



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
представено на 28 март 2019 година<sup>1</sup>

Дело C-210/18

**WESTbahn Management GmbH**  
срещу  
**ÖBB-Infrastruktur AG**

(Преюдициално запитване, отправено от Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, Австрия))

„Преюдициално запитване — Транспорт — Единно европейско железопътно пространство — Директива 2012/34/ЕС — Пътнически гари, техните сгради и други съоръжения — Железопътна инфраструктура — Включване на пътническите перони — Такса за достъп — Ограничаване на действието на съдебното решение“

1. Пероните представляват ли част от железопътните пътнически гари? На пръв поглед очевидният утвърдителен отговор престава да бъде толкова очевиден, когато разпоредби от правото на Съюза (Директива 2012/34/ЕС<sup>2</sup>) създават известно объркване при дефинирането на понятията „железопътна инфраструктура“, от една страна, и „обслужващи съоръжения“, от друга.
2. В Директива 2012/34 пътническите гари и товарните терминали се определят като обслужващи съоръжения. Според нея обаче „списък[ът] на елементите на железопътната инфраструктура“ обхваща „пътнически и товарни перони, включително [намиращите се в] пътнически гари и товарни терминали“.
3. В зависимост от това дали пътническите перони спадат към едната или другата категория, съществува разлика при изчисляването на таксите, които железопътните предприятия трябва да заплатят за ползването им. Пред този проблем се изправя Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, Австрия, наричана по-нататък „Комисията за контрол“), натоварена да разрешава по административен ред споровете в тази област<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: испански.

<sup>2</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32).

<sup>3</sup> Съдът приема, че тази комисия може да бъде включена сред органите, които имат право да отправят преюдициални запитвания (решение от 22 ноември 2012 г., Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, т. 26—31). Имам известни резерви спрямо подобно включване, което по аналогични причини би могло да се приеме практически за всички секторни регулаторни органи.

## I. Правна уредба

### A. Правото на Съюза. Директива 2012/34

4. Член 3 („Определения“) гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

- 1) „железопътно предприятие“ означава всяко публично или частно предприятие, лицензирано в съответствие с настоящата директива, основният предмет на дейност на което е предоставянето на услуги за железопътен превоз на товари и/или пътници, с изискване предприятието да осигурява тракция; това включва и предприятия, които предоставят само тракция;
  - 2) „управител на инфраструктура“ означава всяка организация или дружество, отговарящи по-специално за изграждането, управлението и поддръжката на железопътна инфраструктура, включително управлението на трафика и контрола на управлението и сигнализацията; функциите на управител на инфраструктурата на дадена мрежа или част от мрежа могат да бъдат поверени на различни организации или дружества;
  - 3) „железопътна инфраструктура“ означава елементите, изброени в приложение I;
- [...]
- 11) „обслужващо съоръжение“ означава инсталацията, включително теренът, сградата и оборудването, която е специално уредена цялостно или частично, така че да позволява предоставянето на една или повече от услугите, посочени в точки 2—4 от приложение II;
  - 12) „оператор на обслужващо съоръжение“ означава всяко публично или частно образувание, което отговаря за управлението на едно или повече обслужващи съоръжения или за предоставянето на железопътните предприятия на една или повече услуги, посочени в точки 2—4 от приложение II;

[...]“.

5. Съгласно член 13 („Условия за достъп до услуги“):

„1. Управителите на инфраструктурата предоставят по недискриминационен начин на всички железопътни предприятия пакета за минимален достъп, предвиден в точка 1 от приложение II.

2. Операторите на обслужващи съоръжения предоставят по недискриминационен начин достъп на всички железопътни предприятия, включително достъп до релсов път, до съоръженията, посочени в приложение II, точка 2, както и до услугите, предоставяни в тези съоръжения.

[...]

4. На заявките на железопътни предприятия за достъп до и за предоставяне на услуги в обслужващото съоръжение, посочено в приложение II, точка 2, се предоставя отговор в разумен срок, определен от регулаторния орган, посочен в член 55. Тези заявки могат да бъдат отхвърляни само при условие че съществуват жизнеспособни алтернативи, даващи им възможност да извършват съответните услуги за превоз на товари или пътници по същия маршрут и при икономически приемливи условия. [...]

[...]“.

6. Член 31 („Принципи на налагане на такси“) предвижда:

„1. Таксите за ползване на железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения се заплащат съответно на управителя на инфраструктура и на оператора на обслужващото съоръжение и се използват за финансиране на дейността им.

[...]

3. Без да се засягат параграфи 4 или 5 от настоящия член или член 32, таксите за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, се определят на равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга.

[...]

7. Таксата, налагана за релсовия достъп в рамките на обслужващи съоръжения по точка 2 от приложение II и предоставянето на услуги в тези съоръжения, не надхвърля разходите за извършването им заедно с разумна печалба“.

