



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 16 март 2023 година¹

Дело C-671/21

UAB „Gargždų geležinkelis“
при участието на:
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB „LTG Infra“

(Преюдициално запитване, отправено от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
(Върховен административен съд, Литва))

„Преюдициално запитване — Железопътен транспорт — Директива 2012/34/ЕС — Разпределяне на инфраструктурен капацитет — Изготвяне на разписание — Член 45 — Процес на координиране — Член 46 — Претоварена инфраструктура — Критерии за приоритетност — Член 47 — Национална правна уредба, в която като критерий за приоритетност се предвижда прогнозният интензитет на използване на инфраструктурата — Справедливо и недискриминационно разпределяне“

1. Настоящото преюдициално запитване произтича от спор относно тълкуването на някои разпоредби на Директива 2012/34/ЕС² във връзка с националните правила, уреждащи разпределянето на капацитета за използване на обществената железопътна инфраструктура.
2. Спорът се отнася накратко до: а) приложимите критерии за приоритетност съгласно литовската правна уредба към заявките на предприятията, които искат да използват железопътната инфраструктура, по-специално когато тя е претоварена, и б) предварителния процес на координиране, който управителят на тази инфраструктура трябва да проведе.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² 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).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Директива 2012/34

3. Съгласно член 39 („Разпределяне на капацитет“):

„1. Държавите членки могат да определят рамка за разпределянето на инфраструктурния капацитет, при спазване на условието за независимост на управлението, установено в член 4. Определят се специални правила за разпределяне на капацитета. Управителят на инфраструктура провежда процесите на разпределяне на капацитет. По-специално, управителят на инфраструктура осигурява разпределянето на капацитета по справедлив и недискриминационен начин и в съответствие с правото на Съюза.

[...]“.

4. Член 44 („Подаване на заявления“) гласи:

„1. Заявителите могат да подават заявки съгласно публичното или частното право до управителя на инфраструктура за сключване на споразумение, предоставящо права за ползване на железопътна инфраструктура, [...].

[...]“.

5. Член 45 („Изготвяне на разписание“) предвижда:

„1. Управителят на инфраструктура изпълнява, доколкото е възможно, всички заявки за инфраструктурен капацитет, включително заявки за влакови маршрути, пресичащи повече от една мрежа, и взема предвид, доколкото е възможно, всички затруднения на заявителите, включително икономическите последици върху тяхната дейност.

2. В процеса на координиране и изготвяне на разписанието управителят на инфраструктура може да даде приоритет на конкретни услуги, но само в случаите по членове 47 и 49.

3. Управителят на инфраструктура се консултира със заинтересованите лица по предварителното работно разписание и им дава поне един месец, за да представят своите виждания. [...]

4. Управителят на инфраструктура предприема подходящи мерки в отговор на изразените съображения“.

6. Съгласно член 46 („Процес на координиране“):

„1. В случай че в процеса на изготвяне на разписание, посочен в член 45, управителят на инфраструктура установи несъвместимост между различните заявки, той се стреми да постигне възможно най-доброто съчетаване на всички изисквания посредством координиране на заявките.

2. При възникване на ситуация, налагаща координиране, управителят на инфраструктура има правото в разумни граници да предложи инфраструктурен капацитет, който се различава от заявления.

3. Управителят на инфраструктура се стреми да разрешава всякакви случаи на несъвместимост посредством консултация със съответните заявители. Консултацията се основава на разкриването, в рамките на разумен срок, безплатно и в писмена или електронна форма, на следната информация:

[...]

4. Принципите, на които се подчинява процесът на координиране, се определят в референтния документ за железопътната мрежа. Те отразяват по-специално сложността на организирането на международни влакови маршрути и последиците, които изменението може да има за други управители на инфраструктура.

5. Когато заявките за инфраструктурен капацитет не могат да бъдат изпълнени без координиране, управителят на инфраструктура се стреми да изпълни всички заявки чрез координиране.

6. Без да се засягат съществуващите процедури на обжалване и член 5б, за спорове във връзка с разпределянето на инфраструктурния капацитет се осигурява система за разрешаване на спорове, с цел бързото разрешаване на такива спорове. Тази система се установява в референтния документ за железопътната мрежа. В случай че се прилага тази система, трябва да бъде намерено решение в срок от 10 работни дни“.

7. Съгласно член 47 („Претоварена инфраструктура“):

„1. В случай че след координиране на заявените влакови маршрути и консултация със заявителите не е възможно да се даде подходящ отговор на заявките за инфраструктурен капацитет, управителят на инфраструктура незабавно обявява за претоварен участък от инфраструктура, на който това се случва. Това се прави и за инфраструктура, за която може да се очаква, че в близко бъдеще ще изпита недостиг на капацитет.

[...]

3. Когато не са наложени такси в съответствие с член 31, параграф 4 или не е бил постигнат задоволителен резултат от налагането им и инфраструктурата е обявена за претоварена, при разпределянето на инфраструктурния капацитет управителят на инфраструктура може допълнително да приложи критерии за приоритетност.

