

Дело C-12/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

13 януари 2020 г.

Запитваща юрисдикция:Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Германия)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

10 декември 2019 г.

Жалбоподател:

DB Netz AG

Отвeтник:

Bundesrepublik Deutschland

Предмет на главното производство

Регулаторен контрол по отношение на референтния документ за железопътната мрежа във връзка със заявяването на международни влакови маршрути по коридори за товарен превоз съгласно Регламент (ЕС) № 913/2010, и по-конкретно контрол по отношение на планираното от жалбоподателя изменение на точка 4.2.5.1 от неговия референтен документ за железопътната мрежа от 2016 г. (премахване на едно изречение)

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на Регламент (ЕС) № 913/2010 и на Директива 2012/34/ЕС;
член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли Регламент (ЕС) № 913/2010, особено що се отнася до отговорностите на управителния съвет на коридор за товарен превоз по член 13, параграф 1, член 14, параграф 9 и член 18, буква в) от този регламент, да се тълкува в смисъл, че управителният съвет на коридора за товарен превоз има правомощието сам да определя процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента и например да предвиди, както в случая, да се използва единствено определена електронна резервационна платформа, или всъщност тази процедура попада под действието на общите разпоредби на член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/34/ЕС във връзка с точка 3, буква а) от приложение IV към нея, така че може да се урежда само от заинтересованите от коридора управители на инфраструктура в съответните им референтни документи за железопътната мрежа?

2. Ако на първия въпрос следва да се отговори, че уредбата на посочената в първия въпрос процедура следва да се съдържа само в референтните документи за железопътната мрежа на заинтересованите от коридора за товарен превоз управители на инфраструктура, член 20 от Регламент (ЕС) № 913/2010 ли урежда преразглеждането на референтните документи от националния регулаторен орган в това отношение, или то също се урежда единствено от разпоредбите на Директива 2012/34/ЕС и приетите за транспонирането ѝ национални разпоредби?

а) Ако преразглеждането се урежда от член 20 от Регламент (ЕС) № 913/2010, съвместимо ли е с разпоредбите на този член националният регулаторен орган да отхвърли съдържаща се в референтния документ за железопътната мрежа уредба като упоменатата в първия въпрос, без за целта да действа заедно и еднакво в предметно отношение с регулаторните органи на останалите заинтересовани от коридора за товарен превоз държави или най-малкото да се консултира с тях за намиране на единен подход?

б) Ако преразглеждането се урежда от разпоредбите на Директива 2012/34/ЕС и приетите за транспонирането ѝ национални разпоредби, съвместимо ли е с тях, и в частност със задължението за координация по член 57, параграф 1, второ изречение от Директивата, националният регулаторен орган да отхвърли подобна уредба, без за целта да действа заедно и еднакво в предметно отношение с регулаторните органи на останалите заинтересовани от коридора за товарен превоз държави или най-малкото да се консултира с тях за намиране на единен подход?

3. Ако на първия въпрос следва да се отговори в смисъл, че управителният съвет на коридора за товарен превоз има правомощието сам да определя упоменатата в първия въпрос процедура, овластен ли е националният регулаторен орган съгласно член 20 от Регламент (ЕС)

№ 913/2010 или съгласно разпоредбите на Директива 2012/34/ЕС и приетите за транспонирането ѝ разпоредби да преразглежда референтния документ за железопътната мрежа на даден управител на инфраструктура свръх проверката за съдържателното му съответствие с определената от управителния съвет процедура и евентуално да отхвърля този документ, когато референтният документ на определен управител на инфраструктура съдържа уредба на тази процедура? Ако отговорът на този въпрос е утвърдителен, как следва да се отговори на букви а) и б) от втория въпрос предвид това правомощие на регулаторния орган?

4. Ако, видно от предходните въпроси, националните регулаторни органи разполагат с правомощия за преразглеждане на посочената в първия въпрос процедура, трябва ли член 14, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 913/2010 да се тълкува в смисъл, че рамката, определяна съгласно тази разпоредба от изпълнителния съвет, представлява правна уредба на Съюза със задължителна сила за националните регулаторни органи и за националните съдилища, която има предимство пред националното право и чието крайно обвързващо тълкуване е от компетентността на Съда?