7. Приложение I („Списък на елементите на железопътната инфраструктура“) гласи:

„Железопътната инфраструктура се състои от следните елементи, при условие че те съставляват част от постоянния път, включително обслужващите странични коловози, но с изключение на линиите, разположени в железопътни ремонтни заводи, локомотивни депа и частни отклонителни линии или странични коловози:

- наземна област,
- железопътна линия и леглото ѝ, по-специално насипи, изкопи, дренажни канали и ровове, зидани ровове, земни траншеи, облицовъчни стени, насаждения за защита на страничните склонове и др.; пътнически и товарни перони, включително [намиращите се в] пътнически гари и товарни терминали; релсови пътища и пешеходни пътеки; оградни стени, плетове, ограждения; пожарозащитни шини; апаратура за нагreti точки; прелези и др.; снегoзащитни заграждения,

[...]

- път за достъп за пътници и товари, включително достъп по шосе и достъп за пътници, пристигащи или тръгващи пеша,

[...]

- сгради, използвани от инфраструктурния отдел, включително част от съоръженията за събирането на транспортните такси“.

8. Приложение II („Услуги, предоставяни на железопътните предприятия (съгласно член 13)“) гласи:

„1. Пакетът за минимален достъп обхваща:

- a) обработка на заявките за ползване на железопътен инфраструктурен капацитет;

- б) право на ползване на предоставения капацитет;
- в) използване на железопътната инфраструктура, включително на стрелки и железопътни възли;

[...]

2. Следва да се осигурява достъп, включително достъп до релсов път, до следните обслужващи съоръжения, когато съществуват такива, и до услуги, предоставяни в тези съоръжения:

- а) пътнически гари, техните сгради и други съоръжения, включително обозначаване на пътна информация и подходящо място за билетно обслужване;

[...]“.

### ***Б. Националното право. Eisenbahngesetz (Закон за железопътния транспорт)***

9. Член 10а препраща пряко към приложение I от Директива 2012/34, за да дефинира понятието „железопътна инфраструктура“.

10. Член 58 се отнася до минималния достъп, включително използването на железопътната инфраструктура, формулирано по същия начин като в приложение II, точка 1, буква в) от Директива 2012/34.

11. В член 58b, който е посветен на достъпа до обслужващите съоръжения и до предоставянето на услуги, се уточнява, че операторите на обслужващи съоръжения трябва да предоставят по недискриминационен начин достъп до съоръженията си, като е използвана формулировка, равностойна на тази в приложение II, точка 2 от Директива 2012/34.

12. Що се отнася до разходите за извършване на влаковата услуга и налагането на такси за услугите, член 67 и член 69b, параграф 1 възпроизвеждат критериите, определени в член 13, параграфи 3 и 7 съответно от Директива 2012/34.

### **II. Фактите по делото и преюдициалните въпроси**

13. ÖBB-Infrastruktur AG (наричано по-нататък „ÖBB“) е австрийският управител на железопътна инфраструктура по смисъла на член 3, точка 2 от Директива 2012/34 и е оператор на обслужващи съоръжения<sup>4</sup>.

14. WESTbahn Management GmbH (наричано по-нататък „Westbahn“) е едно от железопътните предприятия (дефинирани в член 3, точка 1 от Директива 2012/34), което предоставя услуги за железопътен транспорт на пътници. За тази цел то използва влакови трасета на ÖBB и спира на трафик станции на последното, на което заплаща съответните такси.

15. Westbahn счита, че събираните от ÖBB такси за използване на трафик станции са прекомерни, поради което подава жалба до Комисията за контрол, регулаторен орган, създаден съгласно член 55 от Директива 2012/34.

<sup>4</sup> Понятията „управител на инфраструктура“ и „оператор на обслужващо съоръжение“ са дефинирани в член 3, точки 2 и 12 от Директива 2012/34. Въпреки че по принцип функциите им се считат за отделни, член 13, параграф 3, трета алинея от тази директива допуска управителят на инфраструктура същевременно да бъде и оператор на обслужващи съоръжения. Именно такава е положението в Австрия, където ÖBB изпълнява и двете функции.

16. Спорът е свързан с това да се изясни дали за целите на изчисляването на тези такси пътническите перони следва да се считат: а) за включени в т.нар. „пакет за минимален достъп“ съгласно точка 1 от приложение II към Директива 2012/34, или б) за обслужващи съоръжения по смисъла на точка 2, буква а) от приложение II към същата директива.

17. Съмненията на Комисията за контрол възникват, тъй като Директива 2012/34 изменя „пакета за минимален достъп“:

- До този момент безспорно се приема, че използването на пътническите перони се включва в използването на гарите.
- Въпреки това, когато в точка 1 от приложение II към Директива 2012/34 се уточнява „пакетът за минимален достъп“, който управителите на инфраструктура трябва да предоставят на всички железопътни предприятия, в буква в) се въвежда нов елемент, а именно „използване на железопътната инфраструктура“.
- Освен това съгласно приложение I към Директива 2012/34 „списъкът на елементите на железопътната инфраструктура“ включва „пътнически и товарни перони, включително [намиращите се в] пътнически гари и товарни терминали“.