4. Критериите за приоритетност отчитат значението за обществото на една услуга в сравнение с всяка друга услуга, която впоследствие ще отпадне.

С цел гарантиране развитието на подходящи транспортни услуги в тази рамка и по-специално с цел съобразяване с изискванията за предоставяне на обществени услуги или насърчаване на развитието на националния и международния железопътен превоз на товари, държавите членки могат да предприемат при недискриминационни условия всички необходими мерки за осигуряване приоритетност на тези услуги при разпределянето на инфраструктурния капацитет.

[...].

6. Процедурите, които трябва да бъдат следвани и критериите, които трябва да се използват в случай на претоварена инфраструктура, се определят в референтния документ за железопътната мрежа“.

8. Съгласно член 52 („Използване на влаковите маршрути“):

„1. В референтния документ за железопътната мрежа управителят на инфраструктура определя условията за отчитане на предходните равнища на използване на влаковите маршрути при определяне на приоритетите за процеса на разпределяне.

2. В случаите на претоварена инфраструктура управителят на инфраструктура изисква връщането на влакови маршрути, които за период от най-малко един месец са използвани по-малко от определена в референтния документ за железопътната мрежа прагова стойност, освен когато това се дължи на неикономически независещи от заявителя причини“.

Б. Литовското право. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 „Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo“³

9. Точка 28 предвижда:

„Когато е възможно, управителят на обществена железопътна инфраструктура, с цел да съчетае заявките за разпределяне на един и същ капацитет, предлага на заявителите [...] друг капацитет, различен от посочения в техните заявки. В случай че заявителите [...] откажат заместващия капацитет, предложен от управителя на обществена железопътна инфраструктура, или при липса на такъв капацитет, управителят на обществена железопътна инфраструктура прилага правилото за приоритет, т.е. въпросният капацитет се разпределя на заявителя, който ще го използва за предоставяне на услуги за превоз на пътници и товари по международни маршрути; ако капацитетът няма да се използва за предоставяне на услуги за превоз на пътници и товари по международни маршрути, той се разпределя на заявителя, който ще го използва за предоставяне на услуги за превоз на пътници и товари по местни маршрути; ако капацитетът няма да се използва за предоставяне на услуги за превоз на пътници и товари по международни или местни маршрути, той се разпределя на заявителя [...], който ще го използва повече дни; ако се предвижда капацитетът да бъде използван същия брой дни, той се предоставя на заявителя [...], който иска разпределяне на възможно най-голям брой пътувания по въпросния маршрут“.

II. Фактите, спорът и преюдициалните въпроси

10. На 3 април 2019 г. UAB Gargždų geležinkelis (наричано по-нататък „Gargždų geležinkelis“) подава заявка за разпределяне на капацитет на железопътната инфраструктура за товарни влакове за периода 2019—2020 г.

³ Наредба за разпределяне на капацитета на обществената железопътна инфраструктура, одобрени с Постановление № 611 на Министерски съвет от 19 май 2004 г. (наричана по-нататък „Наредбата за разпределяне“).

11. На 3 май 2019 г. Lietuvos transporto saugos administracija (литовска администрация за транспортна безопасност) препраща тази заявка за преценка към управителя на обществената инфраструктура⁴.

12. На 10 юли 2019 г. управителят на инфраструктура предоставя на администрацията за транспортна безопасност предварително работно разписание. Той добавя, че не е било възможно да включи в разписанието целия искан от заявителите капацитет (в т.ч. Gargždų geležinkelis) поради съществуващия ограничен капацитет на някои елементи от железопътната инфраструктура, тъй като някои от тези заявки са били несъвместими.

13. На 17 юли 2019 г. Gargždų geležinkelis заявява пред управителя на инфраструктура и администрацията за транспортна безопасност, че евентуалното претоварване на инфраструктурата е изкуствено, тъй като работното разписание включва заявки на няколко заявителя с цел превозването на един и същ товар.

14. На 3 август 2019 г. управителят на инфраструктура отговаря на Gargždų geležinkelis, че поради спорове във връзка с разпределянето на един и същ капацитет в една отсечка от обществената железопътна инфраструктура е започнат процес на координиране. Той уточнява, че заявките за разпределяне на капацитет не съдържат информация за товара, който се предвижда да бъде превозван.

15. На 23 септември 2019 г. управителят на инфраструктура уведомява Gargždų geležinkelis, че обявяването на отсечка от обществената железопътна инфраструктура за претоварена се основава на действителния ѝ капацитет, който е определен след анализ на заявките за разпределяне на капацитет, получени за периода, през който съответното работно разписание е в сила. Той също така посочва, че поради отказа на един от заявителите да участва в процеса на координиране управителят на инфраструктура не е могъл да предложи друг капацитет вместо посочения в заявката му.