5. Ако отговорът на четвъртия въпрос е утвърдителен, разпоредбата на член 8, параграф 2 от съответните рамки, приети от изпълнителните съвети на всички коридори за товарен превоз съгласно член 14, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 913/2010, която предвижда, че коридорният капацитет се оповестява и разпределя чрез международна система за заявки, която следва да е във възможно най-голяма степен съгласувана с останалите коридори за товарен превоз, пречка ли е за приемането на решение на националния регулаторен орган, с което на управител на инфраструктура, заинтересован от даден коридор за товарен превоз, се дават указания за уреждането на тази система, които не са съгласувани с националните регулаторни органи на останалите заинтересовани от коридора държави?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Регламент (ЕС) № 913/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2010 година относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз: член 13 („Обслужване на едно гише на заявленията за инфраструктурен капацитет“), параграф 1; член 14 („Капацитет, разпределен на товарните влакове“), параграфи 1 и 9; член 20 („Регулаторни органи“), параграфи 1 и 3; съображения 7, 25 и 26

Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство: член 27 („Референтен документ за железопътната мрежа“), параграфи 1 и 2; член 57 („Сътрудничество между регулаторните органи“), параграф 1; точка 3, буква а) от приложение IV („Съдържание на референтния документ на железопътната мрежа“)

Цитирани разпоредби на националното право

Allgemeines Eisenbahngesetz (Общ закон за железниците): член 14 („Достъп до железопътната инфраструктура“), параграф 1; член 14d („Особени информационни задължения на публичните оператори на железопътна инфраструктура“), точка 6; член 14e („Предварителен регулаторен контрол“), параграфи 1 и 3

Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Наредба за използването на железопътната инфраструктура): членове 3, 4 и 6; точка 1, буква а) от приложение 1; точка 3, буква а) от приложение 2

Кратко представяне на фактическата обстановка и на производството

- 1 Член 4 от Наредбата за използването на железопътната инфраструктура (наричана по-нататък „EIBV“), който в това отношение транспонира член 27 от Директива 2012/34, задължава жалбоподателя като управител на железопътна инфраструктура да изготви и публикува референтен документ за железопътната мрежа (наричан по-нататък „референтният документ“). Този референтен документ трябва да съдържа и информация за принципите и критериите за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура. Това включва и информация за процедурите и крайните срокове във връзка с процеса на разпределяне на капацитета, и в частност за процедурата, по която субектите с право на достъп могат да подават заявки за разпределяне на влакови маршрути до управителя на железопътната инфраструктура.
- 2 През 2015 г. изпълнителните съвети, които отговарят за коридорите за товарен превоз (вж. член 8, параграф 1 от Регламент № 913/2010), постигат съгласие по обща рамка по смисъла на член 14, параграф 1 от Регламент № 913/2010 и всеки от тях приема тази рамка за коридора, за който отговаря. Член 8 от тези еднакво формулирани рамки урежда принципите на работа на т.нар. Corridor One Shop Stop (тоест единното обслужващо гише за коридора — вж. член 13, параграф 1 от Регламента), като член 8, параграф 2 в частност предвижда, че коридорният капацитет следва да се оповестява и разпределя чрез международна система за заявки, която следва да е във възможно най-голяма степен съгласувана с останалите коридори за товарен превоз. Дословно оригиналният текст на английски език на разпоредбата на член 8, параграф 2 от въпросните рамки (за коридорите за товарен превоз) гласи: „The corridor capacity shall be published and allocated via an international path request coordination system, which is as far as possible harmonised with the other rail freight corridors“.
- 3 Същевременно управителните съвети (вж. член 8, параграф 2 от Регламент № 913/2010) на коридорите за товарен превоз вземат решение — с участието на жалбоподателя — че заявките за капацитет за предварително установените международни влакови маршрути могат да се подават до

съответното обслужващо гише само чрез електронната резервационна платформа Path Coordination System (PCS), и публикуват тази уредба в глава 4 от коридорния информационен документ (Corridor Information Document, CID) за всеки коридор за товарен превоз.

