

Дело C-144/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

27 март 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Administratīvā rajona tiesa (Първоинстанционен административен съд, Латвия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

26 март 2020 г.

Жалбоподатели:

AS LatRailNet

VAS Latvijas dzelzceļš

Отвeтник:

Valsts dzelzceļa administrācija (Държавна железопътна администрация)

[...]

ADMINISTRATĪVĀ RAJONA TIESA

(Първоинстанционен административен съд) СЪС СЕДАЛИЩЕ В РИГА

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...] 26 март 2020 г.

Administratīvā rajona tiesa

[...]

[съдебен състав]

[...] [информация относно представителите на страните]

като разгледа [...] административното дело, образувано по жалба на акционерно дружество LatRailNet срещу решение [...] на Държавната железопътна администрация от 27 юни 2018 г. и по жалба на публичноправно акционерно дружество Latvijas dzelzceļš срещу решение [...] на Държавната железопътна администрация от 7 ноември 2018 г.,

определи

Фактическа обстановка

1. На 30 юни 2017 г. жалбоподателят AS LatRailNet (натоварен с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура) приема разпоредбите [...] относно „схемата за налагане на такси“ (наричана по-нататък „схемата за налагане на такси“). В раздел II от приложение 3 към схемата за налагане на такси, озаглавен „Количествени критерии за определяне на надценките, приложими за конкретни пазарни сегменти“, в точка 3 се предвижда, че за пазарния сегмент [„]sab rak pas[“] стойността на критерия $S_s = 1$, докато стойността на критерия S_s , приложим в други пазарни сегменти, се определя въз основа на оценка, изготвена от експерт.
2. На 27 юни 2018 г. ответникът Държавна железопътна администрация — регулаторен орган в железопътния сектор, приема решение [...] (наричано по-нататък „обжалваното решение“), с което изисква от жалбоподателя до 24 август 2018 г. да приведе схемата за налагане на такси в съответствие с член 11¹, параграфи 1 и 7 от Dzelzcezela likums (Закон за железниците), като определи критерии за оценка на надценката, приложима за пазарния сегмент на услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, изключвайки 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.

В обжалваното решение се посочва, че съгласно разпоредбите относно схемата за налагане на такси, таксата за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения (наричана по-нататък „таксата за ползване на инфраструктура“), се изчислява като сума от преките разходи и от надценките за конкретен пазарен сегмент. От своя страна, размерът на надценката за конкретен пазарен сегмент се изчислява по формулата, включена в схемата за налагане на такси, в която основният фактор за определяне на размера на надценката е коефициентът за преценка на пазара mc_b_s , отразяващ размера на разрешената надценка при определено състояние на пазара в конкретен пазарен сегмент, чиято стойност е максималната стойност на критериите за оценка C_s , V_s и S_s . Така, ако $mc_b_s = 0$, надценката не се прилага за въпросния пазарен сегмент, но ако $mc_b_s = 1$, за съответния пазарен сегмент се прилага максималната надценка. Съгласно раздел II от приложение 3 към схемата за налагане на такси, озаглавен „Количествени критерии за определяне на надценките, приложими за

конкретни пазарни сегменти“, стойността на критериите C_s и V_s е 0, докато стойността на S_s за пазарния сегмент на превоз на пътници е определена на 1. Като се има предвид, че максималната стойност на критериите за оценка C_s , V_s и S_s за пазарния сегмент на превоз на пътници е 1, може да се заключи, че стойността на коефициента за преценка на пазара mc_b_s също се оказва 1. Следователно, съгласно схемата за налагане на такси, за пазарния сегмент на превоз на пътници надценката се прилага автоматично в нейния максимален размер, без да се извършва оценка на състоянието на пазара във въпросния сегмент.

Тъй като съгласно Закона за железниците и Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (наричана по-нататък „Директива 2012/34“) надценките са приложими само ако състоянието на пазара го позволява, и като се има предвид изискването, че таксата за ползване на инфраструктура не следва да възпрепятства използването на железопътна инфраструктура за обществено ползване от пазарните сегменти, които могат да покриват поне преките разходи, администрацията заключава, че преди да бъде приложена надбавката и да бъде определен нейният размер, е необходимо да се извърши оценка на конкурентоспособността и платежоспособността на въпросния пазарен сегмент.

Тъй като схемата за налагане на такси би следвало да включва критерии за оценка на конкурентоспособността и платежоспособността на пазарния сегмент на превоз на пътници, но на практика не го прави, и като се има предвид, че вместо това се въвежда процедура за определяне на посочената надценка, в резултат на която приложимата надценка за пазарния сегмент на превоз на пътници се налага във всички случаи в нейния максимален размер, Държавната железопътна администрация заключава, че схемата за налагане на такси не е в съответствие с член 11¹, параграфи 1 и 7 от Закона за железниците.