16. На 24 септември 2019 г. управителят на инфраструктура уведомява администрацията за транспортна безопасност, че е провел процес на координиране в периода от 27 август до 23 септември 2019 г. и след приключването му не е бил в състояние да уважи всички заявки. Поради това е обявил, че обществената железопътна инфраструктура е претоварена в посочените отсечки за периода, през който работното разписание за 2019 г. е в сила.

17. На 30 септември 2019 г. Gargždų geležinkelis иска от Администрацията за транспортна безопасност да провери действията на управителя на инфраструктура.

18. На 15 октомври 2019 г. администрацията за транспортна безопасност приема, че действията на управителя на инфраструктура по разглеждането и координирането на заявките са били извършени в съответствие с изискванията на действащото към съответния момент законодателство и че не са били в нарушение на правата и легитимните интереси на Gargždų geležinkelis.

19. На 17 октомври 2019 г. директорът на администрацията за транспортна безопасност приема решение на Gargždų geležinkelis да не се предоставя исканият в заявката капацитет, тъй като е разпределен на други предприятия в приложение на правилото за приоритет по

⁴ В Литва това е „Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija“ AB (Дирекция за железопътна инфраструктура на акционерното дружество „Lietuvos geležinkeliai“, наричана по-нататък „управителят на инфраструктура“).

точка 28 от Наредбата за разпределяне. Той посочва също така, че не е възможно да се предложи алтернативен капацитет поради претоварване на съответния елемент от обществената железопътна инфраструктура.

20. На 12 ноември 2019 г. Gargždų geležinkelis обжалва посоченото по-горе решение пред директора на регулаторния орган, който отхвърля жалбата с решение от 13 февруари 2020 г.

21. Gargždų geležinkelis обжалва това решение пред Vilniaus apygardos administracinis teismas (Окръжен административен съд Вилнюс, Литва), който отхвърля жалбата с решение от 22 октомври 2020 г.

22. Gargždų geležinkelis обжалва съдебното решение от 22 октомври 2020 г. пред Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва).

23. На първо място, този съдебен орган има съмнения относно националните правила, уреждащи разпределянето на инфраструктурен капацитет. По-конкретно той иска да се установи дали трето и четвърто правило за приоритет, установени в точка 28 от Наредбата за разпределяне, са в съответствие с Директива 2012/34.

24. В тези правила като критерий за приоритетност за разпределяне на инфраструктурен капацитет се предвижда интензитетът на използване на мрежата, фактор който би могъл да нарушава принципа за недопускане на дискриминация, тъй като предоставя неоснователно предимство на традиционния превозвач. Това е установено в решение на Съда от 28 февруари 2013 г.⁵ във връзка с Директива 2001/14/ЕО⁶, отменена и заменена с Директива 2012/34.

25. На второ място, същият съдебен орган иска да се установи дали прилагането на критериите за приоритетност е поставено в зависимост от условието инфраструктурата да е обявена за претоварена, или напротив, както следва от член 45, параграф 2 от Директива 2012/34, управителят на инфраструктура може да се придържа към тях и в рамките на процеса на изготвяне на разписание и координиране.

26. В този контекст Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„Трябва ли член 47, параграф 4, първо и второ изречение от Директива 2012/34/ЕС да се тълкува в смисъл, че недвусмислено забранява установяването на национална правна уредба, която предвижда, че в случай на претоварена инфраструктура интензитетът на използване на железопътната инфраструктура може да бъде взет предвид при разпределяне на капацитета? Оказва ли въздействие върху преценката това дали степента на използване на железопътната инфраструктура е свързана с действителното ѝ използване в миналото или с планираното използване в периода, през който съответното разписание е в сила? Имат ли някакво значение за тази преценка разпоредбите на членове 45 и 46 от Директива 2012/34/ЕС, предоставящи широко право на преценка на управителя на обществената инфраструктура или на органа, вземащ решения относно капацитета, при координиране на заявления капацитет, както и транспонирането на тези

⁵ Дело Комисия/Испания (C-483/10, EU:C:2013:114, наричано по-нататък „решение Комисия/Испания“).

⁶ 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).

разпоредби в националното право? Има ли някакво значение за тази преценка фактът, че в конкретен случай е установено, че инфраструктурата е претоварена, поради капацитета, заявен от две или повече железопътни предприятия по отношение на превозването на един и същ товар?

Следва ли разпоредбата на член 45, параграф 2 от Директива 2012/34/ЕС [...] да се тълкува в смисъл, че управителят на инфраструктура може да приложи национално правило за приоритет и когато не е обявено, че инфраструктурата е претоварена? В каква степен (въз основа на какви критерии) управителят на инфраструктура трябва, преди да обяви претоварването ѝ, да *координира заявените влакови маршрути и да се консултира със заявителите* на основание на член 47[, параграф 1], първо изречение от Директива 2012/34/ЕС? Следва ли консултирането със заявителите да обхваща преценката дали двама или повече заявители са подали несъвместими заявки за превоза на едни и същи товари (стоки)?“.

III. Производството пред Съда

27. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 9 ноември 2021 г.

28. Писмени становища представят GargŪdŪ geležinkelis, литовското правителство и Европейската комисия.