- 4 На 31 август 2015 г. жалбоподателят уведомява Bundesnetzagentur (Федерална агенция за мрежите), която е националният регулаторен орган, за планирано изменение на своя референтен документ за железопътната мрежа от 2016 г. Планираното от жалбоподателя изменение се отнася в частност до точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г., която урежда процедурата за заявяване на инфраструктурен капацитет за предварително установени влакови маршрути по коридори за товарен превоз съгласно Регламент № 913/2010 пред обслужващото гише за съответния коридор. Всъщност към онзи момент точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г. предвижда, че по принцип маршрутните заявки могат да се подават единствено чрез PCS (първо изречение). Точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г. също така предвижда, че при техническа неизправност на PCS следва да е възможно заявките за маршрути да се изпращат до обслужващото гише чрез заявителния формуляр, изготвен от сдружението RailNetEurope (трето изречение, наричано по-нататък и „спорният текст“).
- 5 С планираното изменение жалбоподателят иска да премахне — без замяна — възможността за използване на заявителния формуляр, предвидена до този момент като резервен вариант за случай на техническа неизправност на PCS, тоест иска да премахне уреждащото тази възможност трето изречение от точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г. Той се мотивира с това, че използването на заявителния формуляр не е предвидено в разпоредбите относно подаването на заявките, така както тези разпоредби са приети и публикувани от управителните съвети на коридорите за товарен превоз. Освен това заявителният формуляр бил предвиден да служи само за заявяването на други международни влакови маршрути. За заявяването на инфраструктурен капацитет за предварително установени международни влакови маршрути не било подходящо да се използва същият формуляр, тъй като той не съдържа графи за всички необходими за тази цел сведения.
- 6 С решение от 22 септември 2015 г. Федералната агенция за мрежите възразява срещу планираното изменение, вследствие на което това изменение — с отражение включително върху все още съществуващите договорни правоотношения, учредени от жалбоподателя въз основа на референтния документ от 2016 г. — не може да влезе в сила. Федералната агенция за мрежите отхвърля жалбата, която жалбоподателят подава по административен ред. В мотивите за решението си Федералната агенция за мрежите посочва, че ако спорният текст се премахне без замяна от точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г., ще се стигне до нарушение на задължението на жалбоподателя да гарантира недискриминационен достъп до управляваната от него железопътна инфраструктура и недискриминационно предоставяне на предлаганите от него регулирани

услуги, сред които и обработването на заявките за разпределяне на влакови маршрути. Съгласно правилата за разпределянето на влаковите маршрути моментът на подаването на заявката можел да е от решаващо значение. Затова на субектите с право на достъп трябвало и занапред да е осигурен алтернативен начин за подаване на заявки като резервен вариант за случай на техническа неизправност на PCS. Във връзка с това вместо планираното премахване без замяна на спорния текст на точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г. жалбоподателят следвало да предложи уредба, която да отговаря на законите изисквания.

- 7 На 15 март 2016 г. жалбоподателят обжалва това решение пред Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн). Този съд отхвърля жалбата с решение от 20 април 2018 г. Жалбоподателят подава въззивна жалба против това съдебно решение.

Основни доводи на страните в главното производство

- 8 Още пред Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн) жалбоподателят оспорва правомощието на Федералната агенция за мрежите да преразглежда разпоредбите, съдържащи се в точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г., и да възразява срещу планираните изменения. Съгласно Регламент № 913/2010 компетентни да определят заявителната процедура пред обслужващото гише били само съответно отговорните изпълнителни и управителни съвети. Подобно на самия регламент, техните решения имали предимство пред националното право и не подлежали на контрол от страна на националните регулаторни органи. Когато става дума за информация като тази в точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г., Федералната агенция за мрежите можела да проверява само дали тя е в съответствие с приетите от управителния съвет разпоредби. Ако все пак се допусне, че заявителната процедура пред обслужващото гише подлежи на контрол от страна на националните регулаторни органи, съгласно член 20, параграф 1, първо изречение от Регламент № 913/2010 Федералната агенция за мрежите би имала правомощия да упражнява този контрол само заедно с останалите заинтересовани национални регулаторни органи. Освен това решението на Федералната агенция за мрежите било неправилно и по същество. Резервен вариант изобщо не бил необходим, тъй като подаването на заявки чрез PCS било достатъчно надеждно. На субектите с право на достъп можело да се гарантира най-малко 98,5 % техническа надеждност на системата.
- 9 Отвeтникът в частност поддържа, че разпределянето на инфраструктурния капацитет се урежда и от общите национални разпоредби за достъпа, които се основават на Директива 2012/34. В този смисъл разпоредбите за заявителната процедура пред обслужващото гише били част от необходимото съдържание на референтния документ, който жалбоподателят трябва да изготвя, и поради това подлежали на пълен контрол от страна на Федералната агенция за мрежите в качеството ѝ на национален регулаторен

