer ta del CFL ni neodvisen od subjektov, ki opravljajo storitve železniškega prometa.

6 — Mémorial 2009, A, št. 169, str. 2465.

7 — Mémorial 2010, A, št. 135, str. 2194.

16. Komisija meni, da pri motnjah v prometu ni več mogoče upoštevati običajnega voznega reda, ki ga določi ACF, saj so bili časi, ki jih ta vozni red določa, že prekoračeni, tako da je treba ponovno določiti vozni red za vlake, ki čakajo na vrsto. Komisija meni, da tako ponovno določanje nujno vključuje tudi dodeljevanje vlakovnih poti. V skladu z luksemburško zakonodajo pa se lahko tako dodelitev izvede le z usmerjanjem prometa, kar opravi CFL, zaradi česar ima CFL vlogo pri dodeljevanju železniških zmogljivosti, kar je v nasprotju z zahtevami Direktive 2001/14.

17. Komisija meni, da se mora CFL, ker opravlja bistveno nalogo dodeljevanja vlakovnih poti, podrediti zahtevi po neodvisnosti iz prvega železniškega paketa. Vendar CFL ni sprejel nobenega ukrepa, s katerim bi zagotovil, da bi bili subjekti, ki opravljajo bistvene naloge, pravno, organizacijsko in pri odločanju ločeni od subjektov, ki upravljajo storitve železniškega prometa.

18. Komisija v repliki navaja, da spremembe, uvedene z referenčnim dokumentom (Document de Référence, v nadaljevanju: DRR), ki so ga luksemburški organi sprejeli po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, niso dovolj za izpolnitev obveznosti.

19. Luksemburška vlada v odgovoru na tožbo nasprotuje očitku Komisije in navaja, da so bili veljavni nacionalni predpisi, čeprav so bili skladni tako z besedilom kot z namenom Direktive 2001/14, po vložitvi tožbe Komisije kljub temu spremenjeni, tako da ne dopuščajo nobenega dvoma o tem, ali so skladni s pravom Unije. Tako naj bi bil DRR spremenjen tako, da je bila tudi pristojnost za ponovno dodelitev vlakovnih poti pri morebitnih motnjah prenesena na ACF⁸. Luksemburška vlada v dupliki navaja, da je bil DRR ponovno spremenjen (z učinkom od 1. januarja 2012) in da od takrat izpolnjuje zahteve Komisije, saj določa, da pri nepredvidenih motnjah nove vlakovne poti dodeli ACF⁹.

V – Analiza tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti

20. Veliko vojvodstvo Luksemburg očitku Komisije nasprotuje s sklicevanjem na predpise, ki so bili sprejeti po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je na spremembe DRR po izteku tega roka.

21. V zvezi s tem zadostuje spomniti, da je Sodišče že večkrat presodilo, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoјati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče ne sme upoštevati sprememb, nastalih pozneje¹⁰. Za preizkus te tožbe so torej odločilni predpisi, ki so veljali po preteku roka dveh mesecev, ki je bil določen v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 25. novembra 2010.

22. Tožba Komisije temelji na dveh elementih, ki sem jih že obravnaval v sklepnih predlogih v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti Madžarski (C-473/10), Komisija proti Franciji (C-625/10) in Komisija proti Sloveniji (C-627/10).

23. V zvezi z razlogi, zaradi katerih prvotni izvajalec, kakršen je CFL, ki je železniški prevoznik, služba, ki od prevoznika ni neodvisna, ali upravljavec infrastrukture, ki od takih prevoznikov ni neodvisen, ne morejo biti udeleženi pri opravljanju bistvenih nalog, kakršna je dodeljevanje vlakovnih poti, torej zadostuje napotitev na moje sklepne predloge v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti Franciji (C-625/10, točke od 31 do 47) in Komisija proti Sloveniji (C-627/10, točke od 30 do 46).

⁸ — Napotilo na različico 3.0, izdaja 2011, referenčnega dokumenta železniške mreže je bilo objavljeno v Mémorialu 2011, B, št. 84, str. 1657.

⁹ — Napotilo na različico 2.0, izdaja 2012, referenčnega dokumenta železniške mreže je bilo objavljeno v Mémorialu 2011, B, št. 103, str. 1985.

¹⁰ — Glej zlasti sodbe z dne 19. junija 2008 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-319/06, ZOdl., str. I-4323, točka 72 in navedena sodna praksa); z dne 4. marca 2010 v zadevi Komisija proti Franciji (C-241/08, ZOdl., str. I-1697, točka 59 in navedena sodna praksa) in z dne 3. marca 2011 v zadevi Komisija proti Irski (C-50/09, ZOdl., str. I-873, točka 102).

24. Poleg tega je treba iz razlogov, ki sem jih že navedel v sklepnih predlogih v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti Madžarski (C-473/10, točke od 49 do 70) in Komisija proti Sloveniji (C-627/10, točke od 38 do 46) ugotoviti, da je izključeno, da bi imel prvotni izvajalec, kakršen je CFL, ki je železniški prevoznik, pristojnost za odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti pri morebitnih motnjah, če njegova pristojnost ni omejena na to, da te vlakovne poti ukine.

25. Zato je treba tožbi Komisije ugoditi.

VI – Stroški

26. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

27. Ker je Komisija predlagala, naj se Velikemu vojvodstvu Luksemburg naložijo stroški, in ker ta država s predlogi ni uspela, je treba temu predlogu ugoditi.

VII – Sklepni predlogi

28. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da dovoli, da služba železniškega prevoznika sodeluje pri opravljanju bistvenih nalog, kot je dodeljevanje vlakovnih poti, ni izpolnilo obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 6(3) in Priloge II k Direktivi Sveta z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (91/440/EGS), kakor je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 (2001/12/ES), in na podlagi člena 14(2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (2001/14/ES).
2. Velikemu vojvodstvu Luksemburg se naloži plačilo stroškov.