29. Не е счтено за необходимо провеждането на съдебно заседание.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

30. По-доброто разбиране на спора изисква първо да се изяснят накратко правилата, уреждащи действията на управителя на инфраструктура по разпределянето на капацитета за използване на елементите от железопътната инфраструктура⁷.

31. Директива 2012/34 включва правилата, които се прилагат към управлението на железопътната инфраструктура, от една страна, и от друга — към дейността на железопътните предприятия. Сред вторите са правилата, които уреждат правния режим на лицензирането и на разпределянето на инфраструктурен капацитет на предприятия, които плащат такса за неговото използване.

32. Железопътната инфраструктура, разбира се, има ограничен капацитет⁸, тъй като представлява „естествен монопол“⁹, разширяването на чието разпространение би било лишено от смисъл. Вместо да дефинира тази инфраструктура, Директива 2012/34

⁷ В следващите точки (31—41) са възпроизведени, понякога с минимални изменения, т. 51—63 от заключението ми по дело C-388/17, SJ (EU:C:2018:738).

⁸ Това се изтъква в съображение 58 от Директива 2012/34, когато 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“.

⁹ Съображение 71 от Директива 2012/34.

предпочита да опише съставните ѝ елементи, посочени подробно в приложение I¹⁰. Понятието „мрежа“ се обвързва с тази инфраструктура: железопътна мрежа „означава цялата железопътна инфраструктура, управлявана от даден управител на инфраструктура“¹¹.

33. Железопътната инфраструктура (свързана с понятието за влаков маршрут)¹² се управлява от нейния управител, който отговаря за нейното експлоатиране, поддържане и обновяване. Субектите, лицензирани преди това като железопътни предприятия, трябва да поискат от него признаване на правото да използват определен капацитет от тази инфраструктура.

34. Процесът на разпределяне на железопътен инфраструктурен капацитет се предхожда от т.нар. „референтен документ за железопътната мрежа“, в който управителят на инфраструктура подробно установява общите правила, сроковете, процедурите и критериите, въз основа на които се извършва разпределянето. Директива 2012/34 оставя на управителя да конкретизира множество специфични дейности в това отношение¹³.

35. Основният принцип е, че управителят на инфраструктура изпълнява всички получени заявки за инфраструктурен капацитет, доколкото е възможно. В случай че това не е осъществимо, прилага други критерии за разпределяне¹⁴. Освен това той подготвя предварителното работно разписание и уведомява за него заинтересованите лица, за да представят своите становища.

36. Съвкупността от решения¹⁵ относно разпределянето на инфраструктурен капацитет позволява да се изготви окончателно работно разписание чрез планиране на движенията на влакове и подвижен състав, които ще се извършват по съответната инфраструктура през периода, за който се прилага работното разписание. Параграф 2 от приложение VII към Директива 2012/34 предвижда възможността за внасяне на промени или уточнения в работното разписание, което дава представа за неговата гъвкавост и приспособимост към променящи се обстоятелства.

¹⁰ Включва материалната база, необходима за изграждането на железопътната мрежа и нейното обслужване, като наземна област, железопътна линия и леглото ѝ, пътнически и товарни перони, релсови пътища и пешеходни пътеки, ограждения, защиты, инженерни структури (мостове или тунели), прелези на едно ниво, горно строене на релсовия път, път за достъп за пътници и товари, съоръжения за безопасност, сигнализация и телекомуникации на открит път, в гари и в разпределителни гари, осветителни инсталации и уредби за трансформиране и пренос на електроенергия за влаковия транспорт или сгради, използвани от инфраструктурния отдел.

¹¹ Член 3, точка 25 от Директива 2012/34.

¹² Инфраструктурен капацитет означава „потенциала за планиране на влакови маршрути, заявени за даден елемент от инфраструктурата за определен период“ (член 3, т. 24 и 27).

¹³ Например определяне на правила за начисляване на такси (член 29, параграф 3), установяване на изисквания спрямо заявителите (член 41, параграф 2), установяване на принципите, на които се подчинява процесът на координиране, и на система за разрешаване на спорове (член 46, параграфи 4 и 6), или в крайна сметка, на процедурите, които трябва да бъдат следвани, и критериите, които трябва да се използват в случай на претоварена инфраструктура, и определяне на минимална прагова стойност на използване (член 47, параграф 6 и член 52, параграф 2).

¹⁴ В случай че управителят на инфраструктура установи несъвместимост между различните заявки, той се стреми да постигне възможно най-доброто съчетаване на всички изисквания посредством координиране на заявките, като има правото в разумни граници да предложи инфраструктурен капацитет, който се различава от заявения.

¹⁵ Въпреки че Директивата не упоменава изрично решенията относно разпределянето на инфраструктурен капацитет, приемането на такива решения се подразбира. Член 46, параграф 6 предвижда осигуряване на система за разрешаване на спорове (без да се засяга правото на подаване на жалба в съответствие с член 56).

