



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

9 септември 2021 година\*

„Преюдициално запитване — Железопътен транспорт — Директива 2012/34/ЕС — Членове 32 и 56 — Налагане на такси за железопътната инфраструктура — Независимост на управителя на инфраструктура — Функции на регулаторния орган — Понятие „оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти“ — Изключително право върху железопътен сегмент — Оператор на обществена услуга“

По дело C-144/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) с акт от 26 март 2020 г., постъпил в Съда на 27 март 2020 г., в рамките на производство по дело

**AS „LatRailNet“,**

**VAS „Latvijas dzelzceļš“**

срещу

**Valsts dzelzceļa administrācija,**

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, М. Plešič, Е. Juhász (докладчик), С. Lycourgos и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за VAS „Latvijas dzelzceļš“, от D. Driče, advokāte,
- за Valsts dzelzceļa administrācija, от J. Zālītis, J. Zicāns и J. Iesalnieks,

\* Език на производството: латвийски.

- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, първоначално от I. Naglis, W. Mölls и C. Vrignon, впоследствие от C. Vrignon, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 март 2021 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 32, параграф 1 и член 56, параграф 2 от Директива 2012/34/ЕС 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).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спорове между AS „LatRailNet“ и VAS „Latvijas dzelzceļš“ (наричано по-нататък „LD“), и Valsts dzelzceļa administrācija (Национална служба за железопътен транспорт, Латвия) във връзка с оспорването на два акта, приети от последната съответно на 27 юни 2018 г. и на 7 ноември 2018 г.

### Правна уредба

#### *Директива 2012/34*

- 3 Съображения 19 и 76 от Директива 2012/34 гласят:
  - „(19) Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт[, отменящ Регламент (ЕИО) № 1191/69 и Регламент (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1)] дава възможност на държавите членки и местните власти да възлагат договори за обществени услуги, които може да включват изключителни права за предоставяне на някои услуги. Необходимо е следователно да се гарантира, че разпоредбите на посочения регламент са съвместими с принципа на отваряне за конкуренция на пазара на международните услуги за превоз на пътници.
- [...]
- (76) Ефикасното управление и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура налагат създаването на регулаторен орган, който да наблюдава прилагането на правилата, предвидени в настоящата директива, и да действа като орган за разглеждане на жалби, без да се засяга възможността за съдебен контрол. Този регулаторен орган следва да може да осигурява изпълнението на исканията си за информация и на решенията си чрез налагане на подходящи санкции“.

- 4 Член 4 от Директива 2012/34, озаглавен „Независимост на железопътните предприятия и на управителите на инфраструктура“, предвижда в параграф 2:

„Управителят на инфраструктурата носи отговорност за своето собствено управление, административно обслужване и вътрешен контрол, като при това спазва рамката за налагане на такси и разпределяне и специалните правила, установени от държавите членки“.

- 5 Член 7 от тази директива, озаглавен „Независимост на основните функции на управителя на инфраструктура“, предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че основните функции по осигуряване на справедлив и недискриминационен достъп до инфраструктурата се възлагат на организации и дружества, които не предоставят никакви железопътни транспортни услуги. Постигането на тази цел трябва да бъде показано по убедителен начин, без оглед на организационните структури.

Основните функции са:

- a) вземане на решения за разпределяне на влакови маршрути, включващо както определяне, така и оценка на наличието и разпределяне на отделните влакови маршрути, и
- b) вземане на решения относно налагането на такси за ползването на инфраструктурата, включително тяхното определяне и събиране, без да се засяга член 29, параграф 1.

Държавите членки могат обаче да възлагат на железопътни предприятия или на която и да е друга организация отговорността за участие в развитието на железопътната инфраструктура, например чрез инвестиции, поддръжка и финансиране.

[...]“.

- 6 Глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34, озаглавен „Такси за инфраструктурата и за услугите“, включва членове 29—37.

- 7 Член 29 от Директивата, озаглавен „Установяване, определяне и събиране на таксите“, предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат тарифна рамка, като при това се съобразяват с условието за независимост на управлението, установено в член 4.

При спазване на това условие държавите членки въвеждат специални правила за налагане на такси или делегират такива правомощия на оператора на инфраструктура.

Държавите членки гарантират, че референтният документ за железопътната мрежа съдържа тарифната рамка и правилата за налагане на такси, или посочват електронна страница, на която са публикувани тарифната рамка и правилата за налагане на такси.