18. Решаването на спора би се отразило на изчисляването на таксите за достъп, които железопътните предприятия трябва да заплащат.

- Ако пътническите перони се разглеждат като обслужващи съоръжения, би се използвал методът за определяне на стойността на разходите за предоставяне на услуги по член 31, параграф 7 от Директива 2012/34 (разходи за предоставяне на услуги заедно с разумна печалба).
- За сметка на това, ако те се разглеждат като част от железопътната инфраструктура, включена в „пакета за минимален достъп“, би се използвал методът за определяне на стойността на разходите по член 31, параграф 3 от Директива 2012/34 (преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга).

19. Освен това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали само пътническите перони, които се намират на „пътническа гара“, се включват в пакета за минимален достъп, или и пътническите перони на обикновени спирки, които в Австрия представляват по-голямата част от съществуващите 1 069 трафик станции. Тя счита, че ако пътническите перони на пътническите гари се включват, то това трябва да важи на още по-силно основание за пероните на спирките, които също дават възможност на пътниците да се качват и слизат.

20. Комисията за контрол подчертава, че от съображенията на Директива 2012/34 не е видно изменение на метода за изчисляване на разходите, нито е видно, че пътническите перони вече трябва да попадат в пакета за минимален достъп. Ако случаят беше такъв, това би довело до съществено изменение на метода за изчисляване на разходите, тъй като голяма част от тях биха останали изключени при изчисляването на разходите за използване на гарите. Затова според нея по-разумно би било пътническите перони да не се разглеждат като част от пакета за минимален достъп, а да се включат в категорията „пътнически гари“, тоест в категорията на обслужващите съоръжения.

21. В този контекст Комисията за контрол поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли точка 2, буква а) от приложение II към Директива [2012/34] да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в нея понятие „пътнически гари, техните сгради и други съоръжения“ включва елементите на железопътната инфраструктура „пътнически перони“ съгласно второ тире от приложение I към тази директива?

2) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен:

Следва ли точка 1, буква в) от приложение II към Директива [2012/34] да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в нея понятие „използване на железопътната инфраструктура“ обхваща използването на пътнически перони съгласно второ тире от приложение I към тази директива?“.

### III. Производството пред Съда

22. Актът за преюдициално запитване постъпва в секретариата на Съда на 23 март 2018 г.

23. Писмени становища представят ÖBB, Westbahn, полското и френското правителство, както и Комисията. Всички, с изключение на полското правителство, вземат участие в проведеното на 17 януари 2019 г. съдебно заседание.

### IV. Анализ

#### A. Подход

24. Съгласен съм с повечето от участниците в преюдициалното производство, че може да се даде само един отговор на двата въпроса, поставени от Комисията за контрол.

25. За да се определи съдържанието на разискванията, следва да се припомни, че съгласно приложение II към Директива 2012/34 услугите, които трябва да се предоставят на железопътните предприятия, са следните:

- включените в пакета за минимален достъп, посочен в точка 1,
- предвидените в точки 2, 3 и 4, тоест съответно услугите в обслужващите съоръжения, допълнителните услуги и спомагателните услуги.

26. Член 13 от Директива 2012/34 се отнася до условията, при които железопътните предприятия могат да получат достъп до различните услуги.

- Ако става въпрос за пакета за минимален достъп, управителите на инфраструктурата трябва да го предоставят по недискриминационен начин (параграф 1).
- Що се отнася до обслужващите съоръжения, техните оператори са тези, които предоставят на железопътните предприятия достъп, „включително достъп до релсов път, до съоръженията, посочени в приложение II, точка 2, както и до услугите, предоставяни в тези

съоръжения“ (параграф 2)<sup>5</sup>.

27. Директива 2012/34 предвижда заплащането на такси за ползването както на железопътната инфраструктура, така и на обслужващите съоръжения. Тези такси се заплащат съответно на управителя на инфраструктурата и на оператора на обслужващото съоръжение, като получените суми се използват за финансиране на дейността им (член 31, параграф 1)<sup>6</sup> в съответствие със следните критерии:

- По отношение на пакета за минимален достъп таксите „се определят на равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга“ (член 31, параграф 3, първа алинея от Директива 2012/34).
- Що се отнася до обслужващите съоръжения, таксата не надхвърля разходите за извършването на услугата *заедно с разумна печалба* (член 31, параграф 7 от същата директива).

28. Както вече бе посочено, ако пътническите перони представляват едно от обслужващите съоръжения, таксата, дължима от железопътното предприятие на оператора на това съоръжение, би могла да включва определена разумна печалба в полза на последния. Обратно, ако пероните са част от пакета за минимален достъп, размерът на таксата би се ограничил до равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга.

