



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA

представено на 25 март 2021 година¹

Дело C-144/20

**AS LatRailNet,
Latvijas dzelzceļš VAS
срещу
Valsts dzelzceļa administrācija**

(Преюдициално запитване, отправено от Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия))

„Преюдициално запитване — Железопътен транспорт — Единно европейско железопътно пространство — Налагане на такси за железопътната инфраструктура — Директива 2012/34/ЕС — Член 32, параграф 1 — Такса за минимален достъп — Надценки — Предпоставки за прилагане на надценката — Конкурентоспособност — Способност на пазара да понесе надценката“

1. Спорът, във връзка с който е отправено настоящото преюдициално запитване, е между AS LatRailNet (субект, натоварен с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура в Латвия)² и Valsts dzelzceļa administrācija (регулаторен орган в железопътния сектор в тази държава)³.

2. Спорът се отнася до надценките към таксите за ползване на железопътната инфраструктура, които се прилагат в сегмента на железопътния превоз на пътници. Директива 2012/34/ЕС⁴ допуска при определени условия към тези такси (чието изчисляване трябва да има за цел само компенсиране на преките разходи) да се добавят надценки за всеки пазарен сегмент⁵.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Всъщност съгласно данните от преписката управителят на обществената железопътна инфраструктура в Латвия е VAS Latvijas dzelzceļš. Въпреки това, тъй като това дружество има вертикално интегрирани дъщерни дружества, сред които е и LDZ CARGO, предоставящо услугата за превоз на товари и за международен превоз на пътници, Latvijas dzelzceļš не може да осъществява основните функции на управителя на инфраструктура. Тези функции са делегирани на LatRailNet, което също е част от групата на Latvijas dzelzceļš.

³ Наричан по-нататък „регулаторният орган“.

⁴ 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). Тази директива изменя частично, преработва и обединява някои предходни директиви, сред които е и Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

⁵ Съгласно член 32, параграф 1, трета алинея от Директива 2012/34 списъкът на пазарните сегменти се определя от управителя на инфраструктура, но трябва да съдържа най-малко три сегмента: „услуги за превоз на товари, услуги за превоз на пътници в рамките на договора за обществени услуги и други услуги за превоз на пътници“.

3. Спорът възниква, когато регулаторният орган задължава LatRailNet да въведе определени промени във формулата за изчисляване на надценката, прилагана спрямо предприятията, които имат изключително право да предоставят услугата за железопътен превоз на пътници „в рамките на договор за обществени услуги“⁶.

4. С преюдициалното запитване запитващата юрисдикция иска тълкуване на Директива 2012/34: а) що се отнася до правомощията на регулаторния орган (първи и втори въпрос); и б) що се отнася до предвидената в член 32, параграф 1 надценка към таксите (трети въпрос).

5. По указание на Съда в настоящото заключение се разглежда само третият преюдициален въпрос.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2012/34

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

„[...]

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. Съгласно член 32 („Изключения от принципите на таксуване“):

„1. С оглед постигане на пълно възстановяване на направените от управителя на инфраструктура разходи, държавата членка може, доколкото пазарът е в състояние да го понесе, да начисли надценки на базата на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, като при това гарантира оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти. Системата за налагане на такси отчита увеличението на производителността, постигнати от железопътните предприятия.

Размерът на таксите обаче не трябва да изключва използването на инфраструктурата от пазарни сегменти, които могат да покриват поне преките разходи, направени вследствие извършване на железопътната услуга заедно с определен процент възвращаемост, който пазарът може да понесе.

⁶ В настоящия случай става въпрос за AS Pasažieru vilciens, дружество, на което е предоставено изключително право да извършва услуги за обществен превоз по регионални железопътни линии в Латвия до 2031 г. Изключителното право за предоставяне на обществената услуга по конкретен маршрут или мрежа в рамките на определен район се допуска от член 2, буква е) от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1).