орган. Регламент № 913/2010 не предоставял на управителния съвет на коридора за товарен превоз правомощието да приема задължителни правила за заявителната процедура, които да се прилагат с предимство пред националното право. Напротив, заявителната процедура следвало да се урежда така, както позволяват или съответно изискват проверените и одобрени от националните регулаторни органи референтни документи на заинтересованите управители на инфраструктурата. В противен случай би се оказало, че по отношение на коридорите за товарен превоз управителите на инфраструктурата са свободни еднолично да определят особени правила за заявяване на инфраструктурен капацитет, които не подлежат на никакъв регулаторен контрол с цел осигуряването на недискриминационен достъп за железопътните превозвачи.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 10 Запитващата юрисдикция — Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Висш областен съд за провинция Северен Рейн-Вестфалия), намира, че изходът на спора зависи от това дали Федералната агенция за мрежите има право да възразява срещу планираното от жалбоподателя изменение на точка 4.2.5.1 от референтния документ от 2016 г. Сред разпоредбите, които следва да се съобразят в това отношение, е в частност забраната на дискриминацията по член 14, параграф 1 от Общия закон за железниците (наричан по-нататък „АЕГ“). Съгласно член 14е, параграф 1, точка 4 от АЕГ след получаването на съответно уведомление от публичен оператор на железопътна инфраструктура Федералната агенция за мрежите в качеството си на компетентен регулаторен орган може да възрази срещу планираното преработване или изменение на референтния документ, ако то не е в съответствие с разпоредбите на железопътното право относно достъпа до железопътната инфраструктура.
- 11 Запитващата юрисдикция обаче се съмнява дали процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет по коридор за товарен превоз, прилагана пред единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламент № 913/2010, изобщо може да се урежда с референтния документ на жалбоподателя и в този смисъл да подлежи на контрол от страна на Федералната агенция за мрежите съгласно член 14е, параграф 1, точка 4 от АЕГ. Затова запитващата юрисдикция отправя първия си въпрос.
- 12 С този първи въпрос запитващата юрисдикция би желала да изясни дали процедурата за заявяване на инфраструктурен капацитет попада под действието на член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/34 във връзка с точка 3, буква а) от приложение IV към нея. Тезата, че не попада под действието на тази разпоредба (както смята жалбоподателят), намира подкрепа в обстоятелството, че като цяло разпоредбите на Регламент № 913/2010 вероятно биха могли да се разбират в смисъл, че за достъпа до и използването на инфраструктурния капацитет на коридорите за товарен

превоз се прилага отделен, самостоятелен режим. В рамките на този режим управителният съвет, какъвто трябва да се създаде за всеки коридор за товарен превоз съгласно член 8, параграф 2 от Регламента, носи задължението да определи процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента орган и да уведоми за това субектите с право на достъп чрез коридорния информационен документ. Така на равнището на коридора за товарен превоз управителният съвет е единственият изпълнител на задачите, които иначе са възложени на управителите на инфраструктурата съгласно член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/34 във връзка с точка 3, буква а) от приложение IV към нея.

- 13 От разпоредбите на член 13, параграф 1, член 14, параграфи 1 и 9 и член 18, буква в) във връзка със съображение 26 от Регламент № 913/2010 обаче не може еднозначно се изведе правомощие на управителния съвет да определя процедурата за подаване на заявки до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента. Подобно правомощие не следва пряко и от нито една от останалите разпоредби на Регламента. За разлика от това с член 14, параграф 1 от Регламента законодателят на Съюза изрично предвижда правомощието на изпълнителния съвет да определя т.нар. рамка. Ако волята на законодателя на Съюза беше да учреди изключително правомощие за управителния съвет да определя заявительната процедура съгласно член 13, параграф 1 от Регламента, може да се предположи, че и в това отношение уредбата щеше да е изрична.
- 14 Освен това от нито една от разпоредбите на Регламент № 913/2010 не може еднозначно да се заключи, че достъпът до и използването на инфраструктурния капацитет, отделен за даден коридор за товарен превоз, вече не попада под действието на общия режим по Директива 2012/34. В тази посока сочи съображение 7 от Регламента. Това изглежда (както поддържа ответникът) важен аргумент в подкрепа на тезата, че процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет попада под действието на общите железопътноправни разпоредби на член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/34 във връзка с точка 3, буква а) от приложение IV към нея включително когато този капацитет е част от инфраструктурния капацитет на коридор за товарен превоз и заявките се подават до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламент № 913/2010. Работата на това единно гише в такъв случай би следвало да се определя от принципно подлежащите на регулаторен контрол от страна на националните регулаторни органи референтни документи на заинтересованите управители на инфраструктура.
- 15 Вторият въпрос се нуждае от отговор, в случай че съгласно член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/34 във връзка с точка 3, буква а) от приложение IV към нея и съгласно приетите за транспонирането му национални разпоредби процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет следва да се урежда в издавания от

жалбоподателя референтен документ включително когато този капацитет е част от инфраструктурния капацитет на коридор за товарен превоз по смисъла на Регламент № 913/2010 и заявките се подават до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента.

