



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н N. JÄÄSKINEN

представено на 13 декември 2012 година¹

Дело C-627/10

Европейска комисия

срещу

Република Словения

„Иск за установяване на неизпълнение на задължения — Директива 91/440/ЕИО — Развитие на железниците в Общността — Директива 2001/14/ЕО — Разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура — Член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и приложение II към нея — Член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 — Управител на инфраструктурата — Участие на управител на инфраструктурата, който е железопътно предприятие, в процеса на изготвяне на работните разписания — Управление на движението — Член 6, параграфи 2—5 от Директива 2001/14 — Липса на мерки, насърчаващи управителите на инфраструктурата да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп — Член 7, параграф 3 и член 8, параграф 1 от Директива 2001/14 — Разходи, които са пряко свързани с предоставянето на железопътните услуги — Такси, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп обслужващите съоръжения — Вземане предвид таксите в други транспортни системи — Член 11 от Директива 2001/14 — Липса на система за подобряване на ефективността с цел железопътните предприятия и управителят на инфраструктурата да се стимулират да намалят неизправностите и да подобрят начина на експлоатация на инфраструктурата“

I – Въведение

1. С настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения Европейската комисия иска от Съда да установи, че Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440/ЕИО², изменена с Директива 2001/12/ЕО³ (наричана по-нататък „Директива 91/440“), и приложение II към нея, по член 14, параграф 2 от Директива 2001/14/ЕО⁴, както и по член 6, параграфи 2—5, член 7, параграф 3 и член 11 от същата директива⁵. Република Словения иска предявеният от Комисията иск да бъде отхвърлен.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86).

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

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

5 — С акт, подаден в секретариата на Съда на 1 февруари 2012 г., Комисията уведомява Съда, че оттегля твърдението за нарушение, изведено от неспазването на член 30, параграф 1 от Директива 2001/14.

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

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

II – Правна рамка

A – *Право на Съюза*

1. Директива 91/440

4. Съгласно член 6, параграф 3 от Директива 91/440:

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

Държавите членки могат, обаче, да възложат на железопътни предприятия или на който и да е друг орган, събирането на таксите и отговорностите за управление на железопътната инфраструктура, като например [свързаните такива с] инвестиции, поддържане и финансиране“.

5. В приложение II към Директива 91/440 се изброяват „съществените функции, посочени в нейния член 6, параграф 3“:

„— [...]

- взимане на решения във връзка с [раз]пределяне на маршрут, включващо както определянето, така и оценка на наличността и [предостав]яне на индивидуални влакови маршрути,
- взимане на решения във връзка с таксуване на инфраструктурата,

⁶ — Това са делата, по които са постановени Решение от 25 октомври 2012 г. по дело Комисия/Португалия (C-557/10) и Решение от 8 ноември 2012 г. по дело Комисия/Гърция (C-528/10), както и висящите пред Съда дела Комисия/Унгария (C-473/10), Комисия/Испания (C-483/10), Комисия/Полша (C-512/10), Комисия/Чешка република (C-545/10), Комисия/Австрия (C-555/10), Комисия/Германия (C-556/10), Комисия/Франция (C-625/10), Комисия/Италия (C-369/11) и Комисия/Люксембург (C-412/11).

– [...]“.

2. Директива 2001/14

6. Член 6, параграфи 2—5 от Директива 2001/14 гласи:

„2. Съобразявайки се с безопасността и поддържането и подобряването на качеството на инфраструктурното обслужване, на управителите на инфраструктурата следва да се осигурят стимули за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура, както и на равнището на таксите за достъп.

3. Държавите членки осигуряват прилагането на разпоредбата на параграф 2 или посредством договорно споразумение между компетентен орган и управителя на инфраструктурата за период, не по-малък от три години, при държавно финансиране, или посредством предприемането на подходящи регулаторни мерки[, предвиждащи необходимите правомощия].

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

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

7. Съгласно член 7, параграф 3 от посочената директива:

„Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 или 5 или на член 8, таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения се определят от размера на разходите, [свързани пряко с] извършването на [железопътната] услуга“.

8. Член 8, параграф 1 от Директива 2001/14 гласи:

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

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

9. Член 11, параграф 1 от същата директива гласи:

„Чрез [система за подобряване на ефективността], схемите за определяне [на] таксите за ползване на инфраструктурите насърчават железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата да минимизират прекъсванията и да подобрят [ефективността] на мрежата. Тя може да включва санкции за действия, които разстройват работата на мрежата, компенсация за предприятия, които са потърпевши от прекъсването и бонуси [като награда за постигането на ефективност, която е] по-добър[а] от планиран[ата]“.