29. Пътническите гари, техните сгради и други съоръжения са изброени сред обслужващите съоръжения по точка 2 от приложение II към Директива 2012/34, по-конкретно в буква а).

30. Въпреки че Директивата не съдържа определение за понятието „пътнически перон“, обичайният му смисъл като място, предназначено за влизане и излизане на лицата от влака, води до извода, че пероните могат да се намират в гарите или извън тях (железопътни спирки)<sup>7</sup>.

31. Чисто интуитивно пероните са неразделна част от представата за железопътна гара. Затова отговорът на първия преюдициален въпрос би следвало да бъде утвърдителен. Както обаче посочих в началото на настоящото заключение, привидната яснота на този отговор се засяга при прочита на точка 1 от приложение II към Директива 2012/34, съгласно която пакетът за минимален достъп обхваща „използване[то] на железопътната инфраструктура“.

5 Следва да се отбележи, че съществуват разминавания между текстовете на различните езици на Директивата, що се отнася до определени ключови за настоящото дело разпоредби (член 13, параграф 2, член 31, параграф 7 и точка 2 от приложение II към Директива 2012/34). На някои езици (френски, италиански или немски език) става въпрос за „достъп до релсов път“, а на други (английски, испански или португалски език) — за „достъп по релсов път“. Може би затова въз основа на текста на немски език ÖBB се фокусира върху „достъпа до релсов път“ от гледна точка на потребителите, приемайки, че „достъпът“ е за последните, а не за железопътните предприятия, които всъщност са адресати на услугите. При всички положения не считам, че тези езикови различия са съществени. Резултатът следва да бъде от релсовия път железопътните предприятия да могат да се свържат с (останалите) обслужващи съоръжения, както и да може да се достигне до релсовия път от обслужващите съоръжения. Ето защо по-нататък, когато използвам термина „достъп“ във връзка с железопътните предприятия, ще го използвам в смисъл на „връзка на влизане и излизане между обслужващите съоръжения и релсовия път“.

6 С оглед на двойната му функция ÖBB събира и двете такси.

7 В акта за преюдициално запитване се разграничават „пътническите перони в пътническите гари“ и „пътническите перони на обикновени спирки“ (точка 23). Ако се съпостави представата за железопътна гара с тази за железопътна спирка, общото между тях е перонът. Освен че обикновено има няколко перона, гарата включва странични коловози и други спомагателни съоръжения, предназначени за маневрирането и поддръжката на влаковете, но освен това в гарата има и пространства за обслужване на пътниците, както и зони за управление на стоките. За сметка на това железопътната спирка всъщност представлява перон с повече или по-малко добавки за улеснение при чакането на влака и при достъпа до него. Ето защо считам, че щом като в точка 2, буква а) от приложение II се споменават гарите, вниманието следва да се съсредоточи върху намиращите се в тях перони, без да се засягат евентуални споменавания на спирките.

## **Б. Пътническите перони като (част от) железопътната инфраструктура**

### *1. Тълкуване на приложения I и II към Директива 2012/34*

32. Въпреки че в Директива 2012/34 понятието „железопътна инфраструктура“ е включено в „определенията“ по член 3, съставните ѝ елементи са изброени и уточнени чрез препращане към приложение I. Сред тези елементи изрично са посочени „пътническите перони“.

33. Следователно не може да се отрече, че съгласно Директива 2012/34 посочените перони са част от железопътната инфраструктура и затова са обхванати от пакета за минимален достъп. Става въпрос за изрично решение на законодателя на Съюза, с което се изменя предходната правна рамка.

34. Всъщност съгласно Директива 2001/14/ЕО<sup>8</sup>, която предхожда Директива 2012/34, използването на железопътната инфраструктура не се обхваща от пакета за минимален достъп, поради което разграничението между последния и дефинираните в приложение II обслужващи съоръжения не зависи от никакъв списък на елементите на железопътната инфраструктура.

35. Въз основа на това обстоятелство ÖBB, както и френското и полското правителство поддържат, че ако законодателят на Съюза е имал намерението да измени предходния режим, той е щял да го направи изрично, обосновавайки измененията в съображенията на новата директива. Включването на пътническите перони в понятието за железопътна инфраструктура предполагало съществена новост спрямо предходната уредба.

36. Не намирам обаче тези доводи за убедителни. Ако се прибегне до текста на член 2 от Директива 91/440/ЕИО<sup>9</sup>, може да се потвърди, че приложното ѝ поле се свежда до „управлението на железопътната инфраструктура“. За да дефинира последната, член 3, трето тире препраща към приложение I.A към Регламент (ЕИО) № 2598/70<sup>10</sup>. В това приложение, чийто текст е почти идентичен с текста на приложение I към Директива 2012/34, при изброяването се посочват платформи за пътници и стоки.

37. Сравнението на двата текста показва, че една от добавките засяга именно пътническите и товарните перони, по отношение на които в приложение I към Директива 2012/34 е добавен изразът „включително [намиращите се в] пътнически гари и товарни терминали“.

