

Дело C-538/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

22 август 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 август 2023 г.

Жалбоподатели:

ÖBB-Infrastruktur AG

WESTbahn Management GmbH

Отвeтник:

Schienen-Control Kommission

Предмет на главното производство

Жалби срещу решение за одобряване на пазарни надценки върху таксите за ползване на инфраструктурата по член 32 от Директива 2012/34

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС, се отнася до тълкуването на член 32 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство.

Преюдициални въпроси

I. Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32 от 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/ЕС“), да се тълкува в смисъл, че държавата членка трябва да одобрява пазарните надценки **ex ante**, преди началото (или поне преди края) на съответния период на работното разписание, за което се заявяват пазарните надценки, или може държавата членка да одобрява пазарните надценки и **ex post**, след края на съответния период на работното разписание (евентуално години по-късно)? Трябва ли одобрението на пазарните надценки от страна на държавата членка по смисъла на член 32 от Директива 2012/34/ЕС да се разбира като одобрение с **обвързващо действие**?

II. Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32, параграфи 1 и 6 във връзка с член 27, параграф 4 от Директива 2012/34/ЕС, да се тълкува в смисъл, че (в случай на промени на съществените им елементи) пазарните надценки трябва — в **хронологичен ред** — първо да се публикуват в референтния документ за железопътната мрежа (евентуално под условие за одобряването им) и едва след публикуването им да се одобряват от държавата членка? За да е налице **промяна на съществени елементи** по член 32, параграф 6 от Директива 2012/34/ЕС, достатъчно ли е да се промени „само“ размерът на пазарните надценки в сравнение с периода на работното разписание за предходната година?

III. (При утвърдителен отговор на втори въпрос, първо изречение) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32, параграфи 1 и 6 във връзка с член 27, параграфи 2 и 4 от Директива 2012/34/ЕС във връзка с точка 2 от приложение IV към нея — в светлината на изискването за прозрачност и сигурността на планирането съгласно съображение 34 от тази директива — да се тълкува в смисъл, че държавата членка не може да одобрява **пазарни надценки**, ако в референтния документ за железопътната мрежа за съответния период на работното разписание (за който е било поискано одобрение за тези пазарни надценки) не е бил **публикуван** самият размер на пазарните надценки, а е била публикувана само обща такса за изминат влаккилометър (като сбор от таксите за преките разходи, направени вследствие на извършването на железопътната услуга по член 31, параграф 3 от Директива 2012/34/ЕС, и пазарните надценки по член 32 от тази директива) за всеки пазарен сегмент; следователно от този референтен документ за железопътната мрежа железопътните предприятия не могат да се информират нито за „преките разходи“ (по смисъла на член 31, параграф 3 от Директива 2012/34/ЕС във връзка с член 2, точка 1 от 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 (наричан по-нататък „Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909“), нито за пазарните надценки по член 32 от Директива 2012/34/ЕС по пазарни сегменти?

IV. (При утвърдителен отговор на втори въпрос, първо изречение) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32, параграфи 1 и 6 във връзка с

член 27, параграф 4 от Директива 2012/34/ЕС — в светлината на изискването за прозрачност и сигурността на планирането съгласно съображение 34 от тази директива — да се тълкува в смисъл, че пазарните надценки, публикувани в референтния документ за железопътната мрежа за съответния период на работното разписание, имат **обвързващо действие** за целите на издаването от държавата членка одобрение? Означава ли това обвързващо действие, че държавата членка не може да одобри по-високи пазарни надценки за пазарен сегмент от публикуваните в съответния референтен документ за железопътната мрежа? Обратно, изразява ли се обвързващото действие само в това, че одобрените общи такси (т.е. таксите за „преките разходи“ по член 31, параграф 3 от Директива 2012/34/ЕС във връзка с член 2, параграф 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909 заедно с пазарните надценки по член 32 от Директива 2012/34/ЕС) не може да са по-високи от публикуваните в референтния документ за железопътната мрежа, докато самите пазарни надценки може да бъдат одобрени в по-висок размер от публикувания в този документ? Има ли първоначално подаденото заявление за одобрение до държавата членка обвързващо действие по отношение и на размера на пазарните надценки, а ако има, в каква посока (последващо увеличаване или последващо намаляване не допуска)? Проявява ли се обвързващото действие в друга форма?

V. Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32, параграф 1 от Директива 2012/34/ЕС, да се тълкува в смисъл, че за да се определи дали пазарните надценки са допустими по принцип (извън подлежащата на оценка пазарна поносимост), т.е. за пълното покриване на разходите на управителя на инфраструктура, не следва да се взема предвид някакъв общ приход, който **държавата членка е определила** да бъде постигнат от управителя на инфраструктура („**приходна цел**“), състоящ се от сбора на таксите за преките разходи, направени вследствие на извършването на железопътната услуга по член 31, параграф 3 от Директива 2012/34/ЕС, и пазарните надценки по член 32, параграф 1 от тази директива, а следва да се определят и установят разходите за пълно покритие, за да може на тази основа да се прецени дали и в какъв размер евентуално може да се одобрят пазарни надценки? Трябва ли при тази преценка на принципната допустимост на пазарните надценки (извън подлежащата на оценка пазарна поносимост) да се вземат предвид и **държавните помощи**, предоставени от държавата членка на управителя на железопътната инфраструктура; ако трябва, по какъв начин следва да стане това? Трябва ли тези държавни помощи евентуално да се приспадат от разходите за пълно покритие (наред с таксите за преките разходи, направени вследствие на извършването на железопътната услуга)? Трябва ли при това положение правото на Съюза, и по-специално член 32, параграф 1 във връзка с член 8, параграф 4 от Директива 2012/34/ЕС, да се тълкува в смисъл, че наред с таксите за преките разходи, направени вследствие на извършването на железопътната услуга, и наред с държавните помощи, които евентуално следва да се вземат предвид, държавата членка трябва да определи и **всички други печалби** на управителя на железопътната инфраструктура от други търговски дейности

и всички **безвъзмездно отпуснати му средства от частни източници** и да ги вземе предвид при преценката на въпроса за допустимостта на пазарните надценки; ако трябва, по какъв начин следва да стане това — евентуално отново чрез приспадането им от необходимите разходи за пълно покритие? Трябва ли при тази преценка да се вземат предвид и други **такси, събирани** от управителя на железопътната инфраструктура, като например такси за използване на пътнически перони („гарови такси“) и такси за използване на електрозахранващо оборудване за задвижваща електроенергия, както и за други елементи от дейността на управителя на железопътната инфраструктура?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Директива 2012/34, съображение 34, член 8, параграф 4, член 27, параграфи 2 и 4, член 31, параграф 3, член 32, параграфи 1 и 6, приложение IV, точка 2

Регламент за изпълнение 2015/909, член 2, точка 1

Посочени разпоредби от националното право

Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Федерален закон за железниците, железопътния подвижен състав и железопътния транспорт, наричан по-нататък „Eisenbahngesetz“ или „EisbG“), член 59 в редакцията съгласно BGBl. I 143/2020; член 67 в редакцията съгласно BGBl. 137/2015 и в редакцията съгласно BGBl. 231/2021; член 67d в редакцията съгласно BGBl. 137/2015

Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Федерален закон за преуреждане на правоотношенията на австрийските федерални железници, наричан по-нататък „Bundesbahngesetz“) в редакцията съгласно BGBl. 95/2009, член 42, параграфи 1—3

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 ÖBB-Infrastruktur AG (наричано по-нататък „ÖBB-Infra“) е предприятието — управител на железопътната инфраструктура в Австрия, което отговаря за публикуването на таксите в съответния референтен документ за железопътната мрежа (наричан по-нататък „РДЖМ“) и за събирането на таксите. Пазарните му надценки се одобряват от компетентния национален регулаторен орган, Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, наричана по-нататък „СК“).
- 2 ÖBB-Infra за пръв път подава заявление за одобряване на пазарните надценки върху таксите за ползване на инфраструктурата за работното