Преди да одобрят налагането на такива надценки, държавите членки се уверяват, че управителите на инфраструктура са извършили оценка на тяхното значение за конкретните пазарни сегменти, като са разгледали поне двойките, изброени в точка 1 от приложение VI, и са отчели тези, които са от значение за въпроса. Списъкът на пазарните сегменти, определен от управителите на инфраструктура, съдържа най-малко следните три сегмента: услуги за превоз на товари, услуги за превоз на пътници в рамките на договора за обществени услуги и други услуги за превоз на пътници.

[...]“.

2. Регламент № 1370/2007

8. Член 2 („Определения“) гласи:

„За целите на настоящия регламент:

[...]

- а) „задължение за извършване на обществена услуга“ означава изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение;
- е) „изключително право“ означава право [на] оператор на обществена услуга да извършва определени обществени услуги за пътнически превоз по конкретен маршрут или мрежа в рамките на определен район, като се изключва всеки друг такъв оператор;
- ж) „компенсация за обществена услуга“ означава каквато и да е облага, в частност финансова, предоставена пряко или непряко от компетентен орган от обществени средства по време на периода на изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга или във връзка с този период;

[...]“.

9. Член 3 („Обществени поръчки за услуги и общи правила“) предвижда:

„1. Когато компетентният орган реши да предостави на оператор по свой избор изключително право и/или компенсация от какъвто и да е характер в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, той прави това в рамките на обществена поръчка за услуги.

[...]“.

Б. Латвийското право. *Dzelzceļa likums* (Закон за железниците)

10. Член 11 предвижда:

„(1) След консултации със заявителите и с управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, разработва и одобрява схема за налагане на такси във връзка с минималния достъп по член 12¹, параграф 1 от посочения закон и с достъпа до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, и я предава на управителя на железопътната инфраструктура за обществено ползване, за да бъде включена в референтния документ за железопътната мрежа. Освен в специфичните случаи по член 11¹, параграф 10 от този закон, лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, следи споменатата схема за налагане на такси да се основава на едни и същи принципи по цялата мрежа и посочената прилагана схема да води до равностойни и недискриминационни такси за различните превозвачи, извършващи услуги с един и същ характер в сходна част от пазара.

(2) Таксата за минимален достъп [...] и за достъп до инфраструктура, която свързва инфраструктурата с обслужващи съоръжения, се определя според разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга [...]“.

11. Член 11¹ гласи:

„(1) С цел пълно възстановяване на разходите, направени от управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, може, ако пазарът е в състояние да го понесе, да приложи надценки към таксата за минимален достъп по член 12¹, параграф 1 от посочения закон и за достъп до инфраструктура, която свързва с обслужващи съоръжения.

(2) Преди да приложи надценките, лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, извършва оценка на тяхното значение поне в следните пазарни сегменти и избира най-значимите сред тях:

1) превоз на пътници и на товари.

[...]

(7) Надценките се прилагат въз основа на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, като същевременно се гарантира оптимална конкурентоспособност на железниците и се отчитат увеличението на производителността, постигнати от превозвачите. Размерът на таксите не трябва да изключва използването на железопътната инфраструктура за обществено ползване от пазарни сегменти, които могат да покриват поне преките разходи плюс определен процент печалба, който пазарът може да понесе“.

II. Фактите и преюдициалното запитване

12. На 30 юни 2017 г. в изпълнение на основните функции на управителя на инфраструктура⁷ LatRailNet приема схемата за налагане на такси, до която се отнася спорът.

13. Размерът на надценката за всеки пазарен сегмент е определен съгласно формула, като един от нейните компоненти е коефициентът за преценка на пазара „ mcb_s “.

14. Този коефициент може да има стойност от 0 (в този случай не се прилага никаква надценка за въпросния пазарен сегмент) до 1 (в този случай се прилага максималната надценка).

15. За определянето на коефициента „ mcb_s “ са от значение три фактора или критерия за оценка, означени като C_s , V_s и S_s . Критерият с най-висока стойност определя стойността на коефициента „ mcb_s “.