Управителят на инфраструктура определя и събира таксата за използване на инфраструктурата в съответствие с установената тарифна рамка и правила за налагане на такси.

Без да се засяга независимостта на управлението, установена в член 4, и при условие че това право е било предоставено от конституционното право преди 15 декември 2010 г., националният парламент може да има правото да разглежда и, при необходимост, да преразгледа таксите, определени от управителя на инфраструктурата. При всяко преразглеждане се гарантира, че таксите са в съответствие с настоящата директива, установената тарифна рамка и правила за налагане на такси.

2. Освен когато има сключени специални споразумения в съответствие с член 32, параграф 3, управителите на инфраструктура гарантират, че прилаганата схема за налагане на такси се основава на едни и същи принципи по цялата им мрежа.

[...]“.

- 8 Член 31 от същата директива, озаглавен „Принципи на налагане на такси“, предвижда в параграф 5, втора алинея:

„Въз основа на опита, придобит от управителите на инфраструктура, железопътните предприятия, регулаторните органи и компетентните органи, и като се отчитат различните схеми за разграничение на шума, Комисията приема мерки за изпълнение за определяне на условията, които трябва да се спазват при прилагането на таксите за шума, включително продължителността на прилагане на таксите, и позволяващи при разграничаването на таксите, когато е целесъобразно, да се отчита чувствителността на засегнатия район, по-конкретно по отношение на броя на засегнатото население, и влаковата композиция, която влияе върху нивата на шумовите емисии. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 62, параграф 3. Те не водят до неоснователно нарушаване на конкуренцията между железопътните предприятия, нито засягат конкуренцията като цяло в железопътния сектор“.

- 9 Член 32 от Директива 2012/34, озаглавен „Изключения от принципите на таксуване“, предвижда в параграф 1 и параграф 4, четвърта алинея:

„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.

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.

Управителите на инфраструктура могат допълнително да разграничават пазарните сегменти според превозваните товари или пътници.

Определят се и пазарните сегменти, в които железопътните предприятия понастоящем не извършват дейност, но могат да предоставят услуги през срока на валидност на системата на налагане на такси. Управителят на инфраструктура не включва надценка в системата на налагане на такси за тези пазарни сегменти.

Списъкът на пазарните сегменти се публикува в референтния документ за железопътната мрежа и се преразглежда най-малко веднъж на всеки пет години. Регулаторният орган, посочен в член 55, проверява този списък в съответствие с член 56.

[...]

4. [...]

Преди 16 юни 2015 и след извършване на оценка на въздействието Комисията приема мерки за определяне на условията, които трябва да се спазват при прилагането на разграничаване на таксата за ползване на инфраструктурата, в съответствие с график, съответстващ на Европейския план за внедряване на [Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS)], установен с Решение 2009/561/ЕО [на Комисията от 22 юли 2009 година за изменение на Решение 2006/679/ЕО по отношение на прилагането на техническата спецификация за оперативна съвместимост, свързана с подсистемата Контрол, управление и сигнализация на трансевропейската конвенционална железопътна система (ОВ L 194, 2009 г., стр. 60)], и като се гарантира, че това не води до каквато и да била обща промяна в приходите на управителя на инфраструктура. Тези мерки за изпълнение адаптират условията за разграничаване, приложими за влакове, извършващи местни и регионални железопътни услуги при използване на ограничен участък от железопътните коридори, определени в Решение 2009/561/ЕО. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 62, параграф 3. Те не водят до неоснователно нарушаване на конкуренцията между железопътните предприятия нито засягат конкуренцията в железопътния сектор като цяло“.

10 Член 56 от Директива 2012/34, озаглавен „Функции на регулаторния орган“, предвижда:

„1. Без да се засяга член 46, параграф 6, заявителите имат право да подадат жалба до регулаторния орган, ако считат, че са третирани несправедливо, че са дискриминирани или увредени по какъвто и да било друг начин, и по-специално срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, когато е приложимо, от железопътното предприятие или оператора на обслужващо съоръжение по отношение на:

- а) референтния документ за железопътната мрежа, в предварителния и окончателния му вариант;
- б) установените в него критерии;
- в) процеса на разпределяне на капацитет и неговия резултат;
- г) схемата за налагане на такси;

- д) равнището или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата, чието заплащане дължат или може да им бъде наложено;
- е) правилата за достъп в съответствие с членове 10–13;
- ж) достъпа и налагането на такси за услугите в съответствие с член 13.