- разписание за 2018 г. Това работно разписание се отнася за периода от 10 декември 2017 г. до 8 декември 2018 г. Железопътните предприятия са могли да поискат да им се разпредели железопътен инфраструктурен капацитет за този период в срок до 10 април 2017 г. Четири месеца преди изтичането на този срок ÖBB-Infra публикува в своя РДЖМ продуктивния каталог на влаковите маршрути за съответния период.
- 3 Работното разписание за 2019 г. се отнася за периода от 9 декември 2018 г. до 7 декември 2019 г. Железопътните предприятия са могли да поискат да им се разпредели железопътен инфраструктурен капацитет за този период в срок до 9 април 2018 г. Четири месеца преди изтичането на този срок ÖBB-Infra публикува в своя РДЖМ продуктивния каталог на влаковите маршрути за съответния период.
 - 4 Продуктивният каталог за работното разписание както за 2018 г., така и за 2019 г. съдържа следната информация: *„Таксите за ползване на инфраструктурата се заплащат от [железопътните предприятия] за услугите от пакета за минимален достъп съгласно [позоваване на друго място в РДЖМ]. Таксите за ползване на инфраструктурата се определят при спазване на разпоредбите на Eisenbahngesetz (по-специално член 67 и сл.) и на Регламент за изпълнение 2015/909/ЕС. [...] Таксата за ползване на инфраструктурата включва преките разходи за извършването на влаковата услуга (член 67, параграф 1 от EisebG) и пазарни надценки (член 67d от EisebG), както и надбавки/отстъпки (член 67a и сл. от EisebG). [...] Пазарни надценки са определени за пазарните сегменти „превоз на пътници за собствена сметка“, „междуселищни обществени пътнически превози“, „градски и крайградски превози в пиковите часове“, „градски и крайградски превози извън пиковите часове“ и „превоз на товари без промяна на влаковата композиция“.*
 - 5 В РДЖМ за 2018 г. е посочена само общата дължима такса за изминат влаккилометър за всеки от петте посочени пазарни сегмента, но не и размерът на таксите за преките разходи и пазарните надценки в съответния пазарен сегмент.
 - 6 За разлика от това, в РДЖМ за 2019 г. за всеки пазарен сегмент са посочени както пазарните надценки, така и таксите за преките разходи за изминат влаккилометър, а след това и общата дължима такса като сбор от двете.
 - 7 По отношение на пазарните надценки в РДЖМ за 2018 г. и съответно за 2019 г. се съдържа следното изречение: *„Процедурата по одобряване на пазарните надценки по член 67d, параграф 6 от EisebG все още не е приключила“.* Само в РДЖМ за 2019 г. се съдържа нарочна уговорка за случай, че *„тази процедура приключи с влязло в сила решение едва след началото на периода на работното разписание“*, като в този случай се предвижда *„възстановяване или съответно доплащане на всички такси за*

ползване на инфраструктурата, които до този момент евентуално са били начислявани в по-голям или в по-малък размер“.

- 8 С писмо от 12 август 2016 г. ÖBB-Infra подава заявление до SCK да одобри за посочените пет пазарни сегмента определените в точен размер пазарни надценки върху таксата за ползване на инфраструктурата (които преди това не са били публикувани в РДЖМ за 2018 г.) през периода на работното разписание за 2018 г. Тези пазарни надценки са одобрени от SCK за периода на работното разписание за 2018 г.
- 9 WESTbahn обжалва това решение пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия), който го отменя поради пороци в процедурата по установяване на фактите и връща преписката на SCK за ново разглеждане и вземане на решение; SCK възобновява процедурата за периода на работното разписание за 2018 г.
- 10 С писмо от 18 август 2017 г. ÖBB-Infra подава заявление до SCK да одобри за посочените пет пазарни сегмента определените в точен размер надценки върху таксата за ползване на инфраструктурата (които преди това са били публикувани в РДЖМ за 2019 г.) през периода на работното разписание за 2019 г.
- 11 SCK обединява тази процедура с процедурата за надценките за 2018 г. и започва процедура за установяване на преките разходи на ÖBB-Infra, която също обединява с другите две процедури.
- 12 SCK изисква от ÖBB-Infra да преизчисли преките си разходи. С писмо от 24 юни 2019 г. ÖBB-Infra от своя страна подава заявление за промени в първоначално заявените пазарни надценки за 2018 г. и 2019 г., като се мотивира с това, че ако SCK определи по-ниски от планираните от ÖBB-Infra преки разходи, ще се наложи да се определят по-високи пазарни надценки, за да се постигнат заложените от министерството приходни цели.
- 13 Съответно SCK се произнася по заявленията на ÖBB-Infra за одобряване на надценките по член 67d, параграф 6 от EisbG върху таксата за ползване на инфраструктурата за 2018 г. и 2019 г., а също и относно преките разходи на ÖBB-Infra — по реда за надзор над конкуренцията. В точка 1) от решението тя определя за всеки от петте пазарни сегмента пазарните надценки и таксите за преките разходи за изминат влаккилометър за периода на работното разписание за 2018 г., а след това и общата дължима такса за изминат влаккилометър като сбор от двете. В точка 2) от решението тя определя за всеки от петте пазарни сегмента пазарните надценки и таксите за преките разходи за изминат влаккилометър за периода на работното разписание за 2019 г., а след това и общата дължима такса за изминат влаккилометър като сбор от двете.
- 14 Както ÖBB-Infra, така и WESTbahn обжалват това решение пред запитващата юрисдикция, като оспорват и съответните точки 1) и 2) от