Изпълнението от Държавната железопътна администрация на функцията, посочена в член 31, параграф 1, точка 9 от Закона за железниците, въз основа на която администрацията обявява схемата за налагане на такси за несъвместима с член 11¹, параграфи 1 и 7 от Закона за железниците, включва и задължението да приеме решение за поправяне на подобно положение, макар че администрацията разполага със свобода на преценка относно съдържанието на административния акт.

3. На 26 юли 2018 г. жалбоподателят AS LatRailNet подава жалба до Administratīvā rajona tiesa с искане за отмяна на оспорваното решение.

В жалбата и в приложението към нея AS LatRailNet твърди, че съгласно член 11¹, параграф 1 от Закона за железниците разработването и одобряването на схемата за налагане на такси са негово правомощие. Според жалбоподателя,

по начина, по който е реагирала, Държавната железопътна администрация е действала *ultra vires*, т.е. явно надхвърляйки своите правомощия, тъй като с обжалваното решение по същество задължава жалбоподателя да извърши промени в схемата за налагане на такси, посочвайки конкретното съдържание, което следва да бъде включено в схемата. В допълнение, в член 13¹, параграф 1, точка 4 от Закона за железниците се предвижда, че основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване не може да бъдат изпълнявани от държавни институции, на които е възложена регулаторната функция в сектора на железопътния транспорт.

На AS Pasažieru vilciens е предоставено изключителното право да извършва услуги за обществен превоз по регионални междуградски маршрути с железопътен транспорт до 30 юни 2031 г. Следователно при предоставянето на услуги за обществен превоз с железопътен транспорт липсва конкуренция. Като се има предвид предходното, не е възможно да се изпълни задачата на Държавната железопътна администрация за мониторинг на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги (член 31, параграф 1, точка 9 от Закона за железниците), тъй като пазарният сегмент, свързан с предоставянето на услуги за обществен превоз с железопътен транспорт, не е отворен за конкуренция. Тъй като липсва конкуренция при предоставянето на услуги за обществен превоз с железопътен транспорт, жалбоподателят не може да изпълни изискванията на администрацията за оценка на конкурентоспособността и платежоспособността на въпросния пазарен сегмент, преди да приложи надценката и да определи нейния размер.

4. С определение на Administratīvā rajona tiesa от 13 ноември 2018 г. VAS Latvijas dzelzceļš (управител на железопътната инфраструктура) е поканено да участва в процеса като трета заинтересована страна.

VAS Latvijas dzelzceļš счита, че при приемането на обжалваното решение Държавната железопътна администрация е действала извън обхвата на своята компетентност, тъй като съгласно член 31, параграф 1, точка 9 от Закона за железниците администрацията е компетентна само да се увери в недискриминационния характер на схемите за налагане на такси, но не и да приеме обжалваното решение, отразяващо се върху аспект на схемата за налагане на такси, който по никакъв начин не предполага евентуална дискриминация. Според VAS Latvijas dzelzceļš, противно на задължението да следи за спазването на изискването за независимост на жалбоподателя, наложено ѝ с член 13¹, параграф 6 от Закона за железниците, Държавната железопътна администрация е накарнила неговата независимост.

Що се отнася до пазарния сегмент на услуги за превоз на пътници, VAS Latvijas dzelzceļš счита, че е възможно да се определи максимална стойност за критерия S_s , тъй като AS Pasažieru vilciens, единствен представител на пазарния сегмент на превоз на пътници, който заплаща на VAS Latvijas dzelzceļš таксата за ползване на инфраструктура (включително надценката),

също е защитено срещу всякакви вреди, които могат да произтекат от определянето на тази такса.

5. На 21 август 2018 г. жалбоподателят AS LatRailNet, след като приема изменения на схемата за налагане на такси [...], въвежда съответните изменения в схемата за налагане на такси, давайки следната редакция на разпоредбите [относно схемата за налагане на такси] в точка 3, първо изречение от раздел II от Приложение 3: „стойността на критерия S_s се определя за всички пазарни сегменти въз основа на оценка, изготвена от експерт“.
6. На 20 септември 2018 г. VAS Latvijas dzelzceļš подава жалба до Държавната железопътна администрация срещу изменението на схемата за налагане на такси.

След като разглежда подадената от VAS Latvijas dzelzceļš жалба, на 7 ноември 2018 г. Държавната железопътна администрация приема решение [...], в което посочва, че VAS Latvijas dzelzceļš няма субективно право да иска приемането на административен акт, с който да бъде отменено решението на жалбоподателя за изменение на схемата за налагане на такси.