37. Управителят на инфраструктура действа в реалност, която предоставя ограничени възможности (в пространствено и времево отношение) за удовлетворяване на заявките на заявителите. Тъй като маршрутите са ограничени от железопътните релси и зависят от ефективността на обслужващите съоръжения, управителят задължително трябва да координира предоставянето на транспортни услуги от всички железопътни предприятия.

38. В действителност свободата на железопътните предприятия да предлагат на обществеността предпочитаните от тях маршрути и най-удобните за тях разписания на влаковете е съвместима с координирането на тези предложения чрез решения на управителя на инфраструктура. Той е този, който в крайна сметка „установява“ (дори когато удовлетворява заявките на предприятията) т.нар. „работни условия“ за предоставяне на услугата.

39. Директива 2012/34 предвижда множество хипотези, в които на управителя на инфраструктура се възлагат правомощия, засягащи тези условия. Определенията в член 3 за „алтернативен маршрут“, „жизнеспособна алтернатива“ или „претоварена инфраструктура“ намират последващо отражение в разпоредбите, съгласно които управителят на инфраструктура може — и трябва — да участва в установяването на условията за използване на железопътната мрежа, независимо дали става въпрос за „транспортен капацитет, който следва да е наличен“, за самите „маршрути“ или за „честотата на услугата“, за да се избегне дублирането или претоварването¹⁶.

40. Референтният документ за железопътната мрежа, който управителят на инфраструктура трябва да публикува, му дава възможност също така да променя елементи, които не могат да бъдат определяни а priori. Освен това той може да разпределя капацитети, които се различават от заявените, което показва, че свободата за вземане на решения от страна на предприятията, предоставящи услуги в областта на железопътния транспорт, е стеснена от ограничените възможности, присъщи на недостига на налични ресурси, които управителят на инфраструктура трябва да управлява.

41. В крайна сметка необходимостта да се управляват и разпределят ограничени железопътни ресурси означава, че управителят на инфраструктура трябва да има правомощието да налага на предприятията, които използват тези ресурси, условия за предоставяне на техните услуги относно капацитета, който следва да е наличен, обслужваните маршрути и честотата на тези услуги.

42. Управителят на инфраструктура има централна роля като отговарящ за експлоатацията, поддръжката и обновяването на физическата мрежа, позволяваща извършването на железопътния транспорт. Съгласно член 39, параграф 1 от Директива 2012/34 той осигурява „разпределянето на капацитета по справедлив и недискриминационен начин“.

¹⁶ Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за изменение на Директива 2012/34/ЕС 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) потвърждава този критерий. В съображение 28 от нея се посочва, че „[д]ържавите членки могат да обвържат правото на достъп до инфраструктурата със специални условия с оглед на прилагането на интегрирана схема на разписанието за вътрешните услуги за железопътен превоз на пътници“.

43. От другата страна са железопътните предприятия, получили лиценз¹⁷ за извършване на дейност в сектора, които трябва да поискат от него признаване на правото да използват определен капацитет от тази инфраструктура, за да предоставят транспортните си услуги¹⁸.

44. Член 13, параграф 1 от Директива 2012/34 задължава управителите на инфраструктура да предоставят по недискриминационен начин на всички железопътни предприятия пакета за минимален достъп, предвиден в точка 1 от приложение II.

45. Процесът, предвиден в Директива 2012/34, за разпределянето на инфраструктурен капацитет има за цел железопътните предприятия да разполагат действително с предоставения капацитет съгласно изискването, съдържащо се в член 10, параграф 1 от нея¹⁹.

46. Този процес започва с референтния документ за железопътната мрежа и завършва с одобрението на работното разписание²⁰. Междинните му етапи са определени в глава IV, раздел 3 от Директива 2012/34 и включват:

- заявки за инфраструктурен капацитет от един или няколко заявителя (железопътни предприятия),
- етап на изготвяне на разписание след подаване на заявките от заявителите,
- етап на координиране, който се провежда, когато управителят на инфраструктура установи несъвместимост между различните заявки,
- обявяване на инфраструктурата за претоварена, което се прави, когато координирането не е възможно. В тази хипотеза за разпределянето на капацитета управителят на инфраструктура прилага критерии за приоритетност.

47. Според мен при разглеждането на отправените въпроси е по-подходящо да се следва времевата структура на действията по разпределянето на капацитета. Поради това първо ще разгледам времевата структура на процеса на координиране, след което ще се съсредоточа върху правилата, които са приложими към претоварената инфраструктура.

Б. По втория преюдициален въпрос

48. С въпросите, съдържащи се във втория преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали преди да обяви железопътната инфраструктура за претоварена управителят ѝ:

- може да приложи национално правило за приоритет,

¹⁷ Съгласно член 17, параграф 4 от Директива 2012/34 „[н]икое предприятие няма право да предоставя железопътни транспортни услуги, обхванати от настоящата глава, освен когато е получило съответния лиценз за предоставяне на съответните услуги“.