10. Член 14, параграф 2 от Директива 2001/14 предвижда следното:

„В случаите, когато по отношение на юридическата си форма, организация или функции за вземане на решения, управителят на инфраструктурата не е независим от което и да е железопътно предприятие, функциите, предвидени в параграф 1 и описани в тази глава, се изпълняват от разпределящ орган, който по отношение на юридическата си форма, организация или вземането на решения е независим от което и да е железопътно предприятие“.

Б – *Словенска правна уредба*

1. Закон за железопътния транспорт

11. Член 21 от Закона за железопътния транспорт (Zakon o železniškem prometu)⁷ гласи:

„1. Правителството създава публична агенция за железопътен транспорт [наричана по-нататък „агенцията за железопътен транспорт“ или „агенцията“], която да изпълнява посочените в настоящия член функции.

[...]

3. Агенцията изпълнява функциите си по начин, който гарантира недискриминационен достъп до железопътната инфраструктура, включително що се отнася до:

— разпределянето на влаковите маршрути,

[...]

— приемането на работно разписание за мрежата“.

12. Съгласно член 11 от посочения закон:

„1. Поддръжката на публичната железопътна инфраструктура и управлението на железопътния транспорт по тази инфраструктура представляват задължения за предоставяне на обществени услуги.

2. Управителят изпълнява посочените в предходния параграф задължения за предоставяне на обществени услуги в съответствие с договора за предоставяне на обществени услуги.

[...]

4. Регулирането на железопътния транспорт по публичната железопътна инфраструктура обхваща главно:

— управлението на движението на влаковете,

— изготвянето и прилагането на работното разписание,

[...]“.

7 — Uradni list RS, № 44/2007, в редакцията на закона след изменението му (Uradni list RS, № 58/2009, наричан по-нататък „Законът за железопътния транспорт“). Относно извършеното през 2010 г. изменение — тоест след изтичането на срока, определен в мотивираното становище — вж. бележка под линия 9 от настоящото заключение.

2. Наредба за разпределянето на влаковите маршрути и за таксите за ползване на публичната железопътната инфраструктура

13. Съгласно член 9 от Наредбата от 18 април 2008 г. за разпределянето на влаковите маршрути и за таксите за ползване на публичната железопътната инфраструктура (Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi)⁸:

„1. В процедурата по създаване и разпределяне на влакови маршрути агенцията, управителят и кандидатът съблюдават следните срокове и принципи:

[...]

- управителят изготвя проект за ново работно разписание и нови влакови разписания най-късно пет месеца преди влизането в сила на новото работно разписание и ги предоставя на агенцията,
- при изготвянето на посочения проект управителят се консултира със заинтересованите страни и всички желаещи да изразят становище относно последиците, които работното разписание би могло да има върху възможностите им за предоставяне на железопътни услуги през периода на валидност на работното разписание,
- агенцията изпраща проект на новото работно разписание на кандидатите, поискали предоставянето на влаков маршрут, както и на другите заинтересовани страни, желаещи да изразят становище относно последиците, които работното разписание би могло да има върху възможностите им за предоставяне на железопътни услуги през периода на валидност на работното разписание, като им дава поне едномесечен срок, в който да ѝ изпратят становищата си, ако имат такива“.

14. Член 20, параграфи 2 и 5 от посочената наредба гласи:

„2. Управителят на инфраструктурата се насърчава да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп чрез мерки за стимулиране като се спазват изискванията за безопасност и се поддържа и подобрява качеството на инфраструктурното обслужване. С тази цел в сключения между агенцията и управителя тригодишен договор трябва да се предвиди, че част от печалбата от други търговски дейности на управителя по смисъла на предходния параграф не се взема предвид при изчисляването на таксите, а се оставя на управителя като стимулираща мярка.

[...]

5. В метода за изчисляване на таксите се вземат предвид и всички данни относно схемата за таксуване, както и достатъчно информация за цената на посочените в членове 23 и 24 услуги, ако се предлагат само от един доставчик. В метода се взема предвид не само информацията за действащата схема за таксуване, но също и показатели относно възможните промени в размера на таксите през следващите три години. Освен това в метода се вземат предвид мерките, стимулиращи железопътните предприятия и управителя да минимизират неизправностите и да подобрят начина на експлоатация на инфраструктурата.