<sup>8</sup> 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, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

<sup>9</sup> Директива на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, 1991 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86).

<sup>10</sup> Регламент на Комисията от 18 декември 1970 година за определяне на позициите, които да се включат по различните рубрики в счетоводните форми, показани в приложение I към Регламент (ЕИО) № 1108/70 на Съвета от 4 юни 1970 година (ОВ L 278, 1970 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 69). Става въпрос за акт, допълващ Регламент (ЕИО) № 1108/70 на Съвета от 4 юни 1970 година относно въвеждане на счетоводна система за разходи по инфраструктурата във връзка с железопътния, автомобилния и вътрешноводен транспорт (ОВ L 130, 1970 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 57).



38. Не може да се приеме, че тази добавка не е преднамерена<sup>11</sup>, особено щом като точка 2, буква а) от приложение II към Директива 2012/34 включва пътническите гари сред обслужващите съоръжения, а пероните са причината за съществуването на гарите, що се отнася до достъпа на пътниците до влака. От тази гледна точка може само да се заключи, че законодателят е искал пътническите перони, включително тези в гарите, да съставляват част от железопътната инфраструктура<sup>12</sup>.

39. Впоследствие същият законодател запазва възприетия от него критерий, тъй като измененията, въведени с Директива (ЕС) 2016/2370<sup>13</sup>, не засягат текста на приложение I към Директива 2012/34.

40. Комисията обяснява по убедителен начин защо е избран този вариант. Разграничението между пакета за минимален достъп (гарантиращ достъп, без който транспортната услуга не би могла да се предостави) и достъпа до обслужващите съоръжения не само има икономически последици поради различните критерии за определяне на съответната такса, но и предполага различен режим, що се отнася до правото на достъп. В случая на минималния достъп същият е задължителен, докато достъпът до обслужващите съоръжения може да бъде отказан, ако съществуват жизнеспособни алтернативи.

41. Всъщност Директива 2012/34 гарантира достъп както до железопътната инфраструктура, така и до обслужващите съоръжения. Интензитетът на правото на достъп обаче не е еднакъв. Така по отношение на железопътната инфраструктура правилата са много строги, като не е възможно на железопътните предприятия да бъде отказан достъп. В този смисъл в съображение 65 от Директива 2012/34 се приема, че е желателно да се уточнят „онези компоненти на инфраструктурното обслужване, които са от *първостепенно значение* за предоставянето на услуги от страна на операторите и които следва да се осигуряват срещу минимални такси за достъп“<sup>14</sup>.

42. Предвидената в Директива 2012/34 процедура за разпределяне на инфраструктурен капацитет между железопътните предприятия показва, че целта е последните да имат достъп до разпределяния капацитет.

43. Както посочвам в заключението си по дело SJ<sup>15</sup>, железопътната инфраструктура има ограничен капацитет<sup>16</sup>, като това се подчертава в съображение 58 от Директива 2012/34, където се посочва, че „[с]хемите за налагане на такси и за разпределяне на капацитета следва да са съобразени с последиците от повишаващото се запълване на инфраструктурния капацитет и като краен резултат — от недостига на капацитет“.

44. Предвидената в Директива 2012/34 процедура за разпределяне на инфраструктурен капацитет има за цел железопътните предприятия действително да разполагат с предоставения им капацитет и да се ползват от правото да го използват, както е предвидено в член 13, параграф 1 във връзка с приложение II, точка 1, буква б).

11 Действително би било за предпочитане, ако при изготвянето на Директива 2012/34 в изложението на мотивите към нея бяха отразени намеренията на законодателя, но липсата на съображения в това отношение не позволява отклоняване от единственото обяснение, което съответства на текста на нормата, на нейния контекст и на преследваната от нея цел.

12 Не считам, че в това отношение има разлики между пероните на гарите и тези на спирките: разпоредбата се отнася до *всички* перони, както личи от добавянето на израза „включително [намиращите се в] пътнически гари и товарни терминали“.

13 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за изменение на Директива 2012/34 по отношение на отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози и управлението на железопътната инфраструктура (ОВ L 352, 2016 г., стр. 1).

14 Курсивът е мой.

15 C-388/17, EU:C:2018:738, т. 52 и сл.

16 Съображение 71 от Директива 2012/34 определя железопътната инфраструктура като естествен монопол.

45. За сметка на това изискванията във връзка с обслужващите съоръжения са по-гъвкави. Член 13, параграф 4 от Директива 2012/34 предвижда, че заявките за достъп на железопътните предприятия „могат да бъдат отхвърляни[,] [...] при условие че съществуват жизнеспособни алтернативи, даващи им възможност да извършват съответните услуги за превоз на товари или пътници по същия маршрут и при икономически приемливи условия“.

46. Следователно законодателят е искал винаги да бъде гарантирано, че пероните са на разположение като част от пакета за минимален достъп, като ги е включил сред *съществените* елементи, посочени в приложение I към Директива 2012/34.