¹⁸ Съгласно същия член 17, параграф 4 от Директива 2012/34 „[т]акъв лиценз [...] сам по себе си не дава на титуляра му право на достъп до железопътната инфраструктура“.

¹⁹ „На железопътните предприятия се предоставя право на достъп при справедливи, недискриминационни и прозрачни условия до железопътната инфраструктура във всички държави членки за извършване на всички видове железопътни услуги за превоз на товари“. Член 10, параграф 2 от Директива 2012/34 урежда превоза на пътници.

²⁰ Работното разписание съдържа „данните, определящи всички планирани движения на влакове и подвижен състав, които ще се извършат по съответната инфраструктура през периода, за който се прилага работното разписание“ (член 3, точка 28 от Директива 2012/34).

- трябва да координира заявените влакови маршрути и да се консултира със заявителите,
- трябва да прецени дали е налице съвпадане на товарите, които двама или повече заявители планират да превозват.

49. В тази серия от въпроси се пресичат материалноправните (правилата за разпределяне на капацитет) и процедурните аспекти (процесите на изготвяне на разписание и координиране). Ще започна с анализа на последните два.

1. Процес на изготвяне на разписание и координиране: членове 45 и 46 от Директива 2012/34

50. В рамките на изготвянето на разписанието „управителят на инфраструктура изпълнява, доколкото е възможно, всички заявки за инфраструктурен капацитет“²¹. В случай че установи несъвместимост между различните заявки, „той се стреми да постигне възможно най-доброто съчетаване на всички изисквания посредством *координиране* на заявките“²².

51. Следователно координирането²³ играе ключова роля при разпределянето на инфраструктурния капацитет между несъвместимите заявки. При изпълнението на тази задача по координиране, чиито принципи трябва да се съдържат в референтния документ за железопътната мрежа²⁴, член 46 от Директива 2012/34:

- дава право на управителя на инфраструктура „в разумни граници да предложи инфраструктурен капацитет, който се различава от заявления“ (параграф 2),
- предвижда провеждането на консултация със заявителите, на които се предоставя, без да се разкрива тяхната самоличност, информация за съдържанието на заявките на останалите. Консултацията има за цел управителят на инфраструктура да може да разреши всякакви случаи на несъвместимост (параграф 3),
- въвежда „система за разрешаване на спорове, с цел бързото разрешаване“ на спорове във връзка с разпределянето на инфраструктурния капацитет (параграф 6).

52. От тази съвкупност от норми следва, че железопътните предприятия и управителят на инфраструктура трябва да участват активно в процеса на координиране, за да стигнат до разумно разрешение. Въз основа на информацията за исканията на всеки заявител и съществуващите ограничения на капацитета управителят на инфраструктура спомага да се осигури възможност на всички заявители, дори с известни жертви, да предоставят услугите си.

²¹ Член 45, параграф 1 от Директива 2012/34.

²² Член 46, параграф 1 от Директива 2012/34. В подобен смисъл е параграф 5 от същия член: „[к]огато заявките за инфраструктурен капацитет не могат да бъдат изпълнени без координиране, управителят на инфраструктура се стреми да изпълни всички заявки чрез координиране“.

²³ Определено в член 3, точка 22 от Директива 2012/34 като „процес, посредством който управителят на инфраструктура и заявителите се опитват да намерят решение в ситуации, при които има несъвместими заявки за инфраструктурен капацитет“.

²⁴ Член 46, параграф 4 и точка 3 от приложение IV към Директива 2012/34. Съгласно последната точка сред информацията, съдържаща се в референтния документ на железопътната мрежа, са: „г) принципите, уреждащи процеса на координиране и системата за разрешаване на спорове, достъпна в рамките на този процес“.

53. Според мен функцията на управителя на инфраструктура е нещо повече от тази на обикновен посредник, който се стреми спорещите страни да постигнат споразумение. Както вече посочих, Директива 2012/34 му предоставя правомощия за вземане на решения. По-конкретно член 46, параграф 3 го оправомощава да *разрешава* всякакви спорове между заявителите.

54. От информацията, съдържаща се в акта за преюдициално запитване и становищата на страните, би могло да се направи извод, че проведенният в настоящия случай процес на координиране не отговаря напълно на изискванията на член 46 от Директива 2012/34²⁵, но това е въпрос, който само запитващата юрисдикция може да изясни предвид близостта ѝ до фактите.

2. Приоритети в процеса на изготвяне на разписание и координиране?

55. Член 45, параграф 2 от Директива 2012/34 допуска в „процеса на координиране и изготвяне на разписанието управителят на инфраструктура [...] да даде приоритет на конкретни услуги, но само в случаите по членове 47 и 49“.

56. Тълкуването на тази разпоредба не е лесно, доколкото член 47 урежда обявяването на участък за претоварен, а член 49 се отнася до специализираната инфраструктура (която не е релевантна в случая).

57. Според мен препратката в член 45 към член 47 позволява критериите за отдаване на приоритет на определени услуги, предвидени в този член за разпределянето на капацитета на претоварена инфраструктура, да се прилагат *mutatis mutandis* в процесите (предварителни) на изготвяне на разписание и координиране.