2. Без да се засягат правомощията на националните органи по конкуренция за осигуряване на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги, регулаторният орган разполага с правомощието за мониторинг на условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги и по-специално да проверява посоченото в параграф 1, букви а)–ж) по своя собствена инициатива и с цел предотвратяване на дискриминацията спрямо заявителите. По-специално той проверява дали референтният документ за железопътната мрежа не съдържа дискриминационни условия или не поражда право на преценка на управителя на инфраструктура, което може да бъде използвано за дискриминиране на заявителите.

[...]

6. Регулаторният орган гарантира, че определените от управителите на инфраструктура такси са в съответствие с глава IV, раздел 2 и не са дискриминационни. Преговори между заявителите и управителя на инфраструктура по отношение на размера на таксите за инфраструктура са допустими само в случай, че се извършват под надзора на регулаторния орган. Регулаторният орган се намесва, ако преговорите могат да нарушат изискванията на настоящата глава.

[...]“.

### **Регламент № 1370/2007**

- 11 Член 2 от Регламент № 1370/2007, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

[...]

- д) „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, упълномощаващо 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;

[...]“.

## Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 12 На 30 юни 2017 г. LatRailNet, в качеството си на субект, натоварен да изпълнява основните функции на управител на железопътната инфраструктура по смисъла на член 7, параграф 1 от Директива 2012/34, одобрява схема за налагане на такси на пазарния сегмент на услугите за превоз на пътници, предоставяни по силата на договор за обществени услуги, като прилага спрямо него критерий за стойност, определен на 1, което е максималният коефициент на надценка, докато критерият, приложим към другите сегменти, се определя въз основа на експертиза.
- 13 На 27 юни 2018 г. Националната служба за железопътен транспорт, като регулаторен орган по смисъла на член 55 от Директива 2012/34, приема решение, с което задължава LatRailNet да измени схемата за налагане на такси, приложима към услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги (наричано по-нататък „първото спорно решение“).
- 14 Решението е мотивирано с факта, че съгласно Директива 2012/34 надценките се прилагат само когато пазарът позволява това и в съответствие с правилото, че таксите за ползване на инфраструктурата не трябва да възпрепятстват използването на обществени железопътни инфраструктури за пазарни сегменти, които могат да покриват поне преките разходи. Според Националната служба за железопътен транспорт това предполага прилагането на надценката и определянето на нейния размер да са предмет на оценка на конкурентоспособността и рентабилността на съответния пазарен сегмент.
- 15 В разпоредителната част на първото спорно решение се посочва, че схемата за налагане на такси трябва да установява критерии за оценка на надценките, приложими към пазарния сегмент на услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, с изключение на разходите, предвидени от държавния бюджет или от бюджетите на местните административно-териториални единици, които превозвачите на пътници не са в състояние да покрият със собствените си приходи от превоз.
- 16 На 26 юли 2018 г. LatRailNet сезира administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) с жалба за отмяна на това решение.
- 17 В подкрепа на жалбата си LatRailNet изтъква, че Националната служба за железопътен транспорт е превишила правомощията си на регулаторен орган, като е наредила да се измени схемата за налагане на такси и е посочила какво точно трябва да бъде включено в нея, въпреки че само субектът, натоварен с изпълнението на основните функции на управител на железопътната инфраструктура, има такова правомощие.
- 18 На 21 август 2018 г. LatRailNet изменя схемата за налагане на такси, като предвижда, че в сегмента на услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги процентът на надценка също ще бъде определен въз основа на експертиза.
- 19 На 20 септември 2018 г. LD, в качеството си на управител на инфраструктурата, подава жалба срещу измененията в схемата за налагане на такси пред Националната служба за железопътен транспорт, която отхвърля жалбата с решение от 7 ноември 2018 г. (наричано по-нататък „второто спорно решение“).