47. Логично е да бъде така, доколкото е немислимо оперативното използване на влака, ако няма гаранция, че влизането и излизането от него ще става на пероните. По този начин се гарантира, че независимо дали се намират в гара, или на обикновена железопътна спирка, пероните ще могат да бъдат използвани от железопътните предприятия за предоставяне на техните услуги.

48. Освен това може да се констатира, че фактически в повечето държави членки пътническите перони са част от железопътната инфраструктура<sup>17</sup>. Ето защо не изглежда липсата на обяснение в съображенията на Директива 2012/34 да представлява фактор, пречещ на правилно разбиране на нейния текст.

49. В крайна сметка волята на законодателя на Съюза не само е ясно изразена в Директива 2012/34, но и е обоснована от материалноправна гледна точка от необходимостта достъпът на железопътните предприятия до пероните да бъде гарантиран във всички случаи.

## 2. Доводите против това тълкуване

50. В подкрепа на противоположната на гореизложената теза (на Комисията и на Westbahn) ÖBB, френското и полското правителство навеждат редица доводи, по един от които вече се произнесох (а именно по довода относно липсата на конкретно съображение в Директива 2012/34, което да обосновава промяната в първия режим).

51. Най-общо казано, тези доводи се отнасят или до физическото разделение между железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения (като критерий за разделение на правомощията между управителя на тази инфраструктура и операторите на обслужващите съоръжения), или до финансовите последици.

52. Отсега посочвам, че според мен твърденията на ÖBB, на френското и на полското правителство са в подкрепа на тълкуване *contra legem* на Директива 2012/34<sup>18</sup>. Основана най-вече на (безспорните) практически трудности, свързани с включването на пероните като част от железопътната инфраструктура, позицията им представлява по-скоро критика на законодателното решение, възприето в Директива 2012/34.

<sup>17</sup> Това твърди Independent Regulators' Group — Rail (Група на регулаторни органи относно железниците, чието сътрудничество се насърчава съгласно член 57 от Директива 2012/34) при изследванията си относно прилагането на таксите за използване на обслужващи съоръжения в различни европейски държави. Вж. „An overview of charging practices for access to service facilities and rail-related services in the IRG-Rail member states“ (IRG-Rail (17) 6), доклад от 27 ноември 2017 г., стр. 14. Докладът се отнася до Германия, Австрия, Белгия, България, Хърватия, Словения, Испания, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Норвегия, Полша, Португалия, Обединеното кралство, Румъния и Швеция. Съдържанието на този доклад е обсъдено в съдебното заседание.

<sup>18</sup> В съдебното заседание френското правителство иска от Съда да даде „тълкуване, отдалечено от текста“ на тази директива.

а) Физическото разделение на пространствата

53. Логично е, че пероните (инфраструктура, чието използване се урежда в точка 1 от приложение II във връзка с приложение I към Директива 2012/34) и пътническите гари (обслужващи съоръжения съгласно точка 2 от посоченото приложение II) трябва да имат физическа връзка. Следва да има място (по-скоро линия), където приключва използването на железопътното обслужващо съоръжение и започва използването на инфраструктурата. От този фактор зависи разпределението на правомощията по отношение на различните пространства, за които съгласно Директива 2012/34 отговарят отделно управителите на инфраструктура и операторите на обслужващи съоръжения.

54. Трябва да се признае, че описаните от ÖBB, от френското и полското правителство практически неудобства, що се отнася до разграничаването на пространствата, не са за пренебрегване. Точното определяне на *границата* между последните може да се окаже трудно, особено в някои по-сложни случаи<sup>19</sup>. Тези трудности обаче не трябва да накърняват предвиденото от законодателя правило, тоест че перонът като такъв е част от железопътната инфраструктура.

55. Макар последиците по отношение на таксата да са предмет на следващата част от настоящото заключение, тук следва да се подчертае, че член 31, параграф 3, първа алинея от Директива 2012/34 се отнася до „таксите за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения“. Тоест става въпрос за *преходна* инфраструктура към обслужващите съоръжения, която е от компетентността на управителя на тази инфраструктура.

56. ÖBB поддържа, че не е възможно *смесване* на компонентите на железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения. Според него, ако пероните бъдат включени в пакета за минимален достъп, би се засегнало разделието на функциите между управителя на първата (инфраструктурата) и оператора на вторите (обслужващите съоръжения). Освен това последният предоставя достъп до посочените съоръжения „включително достъп до релсов път“. Според ÖBB пряко отнасящата се до пероните разпоредба е точка 2 от приложение II, разпоредба, която урежда обслужващите съоръжения, включително гарите<sup>20</sup>.

57. Тезата на ÖBB се основава на разбиране за инфраструктурата, което взема под внимание само релсовия път и елементите, които са неотделими от изграждането му. Това разбиране, което е можело да бъде защитено до нормативното изменение, намерило израз в приложение I към Директива 2012/34, вече не може да бъде възприето, тъй като понятието за железопътна инфраструктура се е разширило по описания по-горе начин.