На 5 декември 2018 г. VAS Latvijas dzelzceļš подава жалба за отмяна на решението на Държавната железопътна администрация от 7 ноември [2018 г.].

С определение [...] на Administratīvā rajona tiesa от 5 февруари 2019 г. двете административни производства са съединени.

На 19 февруари 2020 г. VAS Latvijas dzelzceļš сезира настоящия съд с искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. VAS Latvijas dzelzceļš иска да се установи дали член 56, параграф 2 от Директива [2012/34] следва да се тълкува в смисъл, че предоставя на регулаторния орган правомощието да приеме по своя собствена инициатива решение, с което изисква от дружеството, изпълняващо основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, да въведе в разпоредби относно изчисляването на таксите за ползване на инфраструктура определени изменения, които нямат отношение към дискриминацията в ущърб на заявителите. VAS Latvijas dzelzceļš иска освен това да се установи дали наложеното в член 32, параграф 1 от Директива [2012/34] 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.

Приложимо право

Правото на Европейския съюз

7. Директива 2012/34, съображение 19 и член 7, член 32, параграф 1 и член 56, параграф 2, и [...] 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 (наричан по-нататък „Регламент № 1370/2007“), член 2, буква е).

Латвийското право

8. Съгласно член 1, точка 23 от Закона за железниците (достъпен на: <https://likumi.lv/doc.php?id=47774>) в закона се използват следните термини:

23) основни функции на управителя на инфраструктура: вземане на решения за разпределяне на капацитет, разпределяне на влакови маршрути, включително както определяне и оценка на наличието, така и разпределяне на отделните влакови маршрути, и вземане на решения за таксите за ползване на инфраструктура, включително тяхното определяне и събиране.

В член 11, параграф 1 от Закона за железниците се предвижда, че 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.

В член 11, параграф 2 от Закона за железниците се предвижда, че таксата за минимален достъп по член 12¹, параграф 1 от посочения закон и за достъп до инфраструктура, която свързва инфраструктурата с обслужващи съоръжения, се определя според разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, и в съответствие с разпоредбите на параграфи 3 и 4 от този член и разпоредбите на член 11¹ от същия закон.

В член 11¹, параграф 1 от Закона за железниците се предвижда, че 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 обслужващи съоръжения.

В член 11¹, параграф 2, точка 1 от Закона за железниците се предвижда, че 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.

В член 11¹, параграф 7 от Закона за железниците се предвижда, че 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.

В член 31, параграф 1, точка 9 от Закона за железниците се предвижда, че Държавната железопътна администрация изпълнява следните функции:

9) мониторинг на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги, по-специално на пазара на услугите за високоскоростен превоз на пътници, и на дейността на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, на лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, и на оператора на обслужващото съоръжение по въпросите, посочени в точка 8, букви а), б), с), д), е), ф), г) h) и) и j), без да се засягат правомощията на органа за защита на конкурентното право на пазарите на железопътни услуги. Тя проверява, по своя собствена инициатива и с цел недопускане на дискриминация спрямо заявителите, елементите, посочени в точка 8, букви а), б), с), д), е), ф), г) h) и) и j), и проверява по-специално дали референтният документ за железопътната мрежа не съдържа дискриминационни условия или не предоставя на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, на лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура за обществено ползване, или на оператора на обслужващото съоръжение, право на преценка, което може да бъде използвано от тях за дискриминиране на заявителите.

Причини, пораждащи съмнения относно тълкуването на правото на Съюза

9. С обжалваното решение Държавната железопътна администрация, в качеството си на регулаторен орган, задължава лицето, натоварено с

изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, да промени критерия за изчисляване на надценката, приложима за пазарния сегмент на услуги за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, включен в схемата за налагане на такси. Регулаторният орган приема това решение на основание член 31, параграф 1, точка 9 от Закона за железниците, съгласно който регулаторният орган изпълнява следните функции: мониторинг на конкуренцията на пазара на железопътни услуги и проверка, по своя собствена инициатива и с цел недопускане на дискриминация спрямо заявителите, на елементите, посочени в точка 8, букви а), b), c), d), e), f), g) h) i) и j), от посочения параграф [1 от член 31].

В член 56 от Директива 2012/34 се определят „функциите на регулаторния орган“ и в параграф 2 се предвижда, че регулаторният орган е оправомощен да осъществява мониторинг на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги и по-специално по своя собствена инициатива да проверява посоченото в параграф 1, букви а)—ж) с цел недопускане на дискриминация спрямо заявителите.

От това може да се заключи, че регулаторният орган е оправомощен само да действа по своя собствена инициатива с цел недопускане на дискриминация спрямо заявителите.