58. По отношение на тази преценка споделям становището на литовското правителство и не съм съгласен с Комисията, според която членове 45 и 46 не предвиждат прилагането на правила за приоритет, ограничени до член 47. Комисията посочва, че това е видно от решение SJ²⁶, точки 39 и 40, но моето тълкуване на тези точки е различно от нейното.

59. След като припомня същността на процеса на изготвяне на разписание и координиране, в това решение Съдът подчертава, че „[в] член 47 от Директива 2012/34 има разпоредби относно случаите, при които железопътната инфраструктура е претоварена и управителят на инфраструктурата може допълнително да приложи критерии за приоритетност“. Той не изяснява (защото не е било необходимо по посоченото дело) дали същите тези критерии могат да се използват в процесите на изготвяне на разписание и координиране.

60. Както също вече посочих, членове 45 и 46 от Директива 2012/34 предоставят на управителя на инфраструктура широко право на преценка при вземането на решение по заявките за разпределяне. За тази цел нищо не му пречи да обяви предварително (в референтния документ за железопътната мрежа) по какви критерии, разумни, обективни и

²⁵ Този процес, изглежда, е сведен до размяна на писма, без да се забелязват следи от опит за разрешаване на спора. В точка 15 от акта за преюдициално запитване се посочва безсилието на управителя на инфраструктура пред факта, че един заявител е отказал да участва в процеса на координиране. Това се подразбира и от становището на Gargždų geležinkelis (т. 68—70). Не е логично процесът на координиране да е осъден на провал, защото един заявител е отказал да участва в него.

²⁶ Решение от 28 февруари 2019 г. (C-388/17, EU:C:2019:161).

недискриминационни, ще извърши изготвянето на разписанието и евентуално координирането на несъвместимите заявки. В това отношение той може да даде приоритет на едни услуги пред други, ако това е в общ интерес.

61. Както посочва литовското правителство, по този начин се улеснява прозрачността на процеса, тъй като заявителите знаят предварително с какво ще се сблъскат, когато заявките им трябва да бъдат координирани.

62. Положението е различно, когато интензитетът на използване е включен в правилата за приоритет като решаващ критерий. По-нататък ще анализирам до каква степен този критерий води до поставянето на заварения оператор в по-благоприятно положение, поради което неговото прилагане възпрепятства постигането на една от основните цели на Директива 2012/34 — отварянето на железопътния пазар за конкуренция.

3. Естество на превозваните товари

63. Също като литовското правителство и Комисията считам, че видът на превозвания товар не е релевантен елемент в процеса на координиране на несъвместими заявки за разпределяне на капацитет.

64. В Директива 2012/34 особеностите, свързани с естеството на товарите, се вземат предвид при определянето на надценките, но не и в процеса на координиране. Съгласно член 32, параграф 1, четвърта алинея от тази директива управителите на инфраструктура могат да разграничават пазарните сегменти според превозваните товари.

65. Всъщност няма причина в заявките за разпределяне на капацитет да се посочва видът на товарите, които железопътно предприятие планира да превозва. В действителност според GargŪdŪ geležinkelis²⁷ заявката му се отнася до товарни влакове, без да се посочва товарът, който планира да превозва (което изглежда логично, тъй като това е обстоятелство, зависещо от конкретните изисквания на пазара)²⁸.

В. По първия преюдициален въпрос

66. С въпросите, включени в този преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция иска да се установи накратко дали в случай на обявена за претоварена инфраструктура член 47, параграф 4 от Директива 2012/34 допуска прилагането на критерии за приоритетност при разпределянето, които отчитат интензитета на използване в миналото или в бъдеще на тази инфраструктура от дадено железопътно предприятие.

²⁷ Точки 15 и 16 от писменото му становище.

²⁸ Ако „лиценз“ означава „разрешително, издадено на предприятие от лицензиращ орган, чрез което се признава капацитетът на предприятието да предоставя железопътни транспортни услуги като железопътно предприятие“ и основният предмет на дейност на железопътното предприятие трябва да е „предоставянето на услуги за железопътен превоз на товари и/или пътници“, в заявката за разпределяне на капацитет трябва да бъде включена предлаганата услуга (на товари и/или пътници), но не непременно видът на превозвания товар.

67. Становищата на участниците в преюдициалното производство се различават в това отношение: Gargždų geležinkelis изтъква, че е налице дискриминация спрямо новите оператори на пазара, което литовското правителство отрича. Комисията от своя страна защитава тезата, че критерият, макар и абстрактно да е валиден, е допустим само ако не води до ограничаване на конкуренцията или не улеснява задържането на капацитет.