58. Всъщност ÖBB трябва да признае, че релсовият път също е *част* от пътническата гара в обичайния смисъл на това понятие, без по тази причина той да бъде третиран като обслужващо съоръжение. От влизането в сила на Директива 2012/34 същата логика се прилага и спрямо пероните.

19 ÖBB посочва например подземните тунели, които в някои пътнически гари улесняват достъпа до пероните.

20 Това обяснение не отчита в достатъчна степен обстоятелството, че приложение I изрично включва пътническите перони, включително тези в гарите, в списъка на елементите на железопътната инфраструктура.

59. При справка с изброяването на обслужващите съоръжения в точка 2 от приложение II към Директива 2012/34 се констатира, че повечето от тях се намират на места, които са отделени от железопътната линия<sup>21</sup>. За сметка на това в гарите наличието на постоянния път и на обслужващите странични коловози е еднакво съществено, поради което на тези места железопътната инфраструктура се преплита с обслужващото съоръжение и не е необходимо да се предоставя независим достъп, тъй като такъв е налице именно чрез коловозите на самата железопътна инфраструктура.

60. Ето защо нищо не пречи компетентността на управителя на инфраструктурата да се разпростре отвъд коловозите, които минават през гарата, обхващайки също и пътническите перони. Последните изпълняват функцията на „инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения“, посочена в член 31, параграф 3 от Директива 2012/34.

61. Конкретните разрешения с оглед на изясняването как перонът се свързва с различните елементи на обслужващото съоръжение зависят от специфичните обстоятелства, свързани с конфигурацията на всяка гара. При липса на разпоредби, уреждащи с по-голяма точност различните пространства, управителят на инфраструктурата и операторът на гарата следва да се договорят или да се обърнат към железопътния регулатор, който да разреши разногласията им.

#### *б) Финансовите последици*

62. Противниците на виждането, че пътническите перони представляват част от железопътната инфраструктура, обхваната от пакета за минимален достъп, подчертават финансовите последици на тази мярка, тъй като таксата за използването на пероните не може да надхвърля преките разходи (принцип за маргиналните разходи)<sup>22</sup>.

63. В действителност този довод по никакъв начин не засяга тълкуването на разпоредбите на Директива 2012/34, до които всъщност се отнася преюдициалното запитване. Ако, както признава Комисията за контрол, „съгласно даденото в правото на Съюза определение пътническите перони са част от железопътната инфраструктура“<sup>23</sup>, то трябва да се изходи от тази предпоставка, за да се направят релевантните изводи по отношение на таксата за използването на тази инфраструктура.

64. Следователно посочените в приложение I елементи следва да се вземат предвид, за да се изчисли таксата, като се отчита предвиденото в член 29 и сл. от Директива 2012/34, а след влизането му в сила — и в Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909<sup>24</sup>. В този регламент се отчитат преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга, за да се определят предвидените в член 31, параграф 3 от Директива 2012/34 такси за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения.

21 Например товарните терминали, страничните коловози за гарирание, съоръженията за поддръжка, техническите съоръжения или съоръженията за зареждане на гориво.

22 На стр. 10 от документа „Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe“, изготвен от IRG-Rail (IRG-Rail (18) 10), се подчертава, че в повечето държави изчисляването на таксите за минимален достъп се извършва въз основа маргиналните разходи, възникнали за управителя на инфраструктурата поради нейното използване.

23 Точка 6 in fine от част IV (разяснения към преюдициалните въпроси) от акта за преюдициално запитване.

24 Регламент за изпълнение на Комисията от 12 юни 2015 година относно реда и условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга (ОВ L 148, 2015 г., стр. 17).

65. Включването на пероните в железопътната инфраструктура означава, че те не трябва да се вземат предвид при изчисляването на таксата за ползване на обслужващите съоръжения. Следователно за използването им не може да се събира такса, включваща *разумна печалба*. Това положение би могло евентуално да доведе до намаляване на приходите за операторите на посочените съоръжения, които до този момент са носели отговорност за пероните, тъй като погрешно са ги смятали за част от обслужващите съоръжения.

66. Повтарям, че тази последица по никакъв начин не пречи на възприетото тълкуване на приложения I и II към Директива 2012/34. Освен това невъзможността да се събира такса за обслужващо съоръжение във връзка с пероните в гарата, се компенсира от прехвърлянето на отговорността за тези перони (за изграждането и поддръжката им), от която операторът на гарата се освобождава.