Това може да са санкции за действия, довели до неизправности в мрежата, компенсации за предприятията, които са потърпевши от тези неизправности, и парични награди за постигането на голяма ефективност, надхвърляща предвижданията“.

8 — Uradni list RS, № 38/08, наричана по-нататък „Наредбата от 18 април 2008 г.“.

15. Съгласно член 21 от същата наредба:

- „1. При определянето на размера на таксите агенцията спазва предвидените в закона критерии.
2. При оценяването на критериите, посочени в предходния параграф, агенцията отчита разходите за експлоатация за съответния вид влак, които по-специално се формират от разходите за поддръжка на пътищата, за инфраструктурата, свързана с движението на влака, и за управлението на железопътния транспорт.
3. Агенцията трябва да се увери, че за всички железопътни предприятия, които предоставят услуги с подобен характер на сходна част от пазара, се прилагат обективно равностойни и недискриминационни такси“.

III – Досъдебна процедура и производство пред Съда

16. На 10 май 2007 г. службите на Комисията изпращат въпросник до словенските власти, за да проверят транспонирането от страна на Република Словения на директивите от първия пакет от мерки за железопътния транспорт. На 11 юли 2007 г. тя отговаря на въпросника. С кореспонденция от 21 ноември 2007 г. Комисията иска допълнителна информация от Република Словения, която отговаря с кореспонденция от 16 януари 2008 г.

17. На 26 юни 2008 г. Комисията изпраща на Република Словения официално уведомително писмо, като посочва, че съгласно предоставената на Комисията информация първият пакет от мерки за железопътния транспорт не е бил надлежно транспониран във вътрешния правов ред на Република Словения що се отнася до независимостта на съществениите функции на управителя на инфраструктурата, таксуването на достъпа до железопътната инфраструктура и железопътния регулаторен орган.

18. На 22 август 2008 г. Република Словения отговаря на официалното уведомително писмо. Впоследствие тя предоставя допълнителна информация на Комисията с писма от 16 март и 8 юли 2009 г.

19. На 9 октомври 2009 г. Комисията изпраща на Република Словения мотивирано становище, тъй като счита, че тази държава членка не е взела необходимите мерки за надлежното транспониране на директивите, свързани с първия пакет от мерки за железопътния транспорт.

20. С кореспонденция от 8 декември 2009 г. Република Словения съобщава, че се е запознала с нарушенията, в които е била упрекната в мотивираното становище, и изразява готовността си да ги отстрани. В отговора си на мотивираното становище от 8 март 2010 г. Република Словения потвърждава във всяко едно отношение своите съображения, изложени в писмото ѝ от 8 декември 2009 г.

21. На 29 декември 2010 г. Комисията предявява настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения.

22. С Определение на председателя на Съда от 14 юни 2011 г. Чешката република и Кралство Испания са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Република Словения.

23. Комисията, Република Словения, Чешката република и Кралство Испания се явяват в съдебното заседание, проведено на 20 септември 2012 г.

IV – Анализ на иска за установяване на неизпълнение на задължения

А – По първото твърдение за нарушение, изведено от липсата на независимост на управителя на инфраструктурата при изпълнението на съществените функции

1. Доводи на страните

24. Комисията твърди, че Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и приложение II към нея, както и по член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, тъй като управителят на инфраструктурата, който предоставя услуги по железопътен транспорт, от една страна, участва в изготвянето на работното разписание, и от друга страна, регулира движението на влаковете и следователно участва в изпълнението на функцията по вземане на решения относно разпределянето на влаковите маршрути или разпределянето на капацитета на инфраструктурата.

25. В това отношение Комисията изтъква, че член 21 от Закона за железопътния транспорт предоставя изпълнението на задачите по разпределяне на влаковите маршрути на агенцията за железопътен транспорт, като съгласно член 11, параграф 4 от същия закон управителят на инфраструктурата и по-специално Словенските железници участват в приемането на решенията относно разпределянето на влаковите маршрути или разпределянето на капацитета на инфраструктурата.

26. Комисията също така посочва, че Словенските железници продължават да участват в изготвянето на работното разписание, тъй като член 9 от Наредбата от 18 април 2008 г. предвижда, че управителят на инфраструктурата изготвя проект за ново работно разписание и провежда консултации по него със заинтересованите страни преди да го предостави на посочената агенция, която изпраща проекта за новото работно разписание на кандидатите и след това взема окончателното си решение за разпределяне.