- 20 LD обжалва второто спорно решение пред *administratīvā rajona tiesa* (Районен административен съд), който съединява производствата по исканията за отмяна на първото спорно решение и на второто спорно решение.
- 21 LD твърди по същество, че като регулаторен орган Националната служба за железопътен транспорт не разполага с компетентност да изменя схемата за налагане на такси, тъй като нейната компетентност е свързана с наличието на дискриминация по отношение на схемата за налагане на такси.
- 22 Случаят в главното производство не бил такъв, доколкото на съответната железопътна компания е предоставено изключителното право да предоставя услуги за обществен транспорт по междуградските железопътни линии до 30 юни 2031 г., а член 32, параграф 1 от Директива 2012/34, чиято цел е гарантирането на оптимална конкурентоспособност, не следва да се прилага към пазарни сегменти, при които няма конкуренция.
- 23 *Administratīvā rajona tiesa* (Районен административен съд) подчертава, че съгласно член 56 от Директива 2012/34 регулаторният орган действа по собствена инициатива, за да предотврати дискриминацията между заявителите, което впрочем се потвърждавало от постоянната практика на Съда.
- 24 Освен това членове 4 и 7 от тази директива уреждали независимостта на управителя на инфраструктурата и неговите основни функции, поради което Съдът е постановил, че такъв управител трябва да има известна свобода на действие, която да му позволи да приема поне решения, съдържащи избор и преценка на факторите, въз основа на които се извършва изчислението.
- 25 *Administratīvā rajona tiesa* (Районен административен съд) посочва също така, че съгласно член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 прилагането на надценките в специфични пазарни сегменти следва да се извършва като се има предвид по-конкретно въздействието на тези надценки върху пазарния сегмент на превоза на пътници в рамките на договор за обществени услуги, а следователно като се има предвид конкурентоспособността в този сегмент. Освен това, макар съображение 19 от Директивата да се позовава на пазарните сегменти, предоставени по силата на договор за обществени услуги, посочената директива не предвиждала изключения от оценката на конкурентоспособността за този вид пазарен сегмент.
- 26 Дадената юрисдикция счита, че съгласно член 32, параграф 1 и член 56, параграф 2 от Директива 2012/34 регулаторният орган може да действа по собствена инициатива само с цел недопускането на дискриминация в ущърб на заявителите, като при определянето на размера на надценката, приложима за пазарния сегмент на превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, той следва да разгледа конкурентоспособността на този сегмент.
- 27 Въпреки това юрисдикцията има съмнения относно това тълкуване.



- 28 При тези обстоятелства *administratīvā rajona tiesa* (Районен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 56, параграф 2 от Директива 2012/34 да се тълкува в смисъл, че предоставя на регулаторния орган правомощието да приеме по собствена инициатива решение, с което от предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, посочени в член 7, параграф 1 от Директива 2012/34, се изисква да въведе в схемата (системата) за налагане на такси за ползване на инфраструктурата определени изменения, които нямат отношение към дискриминацията в ущърб на заявителите?
  - 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, оправомощен ли е регулаторният орган да определи с такова решение условията, които трябва да се предвидят в измененията, например, налагайки задължението за изключване от критериите за определяне на таксите за ползване на инфраструктура предварително планираните разходи, които са покривани от държавния бюджет или от бюджетите на местните административно-териториални единици и които превозвачите на пътници не могат да покриват с приходите си от превоза?
  - 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 железопътен оператор, на когото е предоставено изключителното право, предвидено в член 2, буква е) от Регламент № 1370/2007, да извършва превози в този пазарен сегмент?“.

## **По преюдициалните въпроси**

### ***По първия въпрос***

- 29 Макар първият въпрос да се отнася само до тълкуването на член 56, параграф 2 от Директива 2012/34, следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда последният трябва да даде на запитващата юрисдикция полезен отговор, който да ѝ позволи да реши спора, с който е сезирана, и с оглед на това той може да преформулира въпросите. За да даде полезен отговор, може да се наложи Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, на които националният съд не се е позовал в своя въпрос (решение от 27 януари 2021 г., *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, т. 22 и 23 и цитираната съдебна практика).
- 30 В приложение на тази съдебна практика следва да се констатира, че за да се отговори на въпроса, трябва да се вземат предвид и другите функции на регулаторния орган, предвидени в член 56 от посочената директива, и по-специално в член 56, параграфи 6 и 9.
- 31 Поради това първият въпрос следва да се преформулира в смисъл, че цели да установи по същество дали член 56 от Директива 2012/34 предоставя на регулаторния орган правомощието да приеме по собствена инициатива решение, с което от предприятието,