16. Съгласно възприетия от LatRailNet модел за пазарния сегмент на услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги⁸ стойността на критерия S_s е равна на 1. Обратно, в други пазарни сегменти тази стойност се определя въз основа на оценка, изготвена от експерт.

17. Като резултат от този модел критериите C_s и V_s вече нямат значение, дори стойността им да е 0. Всъщност, щом стойността на S_s за пазарния сегмент за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги е определена като 1, коефициентът за преценка на пазара „ mcb_s “ автоматично получава стойност 1, без да е необходима оценка на състоянието на пазара.

18. На 27 юни 2018 г. регулаторният орган отменя въведената от LatRailNet схема за налагане на такси, като разпорежда на това дружество да я промени, що се отнася до надценката, приложима спрямо пазарния сегмент на услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги.

19. На 26 юли 2018 г. LatRailNet обжалва пред Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) решението на регулаторния орган, което счита за незаконосъобразно на следните основания:

- доколкото Pasažieru vilciens упражнява изключителното право да извършва услуги за обществен превоз по регионални междуградски железопътни линии, при предоставянето на тези услуги липсва конкуренция,
- не е възможно регулаторният орган да осъществява мониторинг на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги, когато определен пазарен сегмент (свързаният с предоставянето на услуги за обществен превоз на пътници в рамките на договор за изключително предоставяне на обществени услуги) не е отворен за конкуренция,

⁷ В член 7, параграф 1 от Директива 2012/34 като *основни* функции на управителя на инфраструктура са посочени „вземане на решения за разпределяне на влакови маршрути, включващо както определяне, така и оценка на наличието и разпределяне на отделните влакови маршрути, и [...] вземане на решения относно налагането на такси за ползването на инфраструктурата, включително тяхното определяне и събиране [...]“.

⁸ Раздел II от приложение 3, озаглавен „Количествени критерии за определяне на надценките, приложими за конкретни пазарни сегменти“, точка 3.

- последицата от посочената липса на конкуренция е, че управителят на инфраструктурата не може да извърши „оценка на конкурентоспособността и рентабилността на въпросния пазарен сегмент, преди да приложи надценката и да определи нейния размер⁹“.

20. В качеството си на управител на латвийската железопътна инфраструктура Latvijas Dzelzceļš взема участие в главното производство по два начина:

- от една страна, на 5 декември 2018 г. то подава жалба за отмяна на решението на регулаторния орган от 7 ноември 2018 г., в което се приема, че то няма право да оспорва схемата за налагане на такси,
- от друга страна, то е поканено от запитващата юрисдикция (с определение от 13 ноември 2018 г.) да участва като трета заинтересована страна в производството, образувано по инициатива на LatRailNet.

21. На 5 февруари 2019 г. запитващата юрисдикция съединява двете административни производства.

22. Съгласно твърденията на Latvijas dzelzceļš то „счита, че е възможно да се определи максимална стойност за критерия S₃, тъй като Pasažieru vilciens, единствен представител на пазарния сегмент на превоз на пътници, който заплаща [...] таксата за ползване на инфраструктура (включително надценката), също е защитено срещу всякакви вреди, които могат да произтекат от определянето на тази такса“¹⁰.

23. При тези условия Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд) отправя до Съда по-специално следния преюдициален въпрос¹¹:

„3) Трябва ли член 32, параграф 1 от Директива [2012/34] да се тълкува в смисъл, че наложеното в този параграф задължение на държавите членки да гарантират оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти при определянето на надценки към таксите за ползване на инфраструктура е приложимо и за определянето на таксите за ползване на инфраструктура в пазарните сегменти, в които не съществува конкуренция, например тъй като в съответния пазарен сегмент превозът се извършва само от един-единствен железопътен оператор, на когото е предоставено изключителното право, предвидено в член 2, буква е) от Регламент № 1370/2007, за да извършва превози в този пазарен сегмент?“.