27. Освен това Комисията твърди, че управителят на инфраструктурата отговаря и за регулирането на движението на влаковете, тъй като в член 11, параграф 4 от Закона за железопътния транспорт се посочва, че управлението на движението на влаковете спада към управлението на железопътния транспорт по публичната железопътната инфраструктура.

28. От своя страна Република Словения поддържа, че твърденията на Комисията са неоснователни. По-специално тя твърди, че член 3 от Закона за изменение на Закона за железопътния транспорт (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu)⁹ (наричан по-нататък „Законът от 27 декември 2010 г.“) лишава управителя на инфраструктурата от каквито и да било правомощия за изготвяне на разписанията в мрежата и прехвърля тези правомощия изцяло на агенцията за железопътен транспорт.

29. Освен това според Република Словения управлението на движението на влаковете не е част от „съществените функции“, изброени в приложение II към Директива 91/440. Държавата членка твърди, че разписанията се определят от агенцията за железопътен транспорт, а управителят на инфраструктурата — който в качеството си на управител на движението имал достъп само до реалния контрол на маршрута — получавал единствено информация, която и другите железопътни предприятия могли да получат, като се запознаят с разписанията в мрежата.

⁹ — Uradni list RS, № 106/2010; вж. бележка под линия 7 от настоящото заключение.

2. Анализ на първото твърдение за нарушение

30. Република Словения оспорва първата част от първото твърдение за нарушение на Комисията, като се позовава на законови и подзаконови разпоредби, приети след изтичането на срока, даден в мотивираното становище, а именно Закона от 27 декември 2010 г. и Закона за словенското железопътно дружество¹⁰. В съдебното заседание тази държава членка уточнява, че към момента на изменение на Закона за железопътния транспорт през 2007 г. функцията по предоставянето на влакови маршрути вече е била прехвърлена на независима агенция, а от своя страна изготвянето на разписанията в мрежата е било прехвърлено на въпросната агенцията едва с приемането на допълнителна наредба през 2011 г.

31. В това отношение е достатъчно да се напомни, че Съдът многократно е постановявал, че 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, и Съдът не следва да взема предвид последващите промени¹¹. Следователно определяща при разглеждането на първата част от първото твърдение за нарушение е действащата правна уредба към момента на изтичането на двумесечния срок, даден в мотивираното становище от 9 октомври 2009 г.

32. В Словения дейността по разпределяне на капацитета и предоставяне на индивидуалните влакови маршрути¹², изразяваща се в изработването на „проект за ново работно разписание и нови влакови разписания“ в Република Словения¹³, е предоставено на традиционния оператор, контролиран от независимия орган, натоварен със съществения функции.

33. Съгласно член 6, параграф 3 от Директива 91/440 изброените в приложение II към нея функции могат да „се възлагат [само] на органи и[ли предприятия], които самите не предоставят никакви железопътни транспортни услуги“. В приложение II се посочват „решения във връзка с [раз]пределяне на маршрут, включващо както определянето, така и оценка на наличността и [предостав]яне на индивидуални влакови маршрути“. Така от текста на директивата следва, че „определянето и оценката на наличността“ са част от правомощията на органа, натоварен със съществената функция по разпределяне на капацитета и по предоставяне на влаковите маршрути.

34. Ето защо считам, че не е възможно управителят на инфраструктурата, който е независим от железопътните предприятия, и дори разпределящият орган, да възложат на такова предприятие всички подготвителни работи, предхождащи вземането на решение. Поради това обстоятелството, че Словенските железници действат от името на агенцията за железопътен транспорт — която си запазва всички правомощия за приемането на плана за разписанията и за предоставянето на индивидуални влакови маршрути — не е достатъчно, за да се осигури съвместимостта на тази система с изискванията на правото на Съюза.

35. Следователно именно традиционният оператор — и по-специално Словенските железници — управлява железопътната инфраструктура. Наистина, създадено е ново образувание, а именно агенцията за железопътен транспорт, на която е било възложено разпределянето на капацитета и индивидуалното предоставяне на влакови маршрути. Съгласно член 9 от Наредбата от 18 април 2008 г. обаче именно управителят на инфраструктурата, с

10 — Вж. бележка под линия 9 от настоящото заключение.

11 — Вж. по-специално Решение от 19 юни 2008 г. по дело Комисия/Люксембург (C-319/06, Сборник, стр. I-4323, точка 72 и цитираната съдебна практика), Решение от 4 март 2010 г. по дело Комисия/Франция (C-241/08, Сборник, стр. I-1697, точка 59 и цитираната съдебна практика), както и Решение от 3 март 2011 г. по дело Комисия/Ирландия, C-50/09 (Сборник, стр. I-873, точка 102).