67. В писменото си становище полското правителство поддържа, че изключването на пътническите перони от обслужващите съоръжения засяга целите на Директива 2012/34, една от които е железопътният транспорт да бъде ефикасен и конкурентоспособен спрямо други видове транспорт (съображение 5). Това правителство добавя, че тази цел се допълва от възможността операторите на обслужващи съоръжения да включат в таксите си определена разумна печалба. Така получената печалба може да се използва за подобряване на съоръженията, в частност на пътническите перони, представляващи мястото, където на пътниците следва да се осигури най-голямо равнище на комфорт и сигурност, което в крайна сметка означава да им се предоставят по-добри услуги.

68. Този довод, наред с други подобни, подчертава една евентуална нежелана последица от действащата правна уредба, но той не е достатъчен, за да ѝ се даде тълкуване в противоречие със самата ѝ формулировка, а още по-малко за да се оспори нейната валидност (което впрочем никой от участниците в производството не прави). Освен това въпросният довод изхожда от една спорна предпоставка, а именно че качеството, присъщо за по-големите инвестиции, може да се свърже само с по-висока такса.

69. Нищо, разбира се, не свидетелства, че възприетият в Директива 2012/34 критерий неизбежно ще доведе до едновременно съществуване на несвършена железопътна инфраструктура и на безупречни обслужващи съоръжения заради разликите в таксите. При всички положения следва да се припомни, че в членове 8 и 32 от Директива 2012/34 са предвидени механизми, позволяващи на държавите членки да приемат мерки за икономическа подкрепа в полза на управителя на инфраструктурата.

### ***В. По ограничаването във времето на действието на съдебното решение***

70. Според ÖBB, ако Съдът приеме, че съгласно Директива 2012/34 пътническите перони са част от железопътната инфраструктура, решението следва да има действие само от момента на публикуването му.

71. В подкрепа на искането си това дружество изтъква икономическите последици и своята добросъвестност, тъй като то не е преценило, че Директива 2012/34 съдържа съществени изменения на режима по Директива 2001/14. Искането му се подкрепяло и от поведението на други държави членки и на Комисията, която не предприела действия срещу австрийските разпоредби.

72. Съгласно постоянната практика на Съда тълкуването, което той дава на норма на правото на Съюза при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, уточнява и изяснява значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. Следователно, така разтълкувана, нормата може

и трябва да се прилага от съда дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване, ако освен това са налице условията, които позволяват пред компетентните юрисдикции да се отнесе спор по прилагането на посочената норма<sup>25</sup>.

73. Като изключение от това правило Съдът, въз основа на присъщия на правния ред на Съюза общ принцип на правната сигурност, може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позове на разпоредба, на която той е дал тълкуване, за да оспори основани на добросъвестност правоотношения. За да бъде разрешено едно такова ограничение, е необходимо да са налице два основни критерия, а именно добросъвестността на заинтересованите страни и риск от сериозни смущения.

74. Съдът е прибегвал до това разрешение, когато е съществувал риск от тежки икономически последици, дължащи се преди всичко на големия брой правоотношения, установени добросъвестно въз основа на считаната за валидно действаща правна уредба, и когато лицата и националните власти са били подтикнати към поведение, което не съответства на правото на Съюза, поради обективна и значителна несигурност по отношение на приложното поле на разпоредбите на Съюза — несигурност, за която евентуално е допринесло поведението, възприето от други държави членки, или това на Комисията<sup>26</sup>.

75. Считаю, че в настоящия случай не е изпълнено никое от тези условия:

- Въпреки че решението на законодателя да включи пероните в рамките на железопътната инфраструктура не е придружено от обяснение в съображенията на Директива 2012/34, текстът на разпоредбите е ясен и не е предизвикал съмнения в повечето от държавите членки<sup>27</sup>.
- ÖBB не е посочило, дори приблизително, икономическите последици от включването на намиращите се в гарите перони към железопътната инфраструктура. Нещо повече, в писменото си становище<sup>28</sup> то изтъква евентуалната „компенсация за финансови загуби“, която би трябвало да се поеме от държавите членки. Никоя от последните обаче (включително Австрия, която не участва в преюдициалното производство) не се присъединява към искането на ÖBB във връзка с действието на съдебното решение във времето.

## V. Заключение

76. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, Австрия) по следния начин:

„Точка 1, буква в) от приложение I и точка 2, буква а) от приложение II към Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство трябва да се тълкуват в смисъл, че намиращите се в гарите пътнически перони са част от железопътната инфраструктура, чието използване се обхваща от „пакета за минимален достъп“, наличен за всички железопътни предприятия“.

25 Решение от 27 февруари 2014 г., Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, т. 40 и цитираната съдебна практика).

26 Решения от 27 февруари 2014 г., Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, т. 42 и 43), от 3 юни 2010 г., Калинчев (C-2/09, EU:C:2010:312, т. 50 и 51), и от 10 май 2012 г., Santander Asset Management SGIIC и др. (C-338/11—C-347/11, EU:C:2012:286, т. 59 и 60).

27 Позовавам се на документа, посочен в бележка под линия 17.

28 Точка 54. В съдебното заседание ÖBB не споменава ограничаването във времето на действието на съдебното решение.