III. Производството пред Съда

24. Актът за преюдициално запитване постъпва в Съда на 27 март 2020 г.

25. Писмени становища представят Latvijas dzelzceļš, регулаторният орган, италианското правителство и Европейската комисия. Съдът не счита за необходимо провеждането на съдебно заседание.

⁹ Точка 3, трети абзац in fine от акта за преюдициално запитване.

¹⁰ Точка 4, трети абзац от акта за преюдициално запитване.

¹¹ Съгласно точка 6, пети абзац от акта за преюдициално запитване инициативата за отправяне на преюдициалното запитване е на Latvijas dzelzceļš.

IV. Анализ

26. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали възможността дадена държава членка да начисли „надценки [...], като при това гарантира оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти“ (член 32, параграф 1 от Директива 2012/34), се прилага, когато в определен пазарен сегмент превозът на пътници се извършва само от един-единствен железопътен оператор, който има изключително право за това.

A. Такси и надценки при финансирането на управителя на железопътна инфраструктура

27. 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, т.е. съответно услугите в обслужващите съоръжения, допълнителните услуги и спомагателните услуги.

28. Член 13 от Директива 2012/34 урежда 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 предоставят на железопътните предприятия достъп, „включително достъп [по] релсов път, до съоръженията, посочени в приложение II, точка 2, както и до услугите, предоставяни в тези съоръжения“ (параграф 2).

29. 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) съобразно 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).

30. Така управителят на железопътната инфраструктура се финансира¹², наред с други източници¹³, от приходите от таксата за ползване на инфраструктура, която събира от предприятията, използващи инфраструктурата. Няма пречка той да получава и държавно финансиране¹⁴.

31. Уредбата на този източник на приходи — чрез такси и надценки — се съдържа в членове 31 и 32 от Директива 2012/34¹⁵, съгласно които, най-общо казано:

- общото правило (член 31, параграф 3) е, че 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 (преки разходи)¹⁶,
- по изключение (член 32, параграф 1) е възможно да се добавят *надценки* с цел „постигане на пълно възстановяване на направените от управителя на инфраструктура разходи“ (освен преките разходи). Това може да се случи само когато „пазарът е в състояние да го понесе [...]“, като при това [се] гарантира оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти“. Въвеждането на надценките трябва да се основава „на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи“.

32. Съгласно тази схема управителят на железопътната инфраструктура може да *прехвърли* преките разходи към железопътните такси. Той обаче има право да въведе надценки, за да възстанови останалите разходи, само ако пазарът може да ги понесе и ако е гарантирана оптимална конкурентоспособност на засегнатите пазарни сегменти.

33. Третият преюдициален въпрос се отнася именно до изискванията, които трябва да се спазват при определянето на надценката.

¹² Директива 2012/34 дава свобода на държавите да „предоставят на управителя на инфраструктура финансиране, съответстващо на неговите функции, [...] размера на инфраструктурата и финансовите изисквания, по-специално за обезпечаване на нови инвестиции. Държавите членки могат да решат да финансират тези инвестиции със средства, различни от прякото държавно финансиране“ (член 8, параграф 2).

¹³ В член 8, параграф 4 от Директива 2012/34 във връзка с отчетите на управителя на инфраструктура се споменават „приходите от таксите за ползването на инфраструктурата, печалбата от други търговски дейности, безвъзмездно отпуснатите средства от частни източници и държавното финансиране, [...] включително, в съответните случаи, и авансовите плащания от държавата“.

¹⁴ Latvijas dzelzceļš поддържа, че получаването на финансиране от държавата би засегнало неговата независимост като управител на инфраструктура, тъй като би го поставило в положение на молител спрямо държавата (т. 32 от становището му). Случаят не е такъв: предвидената в Директива 2012/34 възможност за получаване на публични средства по дефиниция предполага, че не е необходимо да е засегната независимостта по смисъла на член 4 от нея.