12 — Подобен е и случаят в дело Комисия/Франция (C-625/10), посочено по-горе (вж. точки 22—47 от заключението ми).

13 — Член 9 от Наредбата от 18 април 2008 г.

други думи Словенските железници, изготвя проект за ново работно разписание и нови влакови разписания и ги предоставя на посочената агенция. При изготвянето на посочения проект управителят на инфраструктурата трябва да проведе консултации със заинтересовани страни и всеки, който желае да изрази становище.

36. Ще припомня също, че съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, ако управителят на инфраструктурата не е независим от дадено железопътно предприятие — както е в Словения — функцията по разпределяне на капацитета на инфраструктурата се предоставя на разпределящ орган, който е независим от правна страна, по отношение на организацията или вземането на решения от което и да било транспортно предприятие. В това отношение Комисията основателно констатира, че Словенските железници продължават да вземат участие в изготвянето на работното разписание и съответно в изпълнението на функцията по разпределяне на влаковите маршрути или в разпределянето на капацитета на инфраструктурата.

37. Според мен органът, натоварен със съществената функция по разпределяне на капацитета и влаковите маршрути, трябва да контролира целия процес по разпределяне. Ето защо държавата членка се оказва в неизпълнение поради участието на управителя на инфраструктурата, който е предприятие за железопътен транспорт, в упражняването на определена съществена функция.

38. Втората част от първото твърдение за нарушение на Комисията е изведена от това, че в Словения управителят на инфраструктурата, който предоставя услуги по железопътен транспорт, осигурявал управлението на движението на влаковете.

39. Най-напред ще отбележа, че тази част по същество е идентична с първото твърдение за нарушение в дело Комисия/Унгария, посочено по-горе (вж. точки 49—70 от заключението ми). Поради това трябва да се вземе предвид правният анализ, извършен в представеното по посоченото дело заключение. В прилагането на словенската правна уредба обаче има различия спрямо съществуващото положение в Унгария. Следователно при преценката на основателността на твърдението за нарушение трябва да се отчете специфичното положение в Словения.

40. Република Словения твърди, че управлението на движението на влаковете не е част от „съществените функции“, изброени в приложение II към Директива 91/440. До същия извод достигнах и аз в заключението си по дело Комисия/Унгария, посочено по-горе.

41. Струва ми се, че в съдебното заседание Комисията се съгласи с този анализ. Въпреки това тя твърди, че в Словения предоставянето на влаковия маршрут се извършва в рамките на управлението на движението. В писмената си реплика Комисията се позовава на плана за мрежата на Република Словения в подкрепа на твърдението си, че при смущения в движението единствено управителят може да предостави необходимия влаков маршрут. Според плана за мрежата, при необходимост или ако инфраструктурите временно са извън експлоатация, управителят може временно да отмени изпълнението на предоставените влакови маршрути за периода, необходим за възстановяването на системата. Освен това при наличие на изключителни обстоятелства, водещи до отклонение спрямо предоставените влакови маршрути, в хода на предварителните консултации с превозвача управителят имал право да актуализира влаковите маршрути така, че осигуряването на първоначално определените връзки да се гарантира във възможно най-голяма степен. Република Словения не отхвърля тези твърдения.

42. В иска си обаче Комисията твърди, че управлението на движението на влаковете трябва да се предостави на образувание, което не е доставчик на услуги за железопътен транспорт, без изобщо да се позовава на отмяната или на преразпределянето на влаковите маршрути при смущения в движението.

43. Ето защо стигам до извода, че в писмената си реплика Комисията разширява предмета на своя иск или най-малкото изтъква ново обстоятелство в подкрепа на твърдяното неизпълнение на задължения, тъй като в нея Комисията засяга въпроса за управлението на движението при смущения в последното. Поради това искът на Комисията трябва да се обяви за недопустим в частта, която се основава на този довод. От друга страна — поради съображенията, изложени в заключението ми по дело Комисия/Унгария, посочено по-горе — доводите в подкрепа на твърдението за нарушение, свързано с условията на управление на движението, трябва да се приемат за необосновани.