- 16 Запитващата юрисдикция се съмнява дали националният регулаторен орган има право на действие, без да си сътрудничи с останалите заинтересовани от коридора за товарен превоз държави членки, и да дава указания на управителя на инфраструктурата във връзка с уредбата на заявителната процедура пред единното гише като разглежданото тук указание да се запази наличието на резервен вариант в случай на техническа неизправност на PCS.
- 17 В това отношение с буква а) от втория си въпрос запитващата юрисдикция би искала да установи дали при преразглеждането на референтния документ по смисъла на член 27 от Директива 2012/34 националният регулаторен орган следва да съобрази разпоредбите на член 20 от Регламент № 913/2010, при положение че референтният документ урежда процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента. Ако разпоредбите на член 20 от Регламент № 913/2010 следва изцяло или частично да се съобразят, по-нататък е необходимо да се изясни какви изисквания произтичат от тях за дейността на националният регулаторен орган при обстоятелства като разглежданите в настоящия случай. Възможно е в частност задължението на националните регулаторни органи за взаимно сътрудничество по член 20, параграф 1, първо изречение от Регламента да се разбира в смисъл, че когато реши да отхвърли уредбата на заявителната процедура пред единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента, националният регулаторен орган има право да действа само заедно и еднакво в предметно отношение с националните регулаторни органи на останалите заинтересовани от коридора за товарен превоз държави или трябва поне да съгласува действията си с останалите национални регулаторни органи.
- 18 Ако се приеме, че член 20 от Регламент № 913/2010 не е приложим, с буква б) от втория си въпрос запитващата юрисдикция би желала да установи дали при обстоятелства като разглежданите в настоящия случай от Директива 2012/34 произтичат задължения като описаните по-горе и в това отношение препраща по-конкретно към член 57 от Директивата.
- 19 Третият въпрос се нуждае от отговор само в случай че Регламент № 913/2010 трябва да се тълкува в смисъл, че управителният съвет на коридора за товарен превоз има правомощието сам да определя процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламента и например да предвиди, както в случая, да се използва единствено определена електронна резервационна платформа. Наистина транспониращите Директива 2012/34 национални разпоредби на EIBV

определят само минималното съдържание на референтния документ, така че съгласно националното право няма пречка за жалбоподателя да възпроизведе в този документ уредбата, приета от управителния съвет на коридора за товарен превоз. Запитващата юрисдикция обаче се съмнява дали Федералната агенция за мрежите може в това отношение да преразглежда референтния документ на жалбоподателя свръх проверката за съдържателното му съответствие с приетата от управителния съвет уредба.

- 20 Ако, видно от предходните въпроси, националните регулаторни органи разполагат с правомощия за преразглеждане на процедурата за подаване на заявки за разпределяне на инфраструктурен капацитет до единното обслужващо гише по член 13, параграф 1 от Регламент № 913/2010, накрая с четвъртия въпрос следва да се изясни какво значение за упражняването на тези правомощия има рамката, определена от изпълнителния съвет на коридора за товарен превоз съгласно член 14, параграф 1 от Регламент № 913/2010. В член 8, параграф 2 от съответно приетите от тях рамки изпълнителните съвети на обсъжданите тук коридори за товарен превоз са предвидили коридорният капацитет да се оповестява и разпределя чрез международна система за заявки, която следва да е във възможно най-голяма степен съгласувана с останалите коридори за товарен превоз. Запитващата юрисдикция не е сигурна какво е правното естество на рамката по смисъла на член 14, параграф 1 от Регламента и има ли тя задължителна сила, както и кому принадлежи компетентността за крайното ѝ обвързващо тълкуване — на националните съдилища или на Съда.
- 21 Петият въпрос е свързан с това и се нуждае от отговор само в случай че крайното обвързващо тълкуване на рамката е от компетентността на Съда.