¹⁵ Член 8, параграф 4, втора алинея от Директива 2012/34 посочва като „евентуална[...] дългосрочна цел“ покриването на разходите от страна на съответните потребители, когато железопътният транспорт е в състояние да се конкурира с другите видове транспорт, в рамките на налагането на такси по членове 31 и 32.

¹⁶ Вж. Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909 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).

Б. Изисквания за въвеждане на надценката

34. Съгласно Директива 2012/34 при определянето на надценките управителят на инфраструктура трябва да вземе предвид конкретните особености на въпросния пазарен сегмент. Повтарям, че основното изискване при въвеждането им е „пазарът [да] е в състояние да го понесе“¹⁷.

35. Запитващата юрисдикция обаче съсредоточава вниманието си върху понятието за *конкурентоспособност*, съдържащо се в член 32, параграф 1 от Директива 2012/34. В този смисъл тя подчертава, че:

- пазарният сегмент, спрямо който се прилага спорната надценка, е този за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, предоставяни изключително от едно-единствено железопътно предприятие,
- би могло да се твърди, че тъй като не съществува конкуренция в този пазарен сегмент, член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 не се прилага, защото не е необходимо да се гарантира „оптимална конкурентоспособност“ в него.

36. Това схващане съвпада частично с виждането латвийския управител на инфраструктура. Всъщност Latvijas dzelzceļš предлага тълкуване на член 32 от Директива 2012/34, съгласно което липсата на конкуренция в сегмента на превоз на пътници възпрепятства ео ipso оценката на неговата конкурентоспособност и рентабилност¹⁸.

37. При поставяне на акцента върху фактора „конкурентоспособност“ се изпуска от поглед обстоятелството, че ключовият елемент (същинският център на тежестта) при уредбата на изключенията от принципите на таксуване в член 32 от Директива 2012/34 е не този фактор, а изискването надценките да могат да бъдат понесени от пазара, до който се отнасят.

38. Следва обаче да се разгледа въпросът какво значение има в този контекст конкурентоспособността, спомената в член 32, параграф 1 от Директива 2012/34. По-конкретно трябва да се изясни дали това понятие е идентично с понятието за конкуренция между железопътните предприятия.

39. Член 31, параграф 5, втора алинея и член 32, параграф 4, четвърта алинея от Директива 2012/34 предвиждат, че „актовете за изпълнение[, които Комисията може да приема,] не водят до неоснователно нарушаване на конкуренцията между железопътните предприятия, нито засягат [конкурентоспособността] като цяло в железопътния сектор“.

40. В същия смисъл член 8, параграф 4 от Директива 2012/34 — както вече посочих — също приканва „железопътният транспорт [да] е в състояние да се конкурира с другите видове транспорт“. Аналогичен израз е използван в съображение 5 от нея, където се изисква железопътен транспорт, „конкурентоспособен спрямо други видове транспорт“.

¹⁷ Съгласно член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 системата за налагане на такси отчита увеличението на производителността, постигнати от железопътните предприятия. Освен това размерът на таксите не трябва да изключва използването на инфраструктурата от пазарни сегменти, които могат да покриват поне преките разходи, направени вследствие извършване на железопътната услуга заедно с определен процент възвращаемост, който пазарът може да понесе.

¹⁸ Точки 28 и 29 от писменото му становище. Според Latvijas dzelzceļš в противен случай би се засегнало преследването на други цели на Директивата като покриването на разходите за управление на инфраструктурата. По негово мнение това обстоятелство обосновава определянето на надценки в максималния им размер.