- изпълняващо основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, посочени в член 7, параграф 1 от тази директива, се изисква да въведе определени изменения в схемата за налагане на такси за ползване на инфраструктурата, която не предполага дискриминация спрямо заявителите.
- 32 От една страна, следва да се отбележи, че съгласно член 56, параграф 6, първо изречение „[р]егулаторният орган гарантира, че определените от управителя на инфраструктура такси са в съответствие с глава IV, раздел 2 и не са дискриминационни“.
- 33 Глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34 обаче съдържа правила относно начисляването на таксите и самите такси.
- 34 Следователно съгласно член 56, параграф 6 от Директивата регулаторният орган е компетентен да прецени съответствието на определените от управителя на инфраструктурата такси с разпоредбите на тази директива, без този контрол да се свежда до преценка на евентуално дискриминационния характер на тези такси.
- 35 От друга страна, е видно от член 56, параграф 9 от Директива 2012/34, че регулаторният орган може по собствена инициатива да приеме подходящи мерки за коригиране на дискриминацията по отношение на заявители, на нарушения на пазара и на друго нежелателно развитие на тези пазари, по-специално с оглед на член 56, параграф 1, букви а)–ж). По този начин, след като член 56, параграф 1, буква г) се отнася конкретно до схемата за налагане на такси, то член 56, параграф 9 предоставя на регулаторния орган възможността да контролира служебно в рамките на тази схема за налагане на такси всяко нарушение на разпоредбите на Директива 2012/34, а не само на тези, които се отнасят до случаите на дискриминиране между заявители.
- 36 Даденият извод се потвърждава от съображение 76 от Директива 2012/34, което посочва най-общо, че регулаторният орган наблюдава за прилагането на правилата, предвидени в тази директива.
- 37 Впрочем това правомощие на регулаторния орган не е обусловено от подаването на каквато и да е жалба, поради което може да бъде упражнявано служебно.
- 38 Следователно на първия въпрос следва да се отговори, че член 56 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на регулаторния орган правомощието да приеме по собствена инициатива решение, с което от предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, посочени в член 7, параграф 1 от тази директива, се изисква да въведе определени изменения в схемата за налагане на такси за ползване на инфраструктурата, която не предполага дискриминация спрямо заявителите.

### ***По втория въпрос***

- 39 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 56 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че като налага изменения на предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътната инфраструктура, регулаторният орган може да определя условия, които тези изменения трябва да предвиждат, и по-конкретно дали може да наложи да се изключат от критериите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата разходите, предвидени в

държавния бюджет или в бюджетите на местните административно-териториални единици, които железопътните предприятия за превоз на пътници не могат да покриват с приходите си от превоза.

- 40 Следва да се отбележи, че този въпрос се състои от две части. От една страна, запитващата юрисдикция иска да установи дали чрез своето решение може по принцип да вложи определено съдържание в изискваното изменение, и от друга страна, посочва конкретно определена мярка и иска да установи дали тази мярка може да бъде наложена.
- 41 Трябва да се посочи, че член 4, параграф 1 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29) съдържа разпоредби, които също като тези на член 29, параграф 1 от Директива 2012/34 и на член 4, параграф 2 от нея, към който споменатият член 29, параграф 1 препраща, са се отнасяли до независимостта в действията на управителя на инфраструктурата. В това отношение Съдът нееднократно е приемал, че за да се гарантира подобна независимост, управителят на инфраструктурата трябва в рамките на определената от държавите членки схема за налагане на такси да има известна свобода на действие при определянето на размера на таксите, така че да може да ги използва като инструмент за управление (вж. в този смисъл решение от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република, С-545/10, ЕУ:С:2013:509, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 42 Тази независимост на управителя на железопътната инфраструктура при определянето на размера на таксите е призната от Съда както в отношенията на този управител със съответната държава членка (решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, С-483/10, ЕУ:С:2013:114, т. 44 и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия, С-369/11, ЕУ:С:2013:636, т. 45 и 46), така и в отношенията между управителя и железопътните предприятия. (вж. в този смисъл решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Унгария, С-473/10, ЕУ:С:2013:113, т. 79).
- 43 Макар подобна независимост на управителя да се отнася и до регулиращия орган, важно е все пак да се подчертае, че тази независимост се преценява в светлината на равновесието, което законодателят на Съюза е искал да установи между управителя на инфраструктурата, по-специално при изпълнението на неговите основни функции, посочени в член 7, параграф 1 от Директива 2012/34, и другите субекти, на които тази директива предоставя правомощия.
- 44 Така Съдът е приел, че що се отнася до схемите за налагане на такси, член 29, параграф 1 от Директивата разпределя правомощията между държавите членки и управителя на инфраструктурата. Именно държавите членки трябва да създадат рамка за налагането на такси, докато на управителя на инфраструктурата е възложено по принцип да определя и събира таксата (вж. по аналогия решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, С-489/15, ЕУ:С:2017:834, т. 78 и цитираната съдебна практика).
- 45 По същия начин, както следва от отговора на първия въпрос, контролът за законосъобразност, който член 5б от Директива 2012/34 възлага на регулаторния орган, попада в обхвата на предвиденото в Директивата разпределение на правомощията между този регулаторен орган и управителя на инфраструктурата. Ето защо не може да се приеме, че упражняването на контрол за законосъобразност от регулаторния орган накърнява независимостта на управителя на инфраструктурата, която Директивата гарантира (вж. в