44. Ако въпреки това Съдът приеме за допустими доводите, изведени от правомощията на управителя на инфраструктурата при смущения в движението, ще напомня, че в заключението ми по дело Комисия/Унгария, посочено по-горе, стигам до извода, че управител, който не е независим и отговаря за управлението на железопътното движение, може да има право да отменя влакови маршрути при смущения в движението, но преразпределянето им трябва да се счита за част от запазените съществени функции, които е възможно да се изпълняват само от независим управител или от разпределящ орган.

45. За разлика от Унгария, в Словения управителят, който не е независим, може да вземе решение за актуализиране на отменените влакови маршрути. Поради това, ако втората част от твърдението за нарушение е допустима, тя трябва да се приеме за основателна доколкото се отнася до възможността, предоставена на управителя, който не е независим, да взема решения за преразпределяне на влакови маршрути при смущения в движението.

46. Поради изложените съображения предлагам първата част от първото твърдение за нарушение на Комисията да се обяви за основателна, доколкото е изведена от участието на управителя на инфраструктурата, който не е независим, в разпределянето на влаковите маршрути. Втората част от първото твърдение за нарушение трябва да се обяви за частично неоснователна и частично недопустима доколкото се отнася до управлението на движението от управителя. Ако тази втора част обаче се приеме за допустима в своята цялост, тя би била основателна, доколкото се отнася до възможността, предоставена на управителя, който не е независим, да взема решения за преразпределяне на влакови маршрути при смущения в движението.

Б – По второто твърдение за нарушение, изведено от липсата на мерки за стимулиране

1. Доводи на страните

47. Комисията твърди, че Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 6, параграфи 2—5 от Директива 2001/14, тъй като не е предвидила механизъм, насърчаващ управителите на инфраструктурата да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп.

48. Република Словения посочва, че член 10 от Закона от 27 декември 2010 г. предвижда, че чрез мерки за стимулиране управителят на инфраструктурата трябва да се насърчава да намалява разходите за осигуряване на инфраструктурата и размера на таксата.

2. Анализ на второто твърдение за нарушение

49. Въз основа на изложените по-горе съображения най-напред констатирам, че защитата на Република Словения е неотнositима, доколкото се основава на законодателни промени, извършени със Закона от 27 декември 2010 г. Поради това основателността на твърдението за нарушение трябва да се прецени съобразно разпоредбите на член 20, параграф 2 от Наредбата от 18 април 2008 г.

50. Освен това констатирам, че второто твърдение за нарушение на Комисията, изведено от липсата на мерки за стимулиране с цел да се намалят разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп, по същество е идентично с третото твърдение за нарушение в дело Комисия/Полша, посочено по-горе (вж. точки 74—84 от заключението ми), с второто твърдение за нарушение в дело Комисия/Чешка република, посочено по-горе (вж. точки 47—55 от заключението ми), с третото твърдение за нарушение в дело Комисия/Германия (вж. точки 93—104 от заключението ми), както и с втората част от второто твърдение за нарушение в дело Комисия/Франция (C-625/10), посочено по-горе (вж. точки 63—69 от заключението ми).

51. Поради това трябва да се вземе предвид правният анализ, извършен в представените по посочените дела заключения. Словенската правна уредба и нейното прилагане обаче притежават специфики спрямо съществуващото положение в посочените държави членки. Следователно при преценката на основателността на твърдението за нарушение трябва да се отчете специфичното положение в Словения.

52. Комисията основателно отбелязва, че член 20, параграф 2 от Наредбата от 18 април 2008 г. само възпроизвежда текста на член 6, параграфи 2 и 3 от Директива 2001/14. При това — въпреки че словенската правна уредба оправомощава властите да вземат предвидените от законодателя на Съюза мерки, за да стимулират управителя на инфраструктурата да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп — към момента на изтичането на срока, предвиден в мотивираното становище, не е бил сключен нито един многогодишен договор, нито е била приета каквато и да било регулаторна мярка, подобна на предвидените такива в член 6, параграф 3 от тази директива. Поради това, след като предвидените в член 6, параграфи 2 и 3 от същата директива мерки за стимулиране липсват, не е налице никаква разпоредба или мярка, осигуряваща транспонирането на параграфи 4 и 5 от посочения член.

53. Поради изложените съображения второто твърдение за нарушение на Комисията трябва да се приеме като основателно.

В – По третото твърдение за нарушение, изведено от липсата на система за подобряване на ефективността

1. Доводи на страните

54. Комисията твърди, че Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 11 от Директива 2001/14, тъй като не е въвела система за подобряване на ефективността с цел железопътните предприятия и управителят на инфраструктурата да се стимулират да намалят неизправностите и да подобрят начина на експлоатация на инфраструктурата.