41. Според мен тези разпоредби дават насоки за разграничаване в контекста на Директива 2012/34, от една страна, на „конкуренцията“ като поле за действие на железопътните предприятия и от друга страна, на „конкурентоспособността“ на железопътния сектор или на някой от неговите сегменти:

- Когато в Директива 2012/34 се споменава „конкуренцията“, това е израз на конкуренцията, която трябва да съществува *между железопътните предприятия* при предоставянето на железопътни услуги или на пазарите на железопътни превози.
- Когато обаче в Директива 2012/34 се споменава „конкурентоспособността“, този термин се използва като черта или характеристика на железопътния сектор (или на железопътните пазарни сегменти), но не се приравнява на конкуренцията между железопътни предприятия.

42. Анализът на текстовете на различни езици на член 32, параграф 1 от Директива 2012/34¹⁹ подкрепя тази преценка. Сегментът за железопътен транспорт (към който ще се прилага надценката) трябва да разполага спрямо другите видове транспорт именно с конкурентоспособност, която управителите на инфраструктура следва да гарантират.

43. Такава насоченост има и Директива 2001/14, в чието съображение 39 се споменава „процент печалба, ко[й]то пазарът може да понесе“²⁰.

44. Затова конкурентоспособността, която трябва да се зачита при надценката, не е равнозначно понятие на понятието за конкуренция между железопътните предприятия. Надценката не трябва да има за последица изгубването на способността на определен сегмент да се конкурира с други различни видове транспорт (т.е. на неговата конкурентоспособност). В случая на железопътния превоз на пътници тази способност би му позволила да се конкурира с въздушния, автомобилния и други видове транспорт.

45. От тази гледна точка надценката трябва да отчита рентабилността на сегмента в сравнение с други видове транспорт, различен от железопътния. Така железопътните предприятия биха могли да поемат плащането на таксата и на надценката, стига последната да не е толкова голяма, че да ги принуди да увеличат цените дотолкова, че те да станат разубеждаващи за потребителя, който би избрал да ползва другите видове транспорт.

46. Липсата на конкуренция между железопътните оператори не е пречка да се оцени конкурентоспособността на даден сегмент на железопътния превоз на пътници. Същият може да бъде конкурентоспособен (спрямо други видове транспорт), дори да се извършва само от един железопътен оператор²¹.

¹⁹ Подобно на текста на испански език, в текстовете на други езици присъства терминът „конкурентоспособност“, а не „конкуренция“. Така на френски език: „compétitivité“, а не „concurrence“; на английски език: „competitiveness“, а не „competition“; на италиански език: „competitività“, а не „concorrenza“; на португалски език: „competitividade“, а не „concorrência“; или на немски език: „Wettbewerbsfähigkeit“, а не „Wettbewerb“.

²⁰ „Общото равнище на възстановяване на разходите посредством таксите за ползване на инфраструктурата влияе върху необходимата степен на участие на правителството; държавите членки могат да изискват различно равнище на възстановяване на разходите като цяло посредством таксите, включително надбавки или процент печалба, които пазарът може да понесе [...]“. Член 8, параграф 1 от Директива 2001/14 съдържа разпоредба, която е равнозначна на тълкуваната в настоящото преюдициално производство.

²¹ Такъв би могъл да бъде случаят, ако цената или времето за преминаване на един и същ маршрут или други аналогични фактори го правят по-атрактивен от други видове транспорт.

47. Вярно е, че схемата за налагане на такси би могла да има неблагоприятно отражение върху *конкуренцията* между железопътните предприятия. Ето защо сред функциите на регулаторния орган е да се противопоставя на евентуално антиконкурентни такси (кръстосано субсидиране, твърде агресивни или прекомерно високи цени), които могат да бъдат свързани с надценките²². Това обаче е аспект на проблема, който не е разгледан в преюдициалното запитване, отнасящо се до изискванията за прилагане на надценките.

48. В обобщение, ако целта за *пълно* възстановяване на разходите, направени от управителя на инфраструктурата освен преките разходи, по принцип оправдава въвеждането на надценки, тази възможност съществува само „доколкото пазарът е в състояние да го понесе“.