решението относно надценките и преките разходи за периодите на работните разписания за 2018 г. и за 2019 г.

- 15 ÖBB-Infra получава от Република Австрия държавни помощи съгласно член 42 от Bundesbahngesetz и е получила такива помощи за 2018 г. и 2019 г. Във връзка с това на основание член 42 от Bundesbahngesetz Република Австрия (чрез Министерство на транспорта (Федерално министерство по въпросите на климата, околната среда, енергетиката, мобилността, иновациите и технологиите) и след съгласуване с Министерство на финансите) уведомява ÖBB-Infra — по отношение на всяко работно разписание — каква обща сума (наричана „приходна цел“ или „целеви приход“) трябва да събере ÖBB-Infra от таксите за ползване на инфраструктурата плюс пазарните надценки за съответния период на работното разписание. За периода на работното разписание за 2018 г. Република Австрия определя целеви приход в размер на 369,05 милиона евро без маневрени придвижвания и без надбавки и отстъпки (като например надбавка за претоварване или коефициент за категория тягова подвижна единица) (размерът на целевия приход с включени маневрени придвижвания, но също без надбавки и отстъпки, е 377,67 милиона евро). Терминът „маневрени придвижвания“ означава „движение на изолирани локомотиви“ и „движение на празни пътнически влакове“, т.е. маневриране без товари и без пътници. За периода на работното разписание за 2019 г. Република Австрия определя целеви приход в размер на 376,49 милиона евро без маневрени придвижвания и без надбавки и отстъпки (размерът на целевия приход с включени маневрени придвижвания, но също без надбавки и отстъпки, е 385,53 милиона евро).
- 16 При изчисляването на пазарните надценки SCK взема за основа съответната „приходна цел“ (без маневрени придвижвания и без отстъпки/надбавки), като в тази връзка в решението си посочва следното: *„Тази приходна цел (без маневрени придвижвания и без отстъпки/надбавки) трябва да се постигне чрез таксите, като се вземе предвид разделението на преки разходи, от една страна, и надценки, от друга. С надценките се покрива поне част от общите разходи, т.е. постоянните разходи, а таксите, които са основани на преките разходи, направени вследствие на извършването на железопътната услуга (с), служат за покриване на преките разходи. Тези разходи — за разлика от общите разходи — варират в зависимост от броя на влаккилометрите (влаккм). Следователно от заложената приходна цел трябва да се извадят преките разходи за всички влаккилометри в съответния пазарен сегмент, за да се определи колко е частта на общите разходи, която трябва да се покрие от надценки. Това по-нататък се нарича целево покритие“.*