10. Практиката на Съда на Европейския съюз признава свободата на преценка, с която разполага управителят на железопътна инфраструктура (в случая лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя), що се отнася до съдържанието на схемата за налагане на такси; функциите на регулаторния орган обаче са сведени единствено до контрола относно недискриминационния характер на тази схема (решения на Съда от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, ECLI:EU:C:2013:114, т. 44; от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, ECLI:EU:C:2013:116, т. 82, и от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, ECLI:EU:C:2017:834, т. 85).
11. В членове 4 и 7 от Директива 2012/34 се установява независимостта на управителя на железопътна инфраструктура и неговите основни функции.

Съгласно практиката на Съда на Европейския съюз управителят на железопътна инфраструктура е компетентен да определя и събира таксите (решение на Съда от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република, C-545/10, ECLI:EU:C:2013:509, т. 33 и 34). Освен това, по отношение на свободата на преценка, с която разполага управителят на инфраструктура, Съдът посочва, че той трябва да има известна свобода на действие, която му позволява поне да приема решения, включващи избор и преценка на факторите или параметрите, на които се основава изчисляването (решения на Съда от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, ECLI:EU:C:2013:114, т. 44, и

от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, ECLI:EU:C:2013:116, т. 82).

VAS Latvijas dzelzceļš счита, че признатата от Съда на Европейския съюз свобода на преценка, с която разполага лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, може да е налице само ако функциите на регулаторния орган се свеждат до преценката за евентуална дискриминация. Напротив, с разширяването на правомощията на регулаторния орган тези две функции биха се слели, давайки право на регулаторния орган да влияе върху (на практика да определя) съдържанието на схемите за налагане на такси. Това би довело до изкривяване на свободата на преценка, с която разполага лицето, натоварено с изпълнението на основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, и за него би било невъзможно да действа с независимостта, която му признава Съдът на Европейския съюз.

12. Пазарният сегмент, по отношение на който обжалваното решение налага задължението за изменение на схемата за налагане на такси, е сегментът на услугите за превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, които в Латвия се предоставят от AS Pasažieru vilciens. Дружеството е единственият оператор в посочения пазарен сегмент, при липса на всякаква конкуренция.

В член 32 от Директива 2012/34, където се определят изключения [...] от принципите на таксуване, в параграф 1 се предвижда, че с цел пълно възстановяване на разходите, направени от управителя на инфраструктура, държавата членка може, ако пазарът е в състояние да го понесе, да начисли надценки въз основа на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, като същевременно гарантира оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти. Що се отнася до размера на надценките, в член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 се посочва, че следва да се извърши оценка на прилагането на надценки в конкретни пазарни сегменти, като се прецени по-специално тяхното въздействие върху пазарния сегмент на превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги. Следователно съгласно разпоредбите на Директива 2012/34 при определянето на размера на надценките за пазарния сегмент на превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги следва да се отчита, наред с други аспекти, конкурентоспособността на този сегмент.

В съображение 19 от Директива 2012/34 се прави позоваване на Регламент № 1370/2007 и се посочва, че при извършването на посочените услуги въз основа на Регламент № 1307/2007 може да се предоставят изключителни права, което по принцип изключва всякакъв вид конкуренция. При все това Директива 2012/34 не предвижда за този пазарен сегмент изключения при оценката на конкурентоспособността на пазарния сегмент.

13. С оглед на споменатите по-горе актове на Съда на Европейския съюз, настоящият [запитващ] съд счита, че един *prima facie* анализ на правната уредба сочи, че регулаторният орган разполага единствено с правомощието да действа по своя собствена инициатива с цел недопускане на дискриминация в ущърб на заявителите и че освен това при определянето на размера на надценката, приложима за пазарния сегмент на превоз на пътници в рамките на договор за обществени услуги, следва да се извърши оценка, наред с други аспекти, на конкурентоспособността на този сегмент.

Настоящият съд изпитва съмнения относно тълкуването на член 32, параграф 1 и член 56, параграф 2 от Директива [2012/34], поради което счита, че е необходимо да сезира Съда на Европейския съюз с преюдициални въпроси. Поради това производството по настоящото дело трябва да бъде спряно до произнасянето на Съда по преюдициалните въпроси.

На основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз [...] [позоваване на национални процесуални правила] настоящият съд

определи

Поставя на Съда на Европейския съюз 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 своя собствена инициатива решение, с което от предприятието, изпълняващо основните функции на управителя на железопътна инфраструктура, посочени в член 7, параграф 1 от посочената директива, се изисква да въведе в разпоредби относно изчисляването на таксите за ползване на инфраструктура (схема за налагане на такси) 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 администрации и които превозвачите на пътници не могат да покриват с приходите 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-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?

Спира производството до произнасянето на Съда на Европейския съюз.

[...] [подписи]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