този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия, С-369/11, ЕУ:С:2013:636, т. 46). Така при упражняването на контрол регулаторният орган е оправомощен да посочи на предприятието, което изпълнява основните функции на управителя на железопътната инфраструктура, измененията, които трябва да бъдат внесени в схемата за налагане на такси, за да се отстранят несъответствията на тази схема с предвидените в Директива 2012/34 изисквания.

- 46 В това отношение обаче решенията на регулаторния орган могат да се основават единствено на нарушение на разпоредбите на глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34 или на принципа на недопускане на дискриминация. Регулаторният орган няма право да задължи предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътната инфраструктура, да се подчини на неговата преценка за целесъобразност, тъй като по този начин регулаторният орган би накърнил свободата на действие, с която управителят трябва да разполага, както бе припомнено в точка 41 от настоящото решение.
- 47 Ето защо на първата част от втория въпрос следва да се отговори, че член 56 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че условията, които е необходимо да се въведат в схема за налагане на такси, които регулаторният орган има право да наложи на предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътната инфраструктура, трябва да се мотивират с нарушение на Директива 2012/34 и да се ограничат до отстраняването на случаи на несъвместимост, при което не могат да съдържат преценки на този орган за целесъобразност, които накърняват свободата на действие на управителя.
- 48 Втората част на втория въпрос на запитващата юрисдикция се отнася до конкретен и специфичен елемент от налагането на таксите, който регулаторният орган евентуално има право да приложи.
- 49 Следва да се отбележи, че преюдициалното запитване не съдържа никаква информация относно естеството на разходите, предвидени от държавния бюджет или от бюджетите на местните административно-териториални единици, които биха били изключени от критериите за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата. Във всеки случай компенсацията за обществена услуга, предоставена на железопътно предприятие, не може да се счита за такса за ползването на инфраструктурата.
- 50 Съгласно член 29, параграф 1 от Директива 2012/34 държавите членки въвеждат тарифна рамка, като при това се съобразяват с условието за независимост на управлението на инфраструктурата. При спазване на това условие държавите членки въвеждат специални правила за налагане на таксите или делегират това правомощие на управителя на инфраструктурата.
- 51 Предоставената на Съда преписка не съдържа никаква информация, че дадената държава членка е въвела такива специални правила за налагане на таксите. Изглежда, че тази отговорност е възложена на предприятието, което изпълнява основните функции на управителя на железопътната инфраструктура, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 52 При това положение отношенията между регулиращия орган и предприятието, което изпълнява основните функции, се определят от принципите, изложени в точка 47 от настоящото решение.

- 53 При тези условия отговорът на втората част от втория въпрос не изисква допълнително тълкуване на тези принципи, а изисква те да бъдат приложени от националния съд.
- 54 Съдът вече е постановил важността на припомнянето, че „член 267 ДФЕС се основава на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, в рамките на което Съдът трябва да тълкува правото на Съюза, а запитващата юрисдикция да приложи така тълкуваното право към разглежданите в главното производство факти“ (определение от 19 декември 2019 г., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, непубликувано, EU:C:2019:1108, т. 20 и цитираната съдебна практика).
- 55 Ето защо Съдът не следва да отговаря на втората част от втория въпрос.