Основни доводи на страните в главното производство

- 17 Що се отнася до одобряването на пазарните надценки, ÖBB-Infra твърди от правна страна, че това е одобрение за определен период от време, т.е. одобрение *ex post*. SCK споделя това становище, като се позовава, от една страна, на практиката на *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд, Австрия) и на доктрината, а от друга страна, на решение на Съда от 9 ноември 2017 г., *CTL Logistics* (C-489/15, EU:C:2017:834, по-специално т. 97).
- 18 За разлика от това *WESTbahn* твърди, че изискването за прозрачност съгласно правото в областта на железопътния транспорт и защитата на оправданите правни очаквания не допускат одобрението да е с обратно действие, поради което нормативно се изисквало одобрение *ex ante*. Практиката на *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд), на която се позовава SCK, била постановена в контекста на общия надзор над конкуренцията, осъществяван *ex post* от SCK. В настоящия случай обаче ставало въпрос за процедура за *ex ante* одобряване на такси, която била изключение от общата схема за налагане на такси съгласно правото в областта на железопътния транспорт. Основната цел на *ex ante* контрола и одобряването на таксите била да се избегнат дефицитите в правната защита и правоприлагането, които биха могли да възникнат за железопътните предприятия вследствие на значителния дисбаланс на силите, произтичащ от монопола на собственика на мрежата. Контролът *ex post* не би бил надежден начин за противодействие на ограничаването на конкуренцията. Решение на Съда от 9 ноември 2017 г., *CTL Logistics* (C-489/15, EU:C:2017:834), не било релевантно, тъй като се отнасяло до разпределението на правомощията за надзор върху размера на таксите, които се уреждат от публичното право. В него не се съдържал нито изричен, нито косвен извод относно правомощието на регулаторните органи да определят с обратно действие размера на таксите.
- 19 Според *WESTbahn* законодателят на Съюза е приел последователна система за определяне, одобряване, публикуване и прилагане на таксите именно в този ред. Тя представлявала изключение от общия режим за налагане на такси. Следователно още с определянето на таксите възниквала необходимост от одобряването им. Едва след това те се публикували в РДЖМ и въз основа на тях се сключвали частноправни договори между управителите на железопътната инфраструктура и железопътните предприятия. Поради това било незаконосъобразно да се прилагат пазарните надценки, които били публикувани в РДЖМ за 2018 г. и 2019 г., без да са били одобрени.
- 20 SCK счита, че пазарните надценки може да се одобряват, въпреки че не са публикувани в РДЖМ за 2018 г. Наистина таксите за ползване на инфраструктурата и пазарните надценки трябвало да се посочват отделно. Да се отрече обаче възможността за одобряването им, защото не са

публикувани, би било в противоречие с принципа на пропорционалност, който е от значение и при прилагането на правото на Съюза и е установен в член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Железопътните предприятия били запознати с общата такса за ползване на инфраструктурата по пазарни сегменти от публикацията в РДЖМ за 2018 г. Следователно те разполагали и със сигурност при финансовото планиране.

- 21 В решението си SCK приема, че публикуваните такси имат дотолкова обвързващо действие, доколкото тя не може да определя по-високи общи такси за пазарен сегмент от публикуваните преди това в РДЖМ, т.е. от сбора от таксите за преки разходи и пазарните надценки. Тя обаче била свободна да определя по-висок или по-нисък размер от публикувания в РДЖМ както по отношение на таксите за преки разходи, така и по отношение на пазарните надценки, стига публикуваните общи такси да не стават по-високи.
- 22 ÖBB-Infra твърди от правна страна, че като управител на железопътната инфраструктура също трябва да разполага със защита от гледна точка на сигурността на планирането: то е подало 16 месеца предварително заявления за одобряване на надценките за всеки от двата периода на работното разписание и е започнало да планира таксите около 22 месеца преди началото на съответния период. Следователно при окончателното определяне на таксите запитващата юрисдикция трябвало да разполага със свободата да променя в която и да е посока таксите за преки разходи и пазарните надценки, дори ако това би довело до надвишаване на размера на публикуваните или заявените за одобрение общи такси. Поради това главното искане на ÖBB-Infra пред запитващата юрисдикция е да определи конкретния размер на таксите за преки разходи и на пазарните надценки (и съответно да не ги приема за обвързващи и да определи част от тях в по-висок размер от публикувания в РДЖМ).
- 23 WESTbahn счита, че определянето на приходни цели е по принцип незаконосъобразно. Вместо това SCK трябвало да изчисли разходите за пълно разходно покритие и да определи пазарни надценки само ако е налице „непълнота в покритието“ с оглед на всички приходи на ÖBB-Infra. При това положение към разходите за покритието трябвало да се включват и държавните помощи по член 42 от Bundesbahngesetz, както и други събирани от ÖBB-Infra такси, например за използването на пътнически перони или електрозахранващо оборудване.
- 24 ÖBB-Infra, напротив, счита, че SCK е оценила „приходната цел“ твърде ниско. Тя не трябвало да изключва маневрените придвижвания от изчислението, а изцяло да вземе предвид заложената от компетентния министър приходна цел.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 25 Запитващата юрисдикция не представя собствено становище, а само повтаря изложеното от страните.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