49. От своя страна, *понасянето* от пазара предполага — наред с други фактори — надценката да не намалява конкурентоспособността на засегнатия железопътен сегмент²³. По-специално, ако предприятията за железопътен превоз на пътници нямат възможност да поемат плащането на надценката, защото отражението ѝ върху крайните цени за потребителите би разубедило същите да ползват техните услуги, би могла да бъде застрашена „оптималната конкурентоспособност“ на този сегмент.

50. Противно на твърденията на Latvijas dzelzceļš, това схващане не е в разрез с целите на Директива 2012/34, тъй като възстановяването посредством надценките на разходите (различни от преките), направени от управителя на инфраструктурата, не е безусловно, а зависи от изпълнението на вече анализирани критерии по член 32, параграф 1 от въпросната директива.

51. Застъпваната от Latvijas dzelzceļš теза (надценка под максималната би била пречка управителят на инфраструктурата да възстанови *всичките* си разходи)²⁴ не отчита условията, поставени от Директива 2012/34 в тази област.

В. Надценки и предоставяне на услугата в рамките на договор за обществени услуги

52. Съгласно член 32, параграф 1, трета алинея от Директива 2012/34 „[п]реди да одобряват налагането на такива надценки, държавите членки се уверяват, че управителите на инфраструктура са извършили оценка на тяхното значение за конкретните пазарни сегменти“. Един от сегментите, в които задължително трябва да се извърши такава оценка, е сегментът на „услуги[те] за превоз на пътници в рамките на договора за обществени услуги“.

²² Съгласно член 56, параграф 2 от Директива 2012/34 регулаторният орган разполага с правомощието за мониторинг на условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги, включително когато тя може да бъде засегната от схемата за налагане на такси, посочена в параграф 1, буква г). Вж. също член 56, параграф 12 във връзка с приложение VIII, параграф 2, буква в) от Директива 2012/34.

²³ Тази насока намира израз в неотдашното предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на мерки за устойчив железопътен пазар с оглед на пандемията от COVID-19 (COM(2020) 260 final). Във връзка с надценките в обяснителния меморандум се посочва, че „член 32 [от действащата директива] допуска държавите членки да предвидят налагането на надценки, определени по отношение на платежоспособността на съответните сегменти на железопътния пазар. Като такъв този принцип предполага, че са възможни колебания в размера на надценките и те могат да бъдат намалени, в случай че се понижи платежоспособността на съответния пазарен сегмент“.

²⁴ Точка 32 от писменото му становище.

53. Така прочитът на този член показва, че по принцип нищо не пречи да се приложат надценки към таксите, събирани от железопътните предприятия, когато последните извършват услуги за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги.

54. Регламент № 1370/2007 дава възможност на държавите членки и местните власти да възлагат договори за обществени услуги, които може да обхващат изключителни права за предоставяне на някои услуги. Тази възможност — и съответната разпоредба — се споменава и в съображение 19 от Директива 2012/34, в което се призовава Директивата да се тълкува в съзвучие с посочения регламент.

55. Съгласно Регламент № 1370/2007 договорът за обществени услуги е инструмент, гарантиращ предоставянето на услуги за вътрешен пътнически превоз, „които са необходими от общ икономически интерес“, в случаи, когато те „не могат да се предоставят на търговски начала“²⁵.

56. Съгласно член 3, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 механизмите за заплащане от компетентния орган на оператора на обществената услуга са предоставяне на „изключително право и/или компенсация“²⁶.

57. В член 2, буква е) от същия регламент изключителното право е дефинирано като „право [на] оператор на обществена услуга да извършва определени обществени услуги за пътнически превоз по конкретен маршрут или мрежа в рамките на определен район, като се изключва всеки друг такъв оператор“.

58. Задълженията за извършване на обществена услуга обикновено съществуват в контекст на икономическа нерентабилност, към която се добавят обосноваващите ги съображения от общ интерес. Операторът, който поема тези задължения, не би го направил (или не би ги поел до същата степен или при същите условия), ако отчиташе само собствените си търговски интереси²⁷.