55. В отговор Република Словения изтъква, че член 11 от Директива 2001/14 е бил транспониран в националното законодателство със Закона от 27 декември 2010 г., който добавя два нови параграфа към член 15г от Закона за железопътния транспорт, създаващи правна основа за приемането на подзаконова разпоредба, която прави възможно въвеждането на последващата система за подобряване на ефективността.

2. Анализ на третото твърдение за нарушение

56. Отново трябва да се констатира, че поради изложените в точка 49 от настоящото заключение съображения защитата на Република Словения е неотнositа, доколкото се позовава на законодателни промени, извършени със Закона от 27 декември 2010 г. Следователно твърдението за нарушение трябва да се разгледа единствено предвид разпоредбите на член 20, параграф 5 от Наредбата от 18 април 2008 г.

57. Трябва да се напомни, че третото твърдение за нарушение на Комисията, изведено от липсата на мерки, насърчаващи железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата да минимизират неизправностите и да подобрят ефективността на железопътната мрежа чрез въвеждането на „система за подобряване на ефективността“, по същество е идентично с второто твърдение за нарушение в дело Комисия/Испания, посочено по-горе (вж. точки 67—72 от заключението ми), с четвъртото твърдение за нарушение в дело Комисия/Чешка република, посочено по-горе (вж. точки 90—93 от заключението ми), както и с първата част от второто твърдение за нарушение в дело Комисия/Франция (C-625/10), посочено по-горе (вж. точки 61 и 62 от заключението ми).

58. Поради това трябва да се вземе предвид правният анализ, извършен в представените по посочените дела заключения. Словенската правна уредба и нейното прилагане обаче притежават специфики спрямо съществуващото положение в посочените държави членки. Следователно при преценката на основателността на твърдението за нарушение трябва да се отчете специфичното положение в Словения.

59. Комисията основателно отбелязва, че член 20, параграф 5 от Наредбата от 18 април 2008 г. възпроизвежда текста на член 11 от Директива 2001/14. При това — въпреки че от декември 2009 г. словенската правна уредба оправомощава властите да вземат предвидените от законодателя на Съюза мерки, за да създадат и въведат система за подобряване на ефективността по смисъла на член 11 от посочената директива — към момента на изтичането на срока, предвиден в мотивираното становище, не е била приета нито една конкретна мярка или разпоредба в приложение на това правомощие.

60. Поради изложените съображения третото твърдение за нарушение на Комисията трябва да се приеме като основателно.

Г — По четвъртото твърдение за нарушение, изведено от обстоятелството, че в метода за изчисляване на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения, не се вземали предвид само разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга

1. Доводи на страните

61. Комисията твърди, че Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 7, параграф 3 от Директива 2001/14, тъй като не е предвидила метод за изчисляване на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения, който да се основава само на разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга.

62. Освен това Комисията упреква Република Словения, че не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 1 от Директива 2001/14, тъй като в законодателството си не е предвидила правила, чрез които да се провери дали всеки от пазарните сегменти действително може да поеме начисляване на надбавки с цел пълното възстановяване на извършените от управителя на инфраструктурата разходи.

63. От своя страна Република Словения изтъква, че със Закона от 27 декември 2010 г. в член 15г, параграф 3 от Закона за железопътния транспорт е била добавена разпоредба, съгласно която размерът на таксата, събирана за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения, трябва да се определя от разходите, свързани пряко с извършването на услугите. Освен това Наредбата за разпределянето на влаковите маршрути и за таксите за ползване на публичната железопътната инфраструктура била в процес на изменение и в нея било предвидено да се включи разпоредба относно начина, по който трябва да се проверява дали пазарен сегмент действително може да поеме начисляване на надбавки с цел пълното възстановяване на извършените от управителя разходи.

2. Анализ на четвъртото твърдение за нарушение

64. Най-напред констатирам, че поради изложените в точка 49 от настоящото заключение съображения защитата на Република Словения е неотнوسима, доколкото се позовава на законодателни промени, извършени със Закона от 27 декември 2010 г. Същото се отнася и за втория акт, който словенските власти изтъкват, а именно Наредбата за разпределянето на влаковите маршрути и за таксите за ползване на публичната железопътната инфраструктура¹⁴. Следователно твърдението за нарушение трябва да се разгледа единствено предвид разпоредбите на член 21, параграф 2 от Наредбата от 18 април 2008 г.