68. Според мен решение Комисия/Испания предоставя необходимите указания, за да се отговори на тези въпроси. В него Съдът:

— приема, че съгласно „член 14, параграф 1 от Директива 2001/14 [понастоящем член 39, параграф 1 от Директива 2012/34] [...] управителят на инфраструктура[...] следи по-специално капацитетът на инфраструктурата да се разпределя на справедлива и недискриминационна основа и в съответствие със законодателството на Съюза“;

— посочва, че „критерият за действителното използване на мрежата, като критерий за разпределяне на капацитета на инфраструктурата, е дискриминационен, доколкото води — в случаите, когато са налице няколко заявления за един и същ влаков маршрут или мрежата е претоварена — до това, че се запазват предимствата за обичайните ползватели и се възпрепятства достъпът на новите участници на пазара до най-привлекателните влакови маршрути“²⁹.

69. Вярно е, че по посоченото дело интензитетът на използване се отнася до предходното използване, а в настоящия случай се вземат предвид прогнозите за в бъдеще. Според мен това обстоятелство обаче не оказва влияние върху резултата.

70. Това е така, защото, за да са убедителни и реалистични, прогнозите за бъдещите потребности от инфраструктурен капацитет трябва да се основават на обективни данни за непосредствено предходното използване (или настоящото). Тъй като единствено заварените оператори могат да предоставят тези елементи за преценка, всеки друг оператор, който иска да навлезе на пазара, е в неравнопоставено положение: не може да се позове в своя полза на услугите, които е предоставил (или може да го направи, но само в по-малка степен).

71. Всъщност допускането на този критерий би могло да създаде порочен кръг, в който капацитетът ще се разпределя последователно на заварения оператор при заобикаляне на разпоредбата на член 38, параграф 2 от Директива 2012/34: („[п]равото на ползване на определен инфраструктурен капацитет под формата на влаков маршрут може да бъде предоставено на заявителите за максимален срок, не по-дълъг от периода, обхванат в едно работно разписание“)³⁰.

²⁹ Решение Комисия/Испания (т. 94 и 95). Тази съдебна практика не позволява също така член 52 („Използване на влаковите маршрути“), когато се отнася до приоритетите в рамките на процеса на разпределяне, да се тълкува в смисъл, че предходните равнища на използване на влаковите маршрути може да представлява предимство. По-конкретно параграф 2 от този член е ориентиран в обратна посока, тъй като в случай на претоварена инфраструктура задължението за връщане на влакови маршрути се свързва с недостатъчното им използване.

³⁰ Решение Комисия/Испания, точки 91 и 92. В точка 98 от него Съдът подчертава наличието на „специални разпоредби, с които трябва да се насърчи ефективното използване на капацитета на инфраструктурата, като същевременно се гарантира справедлив и недискриминационен достъп до железопътната мрежа“. В заключението си генералният адвокат Jääskinen подчертава, че „[п]редоставянето на предимство на традиционния оператор [...] не е част от предвидените от директивата мерки, целящи да се насърчи ефикасното използване на мрежата“ (C-483/10, EU:C:2012:524, т. 97).

72. Дори да се приеме, че друга цел на Директива 2012/34, като целта за гарантиране на по-ефикасно използване на инфраструктурата, оправдава неравното третиране, „за постигането ѝ изобщо не е нужно разглежданата мярка да създава дискриминация между операторите на мрежата или да възпрепятства достъпа на новите участници на пазара до тази мрежа“³¹.

73. От изложените в акта за преюдициално запитване факти и становищата на страните сякаш следва, че тази дискриминация във вреда на новия оператор в действителност е налице. Въпреки че отново запитващата юрисдикция следва да провери това, всичко сочи, че с прилагането на точка 28, трето и четвърто правило от Наредбата за разпределяне на новия оператор системно се отказват исканията му за достъп до инфраструктурата в полза на публичноправния традиционен оператор. Освен това последният заявява капацитет, който не използва, след като го получи³², и отказва да участва в процеса на координиране.

V. Заключение

74. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва) по следния начин:

„Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство

следва да се тълкува в смисъл, че:

- изисква — в член 46 — наличието на процес на координиране и на система за разрешаване на спорове с цел управителят на инфраструктура да взема решения самостоятелно в разумни граници за разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура на заявителите, така че след консултация с тях да съчетае несъвместимите заявки,
- допуска в член 45, параграф 2 във връзка с член 47 управителят на инфраструктура да даде приоритет на конкретни услуги в процесите на изготвяне на разписание и координиране, при условие че прилага обективни, прозрачни, разумни, пропорционални и недискриминационни критерии,
- не допуска — съгласно член 47, параграф 4 — национална правна уредба, в която като критерий за приоритетност за разпределянето на инфраструктурен капацитет в случай на претоварване на инфраструктурата се предвижда миналият или бъдещият интензитет на използване на железопътната мрежа от заварен оператор, което води до възпрепятстване на достъпа на нови оператори до същата тази инфраструктура“.

³¹ Решение Комисия/Испания, точка 97.

³² Gargždų geležinkelis се позовава на доклад на литовската Сметна палата (одитен доклад № VA 2018 P 20 1 12 от 12 декември 2018 г.), в който се посочва, че държавният оператор не е използвал 39 % от резервирания капацитет.