59. Съгласно този модел железопътното предприятие извършва обществената услуга за превоз на пътници и заплаща съответните такси на управителя на железопътната инфраструктура и на оператора на обслужващото съоръжение. За сметка на това въпросното предприятие получава приходите от извършването на услугата (т.е. от продажбата на билети) и евентуално компенсация за предоставянето на обществената услуга.

60. При това положение споделям виждането на Комисията²⁸, че член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 не спира да се прилага, когато дадено железопътно предприятие е сключило договор, с който му се предоставя изключителното право да извършва обществени услуги за пътнически превоз.

²⁵ Съображение 5.

²⁶ От акта за преюдициално запитване е видно, че на Pasažieru vilciens е предоставено изключителното право да извършва услугата, както и право на компенсация.

²⁷ Вж. член 2, буква д) от Регламент № 1370/2007.

²⁸ Точки 38 и 39 от писменото ѝ становище.

61. На теория няма пречки железопътните предприятия, които извършват услуги за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, да получават определена печалба. В такъв случай, след като оцени тази печалба, управителят на инфраструктура може да им наложи надценка към таксата, ако са налице останалите обстоятелства по член 32, параграф 1 от Директива 2012/34.

62. При всички положения, както вече изтъкнах, преценката относно рентабилността на сегмента изисква извършването на внимателна оценка. Ето защо в акта на LatRailNet, приет на 21 август 2018 г. в изпълнение на решението на регулаторния орган, се посочва, че „стойността на критерия S_s се определя за всички пазарни сегменти въз основа на оценка, изготвена от експерт“²⁹.

63. По този начин режимът на пазарния сегмент на превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги наподобява режима на други сегменти, за които вече е установена същата мярка³⁰.

Г. Изчисляване на надценката и финансиране с публични средства

64. Субектите, представили писмени становища в настоящото преюдициално производство, са се произнесли в един или друг смисъл по съдържанието на решението на регулаторния орган³¹, отнасящо се до частите от публичното финансиране, които следва да не се включват в основата за изчисляване на надценките³².

65. Не оспорвам, че този въпрос е от интерес за страните по спора, но е несъмнено, че запитващата юрисдикция не го споменава в третия си преюдициален въпрос. Нито в неговата формулировка, нито в мотивите за отправяне на преюдициалното запитване³³ посочената юрисдикция не изразява съмнение в това отношение, поради което не е необходимо Съдът да се произнася по този спор.

V. Заключение

66. По изложените съображения предлагам на третия преюдициален въпрос на Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) да се отговори по следния начин:

„Член 32, параграф 1 от 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 тълкува в смисъл, че ако са изпълнени изискванията по тази разпоредба, няма

²⁹ Точка 5 от акта за преюдициално запитване.

³⁰ Запитващата юрисдикция следва да провери дали различното третиране при схемата за налагане на такси е достатъчно обосновано и дали е зачетен принципът, че надценките не трябва да бъдат дискриминационни.

³¹ По-конкретно регулаторният орган настоява LatRailNet да изключи предварително планираните разходи, които са покривани от държавния бюджет или от бюджетите на местните администрации и които превозвачите на пътници не могат да покриват с приходите от превоза.

³² Регулаторният орган обяснява мотивите за приемането на тази част от решението му (т. 6—9 от писменото му становище). Комисията споделя виждането на регулаторния орган, че трябва да се „изключи компенсацията за обществени услуги при изчисляването, което се извършва в съответствие с член 32, параграф 1 от Директивата“ (т. 44 от писменото ѝ становище). Latvijas dzelzceļš се противопоставя на подобно изключване (т. 6.2 от писменото му становище).

³³ Точки 9—13 от акта за преюдициално запитване.

пречки да се приложат надценки към таксите за ползване на инфраструктурата, заплащани от железопътно предприятие, на което е предоставено изключително право да извършва услуги за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги“.