### *По третия въпрос*

- 56 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага, включително по отношение на критерия за оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти, по отношение на железопътни пазарни сегменти без конкуренция, по-специално когато те се експлоатират от оператор на обществена услуга, на когото по силата на договор за обществени услуги е предоставено изключително право по смисъла на член 2, буква е) от Регламент № 1370/2007.
- 57 Следва да се отбележи, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 38—44 от своето заключение, че понятието „конкурентоспособност“, посочено в член 32, параграф 1 от Директива 2012/34, се различава от понятието „конкуренция“ и че разпоредбите, в които се вписва първото понятие, трябва да се тълкуват с оглед на тази специфика.
- 58 Различието произтича от текста на разпоредбите на Директива 2012/34. Всъщност в глава IV от тази директива, която се отнася до налагането на такси за ползването на железопътната инфраструктура и до разпределянето на инфраструктурния капацитет, понятието „конкурентоспособност“ се използва, от една страна, в член 31, параграф 5, втора алинея, съгласно който приетите от Комисията актове за изпълнение, определящи реда и условията за прилагане на таксите, съответстващи на разходите за въздействие на шума, „не водят до неоснователно нарушаване на конкуренцията между железопътните предприятия, нито засягат конкуренцията като цяло в железопътния сектор“, и от друга страна, се използва в член 32, параграф 4, четвърта алинея, която предвижда актовете за изпълнение, съдържащи мерки за определяне на условията, които трябва да се спазват при прилагането на разграничаване на таксата за ползване на инфраструктурата, да „не водят до неоснователно нарушаване на конкуренцията между железопътните предприятия, нито засягат конкуренцията в железопътния сектор като цяло“.
- 59 Следователно понятието „конкурентоспособност“ се отнася не до конкуренцията между железопътните предприятия, а до конкурентоспособността на железопътен сектор спрямо другите видове транспорт.
- 60 От това следва, че вземането предвид на „оптималната конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти“, предвидена в член 32, параграф 1 от Директива 2012/34, се прилага и за пазарните сегменти без конкуренция, по-специално когато съответният

сегмент се експлоатира от оператор на обществена услуга, на когото по силата на договор за обществени услуги е предоставено изключително право по смисъла на член 2, буква е) от Регламент № 1370/2007.

- 61 Това тълкуване се потвърждава впрочем от факта, че член 32, параграф 1, трета алинея от Директива 2012/34 изрично предвижда списъкът на пазарните сегменти — изготвен от управителите на инфраструктурата, за да се оцени значението на надценките на таксите — да отчита услугите за превоз на пътници в рамките на договора за обществени услуги, който, както се уточнява в съображение 19 от същата директива, може съгласно Регламент № 1370/2007 „да включва[...] изключителни права за предоставяне на някои услуги“.
- 62 В това отношение, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 58—61 от своето заключение, фактът, че оператор на обществена услуга изпълнява задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на член 2, буква д) от Регламент № 1370/2007 и на това основание му е предоставено изключително право в рамките на един железопътен сегмент, не изключва възможността експлоатацията на този сегмент да достигне определена степен на рентабилност, която по този начин да доведе до прилагането на надценки.
- 63 С оглед на гореизложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим, включително по отношение на критерия за оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти, по отношение на сегменти от железопътния пазар без конкуренция, по-специално когато те се експлоатират от оператор на обществена услуга, на когото по силата на договор за обществени услуги е предоставено изключително право по смисъла на член 2, буква е) от Регламент № 1370/2007.

### **По съдебните разноски**

- 64 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) Член 56 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 предоставя на регулаторния орган правомощието да приеме по собствена инициатива решение, с което от предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, посочени в член 7, параграф 1 от тази директива, се изисква да въведе определени изменения в схемата за налагане на такси за ползване на инфраструктурата, която не предполага дискриминация спрямо заявителите.**

- 2) Член 56 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че условията, които е необходимо да се въведат в схема за налагане на такси, които регулаторният орган има право да наложи на предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътната инфраструктура, трябва да се мотивират с нарушение на Директива 2012/34 и да се ограничат до отстраняването на случаи на несъвместимост, при което не могат да съдържат преценки на този орган за целесъобразност, които накърняват свободата на действие на управителя.
- 3) Член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим, включително по отношение на критерия за оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти, по отношение на сегменти от железопътния пазар без конкуренция, по-специално когато те се експлоатират от оператор на обществена услуга, на когото по силата на договор за обществени услуги е предоставено изключително право по смисъла на член 2, буква е) от Регламент № 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.

Подписи