65. Най-напред ще напомня, че в заключението ми по дело Комисия/Чешка република, посочено по-горе (вж. точка 66 и сл. от това заключение), което ще бъде представено едновременно с настоящото заключение, съм извършил анализ на понятието „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“. Поради това с цел избягване на повторения препращам към анализа, който се съдържа в посоченото заключение¹⁵.

66. По отношение на тълкуването на понятието „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“ в това заключение предлагам на Съда да приеме, че предвид, от една страна, липсата на прецизност в Директива 2001/14, и от друга страна, липсата на точно определение на посоченото понятие, както и на разпоредба от правото на Съюза, изброяваща конкретно разходите, които не се обхващат от това понятие, държавите членки се ползват с известна свобода на икономическа преценка при транспонирането и прилагането на въпросното понятие. При това — въпреки че според мен е невъзможно чрез изчерпателно изброяване да се определи какво обхваща понятието „разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга“ — в определени случаи държавите членки могат да включат разходи, които явно надхвърлят границите на използваното в Директива 2001/14 понятие. Следователно в производството по изпълнение на задължения трябва да се провери дали правната уредба на държавата членка позволява в изчисляването на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до железопътните инфраструктури, да се включват елементи, които явно не са свързани пряко с извършването на железопътната услуга.

14 — Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, Uradni list RS, № 113/2009.

15 — Вж. също точки 92—102 от заключението ми по дело Комисия/Полша, посочено по-горе, както и точки 73—86 от заключението ми по дело Комисия/Германия, посочено по-горе.

67. Считам, че сам по себе си член 21, параграф 2 от Наредбата от 18 април 2008 г. позволява на словенските власти да въведат рамка за таксуване, отговаряща на изискванията на член 7, параграф 3 и член 8, параграф 1 от Директива 2001/14.

68. Въпреки това, до влизането в сила на Закона от 27 декември 2010 г. вторият параграф от член 15г от Закона за железопътния транспорт е давал възможност изчисляването на таксата за достъп до инфраструктурата да става въз основа на критерий, озаглавен „такса за ползването на транспортната инфраструктура в други подсистеми и по-специално в сухопътния транспорт“¹⁶. Въпреки че държавата членка твърди, че не е използвала посочения критерий, законодателството ѝ обаче е позволявало такива разходи да се вземат предвид в нарушение на релевантните разпоредби от Директива 2001/14.

69. Според мен това е достатъчно, за да може четвъртото твърдение за нарушение на Комисията да бъде уважено, въпреки неяснотата, с която се характеризира размяната на становища между страните във връзка с това твърдение за нарушение.

V – По съдебните разноски

70. Съгласно член 138, параграф 2 от Процедурния правилник¹⁷, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Тъй като Комисията и Република Словения са загубили по едно или няколко от предявените основания, предлагам всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски.

71. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Чешката република и Кралство Испания, допуснати да встъпят в настоящия спор, понасят направените от тях съдебни разноски.

VI – Заключение

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

1) Република Словения не е изпълнила задълженията си:

- по член 6, параграф 3 от Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността, изменена с Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година, и по приложение II към нея, както и по член 14, параграф 2 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност, тъй като управителят на инфраструктурата, който предоставя услуги по железопътен транспорт, участва в изготвянето на работното разписание и следователно участва в изпълнението на функцията по вземане на решения относно разпределянето на влаковете маршрути или разпределянето на капацитета на инфраструктурата,

16 — Член 10 от Закона от 27 декември 2010 г. отменя втора алинея от член 15г от Закона за железопътния транспорт и добавя едно изречение в края на третия параграф от същия член.

17 — В сила от 1 ноември 2012 г.

- по член 6, параграфи 2—5 от Директива 2001/14, тъй като не е предвидила мерки, насърчаващи управителите на инфраструктурата да намаляват разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп,
 - по член 11 от Директива 2001/14, тъй като не е въвела система за подобряване на ефективността с цел железопътните предприятия и управителят на инфраструктурата да се стимулират да намалят неизправностите и да подобрят начина на експлоатация на инфраструктурата,
 - по член 7, параграф 3 от Директива 2001/14, тъй като словенското законодателство е допуснало при изчисляването на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения, да се взема предвид таксата за ползването на транспортната инфраструктура в други подсистеми и по-специално в сухопътния транспорт.
- 2) Отхвърля иска в останалата му част.
- 3) Европейската комисия, Република Словения, Чешката република и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноски.