Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

22 май 2025 година*

„Преюдициално запитване — Железопътни превози — Директива 2012/34/ЕС — Събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура — Установяване, определяне и събиране на таксите — Член 29 — Изключения от принципите на налагане на такси — Член 32 — Надценки — Условия за изчисляване и публикуване — Член 56 — Функции на регулаторния орган — Процедура за одобряване на надценките, предвидена в националното право — Условия“

По дело C-538/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия) с акт от 21 август 2023 г., постъпил в Съда на 22 август 2023 г., в рамките на производство по дело

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

срещу:

Schienen-Control Kommission,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функциите на съдия от втори състав, M. Gavalec, Z. Csehi (докладчик) и F. Schalin, съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за ÖBB-Infrastruktur AG, от K. Retter, Rechtsanwalt,

– за WESTbahn Management GmbH, от E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

* Език на производството: немски.

– за Schienen-Control Kommission, от R. Streller, председател,

– за австрийското правителство, от A. Posch, J. Schmoll и G. Kunnert, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от E. M. Besselink и K. Bulterman, в качеството на представители,

– за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

– за норвежкото правителство, от M. T. Aalia и G. G. Mostuen, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от P. Messina и E. Schmidt, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 ноември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на член 8, параграф 4 и член 27, параграфи 2 и 4 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 и поправка в ОВ L 67, 2015 г., стр. 32), изменена с Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. (ОВ L 352, 2016 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2012/34“), във връзка с приложение IV към тази директива, член 31, параграф 3 и член 32 от посочената директива, и 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 (ОВ L 148, 2015 г., стр. 17).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между ÖBB-Infrastruktur AG (наричано по-нататък „ÖBB-Infra“), основният управител на австрийската железопътна инфраструктура, и железопътното предприятие WESTbahn Management GmbH (наричано по-нататък „WESTbahn“), от една страна, и Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, Австрия) (наричана по-нататък „SCK“), от друга страна, по повод на одобряване на надценките върху таксите за ползване на инфраструктурата.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2012/34

3 Съображения 34, 43 и 70 от Директива 2012/34 гласят:

„(34) За да бъде осигурена прозрачност и недискриминационен достъп на всички железопътни предприятия до железопътната инфраструктура и до услугите в обслужващите съоръжения, цялата информация, необходима за упражняването на правата на достъп, следва да се публикува в референтен документ за железопътната мрежа. Референтният документ за железопътната мрежа следва да бъде публикуван поне на два официални езика на Съюза в съответствие със съществуващите международни практики.

[…]

(43) В установената от държавите членки рамка схемите за налагане на такси и за разпределяне на капацитета следва да насърчават управителите на железопътна инфраструктура да оптимизират използването на своята инфраструктура.

[…]

(70) Общото равнище на възстановяване на разходите посредством таксите за ползването на инфраструктурата влияе върху необходимото равнище на държавно финансово участие; държавите членки могат да изискват различни равнища на възстановяване на разходите. Въпреки това всяка една схема за налагане на такси за ползването на инфраструктурата следва да позволява интензивност на трафика, която да може да осигури възвръщане на допълнителните разходи, които тя налага във връзка с използването на железопътната мрежа“.

4 Член 3 от тази директива е озаглавен „Определения“ и предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „железопътно предприятие“ означава всяко публично или частно предприятие, лицензирано в съответствие с настоящата директива, основният предмет на дейност на което е предоставянето на услуги за железопътен превоз на товари и/или пътници, с изискване предприятието да осигурява тракция; това включва и предприятия, които предоставят само тракция;

2) „управител на инфраструктура“ означава всяка организация или дружество, отговарящи за експлоатацията, поддръжката и обновяването на железопътна инфраструктура в мрежа, както и отговарящи за участието в нейното развитие, съгласно правила, установени от държавата членка, в рамките на общата политика за развитие и финансиране на инфраструктурата;

[…]

19) „заявител“ означава железопътно предприятие или международна група железопътни предприятия, или други лица или юридически лица, като например компетентни органи съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007 [на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1)] и товароизпращачи, спедитори и оператори на комбиниран транспорт, които си набавят инфраструктурен капацитет с цел осигуряване на обществена услуга или от търговски интерес;

[…]

26) „референтен документ за железопътната мрежа“ означава документ, в който са определени детайлно общите правила, сроковете, процедурите и критериите относно схемите за налагане на такси и за разпределяне на капацитета, включително всякаква допълнителна информация, необходима за подаването на заявки за инфраструктурен капацитет;

[…]“.

5 Член 4 от посочената директива е озаглавен „Независимост на железопътните предприятия и управителите на инфраструктура“ и гласи:

„1. Държавите членки осигуряват на железопътните предприятия, които пряко или косвено са притежавани или контролирани от държавите членки, независим статус по отношение на управлението, административното обслужване и вътрешния контрол по административни, икономически и счетоводни въпроси, в съответствие с който те ще имат активи, бюджет и счетоводство, които са отделени от тези на държавата.

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“.

6 Член 8 от същата директива, озаглавен „Финансиране на управителя на инфраструктура“, предвижда в параграф 4, първа алинея:

„Държавите членки гарантират, че при нормални условия на работа и в рамките на разумен срок, който не надхвърля пет години, в отчета за приходите и разходите на управителя на инфраструктура се наблюдава най-малко изравняване на салдото на приходите от таксите за ползването на инфраструктурата, печалбата от други търговски дейности, безвъзмездно отпуснатите средства от частни източници и държавното финансиране, от една страна, включително, в съответните случаи, и авансовите плащания от държавата, и на инфраструктурните разходи, от друга страна“.

7 Член 27 от Директива 2012/34, озаглавен „Референтен документ за железопътната мрежа“, предвижда в параграфи 2 и 4:

„2. В референтния документ за железопътната мрежа се посочва характерът на инфраструктурата, която е на разположение на железопътните предприятия, и той съдържа информация относно условията за достъп до съответната железопътна инфраструктура. Референтният документ за железопътната мрежа съдържа и информация

относно условията за достъп до обслужващите съоръжения, свързани към мрежата на управителя на инфраструктурата, и за предоставянето на услуги в тези съоръжения или се посочва интернет страница, на която такава информация се осигурява безплатно в електронен формат. Съдържанието на референтния документ за железопътната мрежа е установено в приложение IV.

[…]

4. Референтният документ за железопътната мрежа се публикува не по-малко от четири месеца преди изтичането на крайния срок за заявяване на инфраструктурен капацитет“.

8 Член 29 от тази директива е озаглавен „Установяване, определяне и събиране на таксите“ и предвижда в параграф 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.

[…]“.

9 Член 31 от посочената директива, озаглавен „Принципи на налагане на такси“, предвижда в параграф 3:

„Без да се засягат параграфи 4 или 5 от настоящия член или член 32, таксите за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, се определят на равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга.

Преди 16 юни 2015 [г.] [Европейската комисия] приема мерки за определяне на условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 62, параграф 3.

Управителят на инфраструктура може да реши постепенно да се адаптира към тези условия в срок, изтичащ най-късно четири години след влизането в сила на тези актове за изпълнение“.

10 Член 32 от същата директива е озаглавен „Изключения от принципите на таксуване“ и в параграфи 1 и 6 гласи:

„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 увеличенията 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 възвр[ъ]щаемост, 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.

[…]

6. Ако управител на инфраструктура възнамерява да промени съществените елементи на системата на налагане на такси, посочена в параграф 1 от настоящия член, той ги оповестява публично най-малко три месеца преди срока за публикуване на референтния документ за железопътната мрежа в съответствие с член 27, параграф 4“.

11 Член 56 от Директива 2012/34 е озаглавен „Функции на регулаторния орган“ и предвижда в параграфи 1, 2, 6, 9 и 10:

„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;

з) управлението на трафика;

и) планирането на обновяването и планираната или непланираната поддръжка;

й) спазването на изискванията, включително тези, които се отнасят за конфликти на интереси, посочени в член 2, параграф 13 и членове 7, 7а, 7б, 7в и 7г.

2. Без да се засягат правомощията на националните органи за защита конкуренцията за осигуряване на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги, регулаторният орган разполага с правомощието да наблюдава условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги, включително по-специално пазара на високоскоростни услуги за превоз на пътници, както и дейностите на управителите на инфраструктура по отношение на параграф 1, букви а)—й). По-специално регулаторният орган проверява спазването на параграф 1, букви а)—й) по своя собствена инициатива и с оглед предотвратяване на дискриминация срещу 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.

[…]

9. Регулаторният орган разглежда всички жалби и по целесъобразност изисква необходимата информация и започва консултации с всички заинтересовани страни в срок от един месец от получаването на жалбата. Той взема решение по всички жалби, предприема действия за поправяне на положението и информира заинтересованите страни за своето мотивирано решение в предварително установен, разумен срок, и във всеки случай в срок от шест седмици след получаване на цялата относима информация. Без да се засягат правомощията на националните орани за защита на конкуренцията за осигуряване на конкуренцията на пазарите за железопътни услуги, когато е целесъобразно, регулаторният орган взема по собствена инициатива решение за подходящи мерки за коригиране на дискриминация по отношение на заявителите, нарушения на пазара и други

нежелателни тенденции на тези пазари, по-специално във връзка с параграф 1, букви а) — й).

Решенията на регулаторния орган са задължителни за всички лица, за които се отнасят, и не подлежат на контрол от друг административен орган. Регулаторният орган трябва да е в състояние да осигурява изпълнението на своите решения посредством подходящи санкции, включително глоби.

При жалба срещу отказ за предоставяне на инфраструктурен капацитет или срещу условията на оферта за капацитет регулаторният орган потвърждава, че не се изисква изменение на решението на управителя на инфраструктура, или изисква изменение на това решение в съответствие с указанията, дадени от регулаторния орган.

10. Държавите членки гарантират, че решенията, взети от регулаторния орган, подлежат на съдебен контрол. Обжалването може да спре изпълнението на решението на регулаторния орган само ако непосредствените последици от решението на регулаторния орган може да доведат до непоправими или явно прекомерни вреди за жалбоподателя. Настоящата разпоредба не засяга евентуалните правомощия на сезирания с жалбата съд, предоставени от конституционното право“.

12 В приложение IV към Директива 2012/34 е посочено съдържанието на референтния документ за железопътната мрежа съгласно член 27 от тази директива.

Регламент за изпълнение 2015/909

13 Член 2 от Регламент за изпълнение 2015/909, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1) „преки разходи“ означава разходите, пряко направени вследствие на извършването на влаковата услуга;

2) „преки единични разходи“ означава преките разходи за влак-километър, километър, изминат от возилото, бруто тон-километър на влака, или комбинация от тях;

[…]“.

14 За целите на изчисляването на преките разходи членове 3 и 4 от този регламент за изпълнение определят съответно „Преки[те] разходи за цялата мрежа“ и „Недопустими[те] разходи“.

15 Член 3, параграф 1 от посочения регламент за изпълнение гласи:

„Преките разходи за цялата мрежа се изчисляват като разликата между, от една страна, разходите за предоставяне на услугите от пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктурата, която свързва обслужващи съоръжения, и от друга страна, недопустимите разходи, посочени в член 4“.

Австрийското право

16 Член 67d, параграфи 1 и 6 от Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (Федерален закон за железниците, железопътния подвижен състав и железопътния транспорт) от 7 март 1957 г. (BGBl. 60/1957), в редакцията му от 27 ноември 2015 г. (BGBl. I, 137/2015), предвижда:

„1. Когато таксите за ползване на инфраструктурата и другите приходи от управлението на железопътната инфраструктура не са достатъчни за пълно възстановяване на разходите, могат да се определят допълнителни надценки на базата на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, като при това се гарантира оптимална конкурентоспособност на железопътните пазарни сегменти. 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 възвр[ъ]щаемост, който пазарът може да понесе.

[…]

6. Определянето на допълнителни надценки се одобрява от [SCK], която е длъжна да ги одобри, ако са изпълнени предвидените в параграф 1 условия. […]“.

17 Член 42, параграф 1 от Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (Федерален закон за преуреждане на правоотношенията на австрийските федерални железници) от 29 декември 1992 г. (BGBl. I, 825/1992), в редакцията от 19 август 2009 г. (BGBl. I, 95/2009) предвижда:

„[ÖBB-Infra] поема разходите по изпълнението на своята задача. По искане на [ÖBB-Infra] федералната държава му изплаща субсидия по-специално за експлоатацията на железопътната инфраструктура и предоставянето ѝ на разположение на ползвателите, ако и докато приходите, които могат да бъдат получени от ползвателите на железопътната инфраструктура при съответните пазарни условия, не покриват разходите, направени при икономично и ефикасно управление“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

18 ÖBB-Infra е основен управител на железопътната инфраструктура в Австрия. Той определя и събира таксите за ползване на тази инфраструктура и публикува съответната информация в референтния документ за железопътната мрежа. Тези такси се състоят по-специално от такси за преките разходи за използването на инфраструктурата, както и от начислените върху тях надценки. Съгласно член 67d от Федералния закон за железниците, железопътния подвижен състав и железопътния транспорт, в редакцията му към 25 ноември 2015 г., тези надценки трябва да бъдат одобрени от SCK.

19 На 12 август 2016 г. ÖBB-Infra иска от SCK да одобри надценките върху инфраструктурните такси през периода на работното разписание за 2018 г., а именно за периода от 10 декември 2017 г. до 8 декември 2018 г. Става въпрос за първото искане в този смисъл от страна на ÖBB-Infra.

20 С решение от 12 декември 2016 г. SCK одобрява надценките. WESTbahn обжалва това решение пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия), който е запитващата юрисдикция. С решение от 5 юли 2017 г. последният отменя решението и връща преписката на SCK за постановяване на ново решение.

21 На 18 август 2017 г. ÖBB-Infra иска от SCK да одобри надценките върху инфраструктурните такси през периода на работното разписание за 2019 г., а именно за периода от 9 декември 2018 г. до 7 декември 2019 г. Това искане, с референтен номер SCK-17-009, е присъединено от SCK към производството SCK-16-012 относно одобряването на надценките през периода на работното разписание за 2018 г.

22 Освен това SCK започва производство с референтен номер SCK-18—010 за контрол върху преките разходи на ÖBB-Infra и го присъединява и към производства SCK-16-012 и SCK-17-009, посочени по-горе.

23 В референтния документ за железопътната мрежа за 2018 г. за всеки пазарен сегмент е посочена само общата дължима такса за изминат влаккилометър. За разлика на това, в референтния документ за железопътната мрежа за 2019 г. за всеки пазарен сегмент са посочени поотделно таксите за преките разходи и надценките за изминат влаккилометър, а след това и общата дължима такса като сбор от двете.

24 По отношение на надценките в референтните документи за мрежата за 2018 г. и 2019 г. се посочва обстоятелството, че процедурата за одобряване все още не е приключила. Освен това в референтния документ за железопътната мрежа за 2019 г. се посочва, че в случай че тази процедура приключи с влязло в сила решение едва след началото на периода на работното разписание, ще се извърши възстановяване или съответно доплащане на събраните такси, които съответно са били начислявани в по-голям или в по-малък размер.

25 На 24 юни 2019 г. ÖBB-Infra подава заявление за промени в исканията си за надценките за 2018 г. и 2019 г. с мотива, че ако в процедурата SCK-18—010 SCK определи по-ниски от планираните от него преки разходи, ще се наложи да се определят по-високи надценки, за да се постигнат заложените от Verkehrsministerium (Министерство на транспорта, Австрия) приходни цели.

26 В този контекст запитващата юрисдикция отбелязва, че ÖBB-Infra е получило държавни субсидии за 2018 г. и 2019 г. и че за всяко работно разписание Министерството на транспорта съобщава на ÖBB-Infra общия размер на таксите, които то трябва да събере от таксите за ползване на инфраструктурата плюс надценките. SCK изчислява надценките въз основа на тази приходна цел.

27 В крайна сметка едва с решение от 17 декември 2020 г. SCK определя за периодите на работното разписание за 2018 г. и 2019 г. таксите за преките разходи и надценките, както и общата дължима такса за изминат влаккилометър.

28 ÖBB-Infra и WESTbahn обжалват това решение пред запитващата юрисдикция. ÖBB-Infra оспорва посоченото решение, като по същество иска по-високи надценки от публикуваните в референтните документи за мрежата от 2018 г. и 2019 г.

29 В този контекст запитващата юрисдикция иска да установи, първо, дали е възможно одобряването на надценки върху таксите да се извърши след изтичането на срока на съответното работно разписание. Второ, тя има съмнения относно реда, по който трябва да се извърши публикуването на надценките в референтния документ за железопътната мрежа и одобряването им, и трето, относно обхвата на изискваното публикуване. Четвърто, тя иска да се установи дали държавата членка е обвързана от размера на надценките върху таксите, за които се изисква одобряване. Тя иска да получи разяснения, пето, относно евентуалното отражение, което би могло да има определена от държавата членка „приходна цел“ върху изчисляването на тези надценки.

30 При това положение Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32 от Директива 2012/34 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 влязло в сила решение?

2) 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, 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, достатъчно ли е да се промени „само“ размерът на пазарните надценки в сравнение с периода на работното разписание за предходната година?

3) (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 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, 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 във връзка с член 2, точка 1 от Регламент за изпълнение 2015/909), нито за пазарните надценки по член 32 от Директива 2012/34 по пазарни сегменти?

4) (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 — 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 издаваното 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 във връзка с член 2, параграф 1 от Регламент за изпълнение 2015/909 заедно с пазарните надценки по член 32 от Директива 2012/34) 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?

5) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално член 32, параграф 1 от Директива 2012/34, 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, 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 субсидии, предоставени от държавата членка на управителя на железопътната инфраструктура; ако трябва, по какъв начин следва да стане това? Трябва ли тези държавни субсидии 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, да се тълкува в смисъл, че наред с таксите за преките разходи, направени вследствие на извършването на железопътната услуга, и наред с държавните субсидии, 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 други елементи от дейността на управителя на железопътната инфраструктура?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

31 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2012/34, и по-специално член 32 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да обуслови събирането на надценки върху таксите за ползване на железопътната инфраструктура, определени от управителя на инфраструктурата, от процедура за одобряване, и ако това е така, дали решението, прието в края на тази процедура, трябва непременно да бъде прието преди началото на съответния период на работното разписание, за който са поискани тези надценки. Запитващата юрисдикция иска също да се установи дали това одобряване трябва да се счита за окончателно.

32 Съгласно член 32, параграф 1, първа алинея от Директива 2012/34 с оглед на 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. Член 32, параграф 1, трета алинея гласи, че преди да одобри налагането на такива надценки, държавата членка се уверява, че управителят на инфраструктурата е извършил оценка на тяхното значение за конкретните пазарни сегменти, като е разгледал поне двойките, изброени в точка 1 от приложение VI, и е отчел тези, които са от значение за въпроса.

33 Тези надценки се добавят към таксите за ползване на железопътната инфраструктура и обслужващите съоръжения, които представляват основен елемент от схемата за налагане на такси за ползване на железопътната инфраструктура, уредена в глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34.

34 В рамките на раздел 2 член 29, параграф 1, първа алинея от Директива 2012/34 изисква в интерес на правилното функциониране на схемата за налагане на такси за ползването на тази инфраструктура държавите членки да въведат „тарифна рамка“, като при това се съобразяват с условието за независимост на управлението, установено в член 4 от тази директива. В член 29, параграф 1, четвърта алинея от посочената директива се уточнява, че управителят на инфраструктурата определя и събира таксата за използване на инфраструктурата в съответствие с установената тарифна рамка и правила за налагане на такси.

35 Що се отнася до схемите за налагане на такси, член 29, параграф 1 от Директива 2012/34 разпределя правомощията между държавите членки и управителя на инфраструктурата. Именно държавите членки трябва да създадат тарифна рамка, докато на управителя на инфраструктурата е възложено по принцип да определя и събира таксата (решение от 9 септември 2021 г., LatRailNet и Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, т. 44 и цитираната съдебна практика).

36 Тъй като член 32 от тази директива се съдържа в същия раздел от глава IV от Директива 2012/34 като член 29 от нея, това не би могло да бъде различно за определянето на надценките, въпреки че в член 32, параграф 1, трета алинея от тази директива се посочва, че държавата членка одобрява налагането на такива надценки, още повече че установеното в последната разпоредба разпределение на правомощията е отражение на член 4 от посочената директива.

37 При това положение от текста на член 56, параграф 1, букви г) и д) от Директива 2012/34 следва, че решенията на управителя на железопътната инфраструктура относно схемата за налагане на такси, равнището или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата подлежат на контрол от регулаторния орган.

38 В това отношение е безспорно, първо, че съгласно член 56, параграфи 1 и 2 от Директива 2012/34 този орган действа или по искане на заявител по смисъла на член 3, точка 19 от тази директива, или по своя собствена инициатива. Освен това съгласно член 56, параграф 6 от посочената директива този орган гарантира, че определените от управителя на инфраструктура такси са в съответствие с глава IV, раздел 2 от същата директива и не са дискриминационни.

39 Второ, съгласно член 56, параграф 9, втора алинея и параграф 10 от Директива 2012/34 решенията на регулаторния орган са задължителни за всички лица, за които се отнасят, не подлежат на контрол от друг административен орган и подлежат на съдебен контрол.

40 Трето, правомощието на регулаторния орган да упражнява контрол за законосъобразност на таксите за ползване на инфраструктурата не зависи от това дали е сезиран преди или след изтичането на съответните периоди на валидност на тези такси. Този орган не само не може валидно да отрече компетентността си да се произнася по законосъобразността на събираните в миналото такси за ползване на инфраструктурата, но освен това такова правомощие непременно предполага този орган да може в съответните случаи да обявява тези такси за недействителни с действие ex tunc (вж. в този смисъл решения от 27 октомври 2022 г., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, т. 87, и от 7 март 2024 г., Die Länderbahn и др., C-582/22, EU:C:2024:213, т. 49 и 55).

41 От гореизложеното следва, че въведената с Директива 2012/34 схема за налагане на такси се основава на принципа, че държавата членка трябва да въведе тарифна рамка, която се отнася по-специално до общите правила за налагане на такси, управителят на железопътната инфраструктура трябва да прилага тази рамка, като определя и събира таксите за ползване на тази инфраструктура и обслужващите съоръжения, както и евентуалните надценки върху тези такси, и взетите от този управител решения подлежат на контрол от страна на регулаторния орган, който действа ex post и чиито решения могат да имат обратно действие.

42 За сметка на това, Директива 2012/34, и по-специално глава IV от нея, не установява процедура за предварително одобряване нито за таксите за ползване на инфраструктурата и обслужващите съоръжения, нито за евентуалните надценки.

43 По-конкретно от текста на член 56 от Директива 2012/34, както и от този на член 30 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; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), който го предхожда, следва, че член 56 не предвижда процедура за предварително одобряване на таксите за ползване на инфраструктурата. Посоченият член 56 не изисква управителите на инфраструктура да предоставят на регулаторния орган за одобряване таксите за ползване на инфраструктурата, които възнамеряват да събират, или променливите величини, които позволяват те да бъдат изчислявани. Напротив, член 56 предвижда само контрол върху вече определените такси, както следва по-специално от параграф 1 и от параграф 6, първо изречение от него. Този контрол е от компетентността на регулаторния орган, който се произнася или по жалба, или служебно (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2022 г., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, т. 43 и 50).

44 Тъй като, както следва от изложените по-горе съображения, Директива 2012/34 не предвижда процедура за предварително одобряване на таксите за ползване на инфраструктурата или на променливите величини, които позволяват да се определят тези такси, тя не може да определи и правилата за провеждане на такава процедура (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2022 г., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, т. 54).

45 При това положение с оглед на обстоятелството, че съгласно член 56 от Директива 2012/34 регулаторният орган може да се произнася по собствена инициатива и че в съответствие с член 56, параграф 6 той следи определените от управителя на инфраструктура такси да са в съответствие с разпоредбите на глава IV, раздел 2 от тази директива, посочената директива не може да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да изисква от регулаторния орган във всички случаи служебно да разглежда решенията, взети от управител на железопътна инфраструктура във връзка с налагането на такси.

46 Поради това тя допуска и държава членка, при транспонирането на Директива 2012/34 в националното си право, да предвиди, че такъв систематичен контрол се извършва, след като управителят на инфраструктура уведоми регулаторния орган за намерението си да събира такси или да извършва промени в тях.

47 Такава процедура за одобряване обаче не може да засегне нито ефективното прилагане на схемата за налагане на такси, въведена с глава IV от Директива 2012/34, нито други разпоредби от тази директива, нейната съгласуваност или заложените в нея цели.

48 В това отношение, на първо място, следва да се припомни, че установената с Директива 2012/34 схема цели да гарантира независимост на управлението на управителя на инфраструктурата. 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 9 септември 2021 г., LatRailNet и Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, т. 41 и цитираната съдебна практика).

49 Следователно контролът, упражняван от регулаторния орган в рамките на процедура за одобряване, трябва да се ограничи до отстраняване на случаи на несъвместимост с оглед на глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34 или до принципа на недопускане на дискриминация. Следователно този регулаторен орган няма право да задължи 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 (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2021 г., LatRailNet и Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, т. 46 и 47).

50 На второ място, макар, както следва от точка 44 от настоящото решение, Директива 2012/34 да не определя правилата за евентуална процедура за одобряване, това не променя факта, че подобни правила не могат да засегнат правомощията на участниците, и по-специално да възпрепятстват управителя на железопътната инфраструктура да спази срока, предвиден в член 27, параграф 4 от Директива 2012/34 за публикуването на референтния документ за железопътната мрежа.

51 Освен това процедурата за одобряване не трябва да ограничава възможността на лицата, посочени в член 56, параграф 1 от Директива 2012/34, да отстояват правата си, ако считат, че са третирани несправедливо, че са дискриминирани или увредени по какъвто и да било друг начин, по-специално като обжалват решенията, приети от управителя на инфраструктура или, когато е приложимо, от железопътното предприятие или оператора на обслужващо съоръжение.

52 На трето място, процедурата за одобряване не трябва да възпрепятства регулаторния орган да изпълнява функциите си в съответствие с член 56 от Директива 2012/34, нито да застрашава защитата, която по този начин се предоставя на заявителите.

53 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 56, параграф 10 от тази директива решенията, взети от регулаторния орган, трябва да подлежат на съдебен контрол.

54 Следователно решение, взето от регулаторния орган в процедурата за одобряване, може да бъде окончателно само от административна гледна точка и не може да бъде изключено от съдебен контрол.

55 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че член 29, параграф 1 и членове 32 и 56 от Директива 2012/34 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да обуслови събирането на надценки върху таксите за ползване на железопътната инфраструктура, определени от управителя на инфраструктурата, от процедура за одобряване, при условие обаче че тази процедура зачита свободата на действие, с която трябва да разполага управителят на посочената инфраструктура при определянето на размера на таксите, така че да може да ги използва като инструмент за управление, не засяга правомощията на участниците и не възпрепятства регулаторния орган да изпълнява функциите си в съответствие с посочения член 56.

По втория и третия въпрос

56 Вторият и третият въпрос, поставени от запитващата юрисдикция, се отнасят до обхвата на задължението за публикуване на референтен документ за железопътната мрежа, предвидено в член 27 от Директива 2012/34, в контекста на надценките върху таксите, определени на основание член 32 от тази директива. Те следва да бъдат разгледани заедно.

57 С тези въпроси запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 27, параграф 2 и член 32, параграфи 1 и 6 от Директива 2012/34 трябва да се тълкуват в смисъл че, първо, надценките върху таксите задължително трябва да бъдат публикувани в

референтния документ за железопътната мрежа преди одобряването им от регулаторния орган, второ, този документ трябва да уточнява за всеки пазарен сегмент информацията за надценките, които се добавят към таксите за разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, и трето, промяната единствено на размера на тези надценки представлява промяна на съществен елемент на системата на налагане на такси по смисъла на член 32, параграф 6 от тази директива.

58 Запитващата юрисдикция иска да установи, на първо място, връзката между задължението за публикуване на референтния документ за железопътната мрежа и предвидената в националното право процедура за одобряване на надценките върху таксите.

59 В това отношение от отговора на първия въпрос следва, че тъй като не предвижда никаква процедура за одобряване, Директива 2012/34 следователно не урежда правилата, на които трябва да отговаря такава процедура.

60 При това положение резервите, изложени при отговора на първия въпрос, са релевантни и в този контекст. Следователно условията, които националното право изисква за такава процедура за одобряване, не трябва да засягат правомощията на участниците, и по-специално да правят невъзможно за управителя на железопътната инфраструктура да спази срока, предвиден в член 27, параграф 4 от Директива 2012/34 за публикуването на референтния документ за железопътната мрежа.

61 От това следва, че изборът на държава членка да обуслови надценките върху таксите за ползване на инфраструктурата от процедура за одобряване, не може да попречи на управителя на инфраструктурата да публикува в референтния документ за железопътната мрежа информация за определените от него надценки, без да трябва да изчаква изхода на тази процедура, като същевременно посочва евентуално, че такава процедура е в ход.

62 На второ място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали с оглед на член 27, параграф 2 от Директива 2012/34 е достатъчно в референтния документ за железопътната мрежа да се посочва обща такса за изминат влаккилометър, която покрива както разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга в съответствие с член 31, параграф 3 от тази директива, така и надценките, определени съгласно член 32 от посочената директива, или този документ трябва задължително да уточнява за всеки пазарен сегмент размера на надценките, които се добавят към таксите за разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга.

63 В това отношение трябва да се констатира, че член 3, точка 26 от Директива 2012/34 определя „референтния документ за железопътната мрежа“ като „документ, в който са определени детайлно общите правила, сроковете, процедурите и критериите относно схемите за налагане на такси и за разпределяне на капацитета, включително всякаква допълнителна информация, необходима за подаването на заявки за инфраструктурен капацитет“.

64 Член 27, параграф 2 от тази директива уточнява, че референтният документ за железопътната мрежа трябва да съдържа информация относно условията за достъп до съответната железопътна инфраструктура и до обслужващите съоръжения, свързани към мрежата на управителя на инфраструктурата, и за предоставянето на услуги в тези съоръжения, като съдържанието на този документ е установено в приложение IV към посочената директива.

65 Съгласно точка 2 от приложение IV обаче референтният документ за железопътната мрежа трябва да съдържа раздел за принципите на налагане на таксите и тарифите, който съдържа съответните подробности, по-специално за схемата за налагане на такси, както и достатъчно информация за таксите. В това отношение в него трябва да се описват подробно методиката, правилата, и когато е приложимо, стойностите, използвани за прилагането на членове 31—36 от Директива 2012/34, за разходите и таксите.

66 Освен това от съображение 34 от тази директива следва, че целта на референтния документ за железопътната мрежа е да се предостави на железопътните предприятия цялата информация, необходима за упражняването на правата на достъп до железопътната инфраструктура и до услугите в обслужващите съоръжения по недискриминационен и прозрачен начин.

67 От съображение 34, както и от текста на член 3, точка 26, член 27, параграф 2 и точка 2 от приложение IV към Директива 2012/34 следва, че за да отговори на посочените в тези разпоредби изисквания и да постигне преследваната от тях цел, не е достатъчно управителят на железопътната инфраструктура да включи в референтния документ за железопътната мрежа обща такса за изминат влаккилометър, която покрива разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, и евентуалните надценки.

68 Освен това, както следва от точки 37 и 38 от настоящото решение, железопътните предприятия имат право да оспорват пред регулаторния орган таксите, публикувани в референтния документ за железопътната мрежа, които са в противоречие с правилата и принципите, установени в Директива 2012/34. Тъй като, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 97 от заключението си, надценките се уреждат от правила, дерогиращи принципите на налагане на такси, приложими към таксите за ползване на инфраструктурата и обслужващите съоръжения, правото на обжалване на железопътните предприятия би било засегнато, ако информацията за разходите, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, и за надценките не се предоставя отделно в този документ.

69 От това следва, че когато управителят на инфраструктура определя надценки на основание член 32 от Директива 2012/34, референтният документ за железопътната мрежа трябва да уточнява за всеки пазарен сегмент информацията за надценките, които се добавят към таксите за разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга.

70 На трето място, запитващата юрисдикция иска да се установи как следва да се тълкува член 32, параграф 6 от Директива 2012/34, съгласно който, ако управител на инфраструктура възнамерява да промени съществените елементи на системата на налагане на такси, посочена в член 32, параграф 1, той ги оповестява публично най-малко три месеца преди срока за публикуване на референтния документ за железопътната мрежа в съответствие с член 27, параграф 4.

71 Последната разпоредба предвижда, че референтният документ за железопътната мрежа се публикува не по-малко от четири месеца преди изтичането на крайния срок за заявяване на инфраструктурен капацитет.

72 Така в случай на промяна на „съществен елемент“ на системата на налагане на такси трите месеца, предвидени в член 32, параграф 6 от Директива 2012/34, се добавят към четирите месеца, предвидени в член 27, параграф 4 от тази директива, като по този начин се

предоставя допълнително време на съответните оператори, за да подготвят, знаейки за очакваните разходи, които ще трябва да направят, търговското си решение, за да поискат железопътен инфраструктурен капацитет.

73 Макар Директива 2012/34 да не определя какво следва да се счита за „съществен елемент“ на системата на налагане на такси, от припомнената в точки 63—66 от настоящото решение цел, преследвана със задължението за публикуване на референтен документ за мрежата, от определението на този документ и от описанието на информацията, която задължително трябва да се съдържа в този него, може да се заключи, че „съществените елементи на системата на налагане на такси“ по смисъла на член 32, параграф 6 от тази директива включват съставните елементи на изчисляването на надценките и използваната методология, но не непременно резултата от това изчисляване.

74 Следователно, както поддържат полското правителство и Комисията в писмените си становища, ако единствено размерът на надценките се е променил спрямо предходния период на работното разписание, без по-специално да се променят принципите, уреждащи изчисляването на тези надценки, подобна промяна не трябва да се счита за промяна на съществен елемент на системата на налагане на такси.

75 Поради това на втория и третия въпрос следва да се отговори, че член 27, параграф 2 и член 32, параграфи 1 и 6 от Директива 2012/34 трябва да се тълкуват в смисъл че, първо, информацията за надценките върху таксите не е задължително да бъде публикувана в референтния документ за железопътната мрежа преди одобряването им от регулаторния орган, второ, този документ трябва да уточнява за всеки пазарен сегмент информацията за надценките, които се добавят към таксите за разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, и трето, промяната единствено на размера на тези надценки не представлява промяна на съществен елемент на системата на налагане на такси по смисъла на член 32, параграф 6 от тази директива.

По четвъртия въпрос

76 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че информацията за надценките, публикувана в референтния документ за железопътната мрежа за съответния период на работното разписание, обвързва регулаторния орган при упражняването на повереното му от държава членка правомощие за одобряване.

77 Както следва от отговора на първия въпрос, при разпределянето на правомощията, предвидено в Директива 2012/34, управителят на железопътната инфраструктура следва да определя и събира таксите за ползването на тази инфраструктура, включително евентуалните надценки, в съответствие с установената тарифна рамка и правила за налагане на такси. Освен това, макар събирането на тези надценки да може да бъде обусловено от процедура за одобряване, тя трябва да зачита функциите на регулаторния орган, гарантирани в член 56 от тази директива.

78 След това в приложение на член 56 регулаторният орган трябва да провери по искане на заявител или по своя собствена инициатива дали тези такси са в съответствие с посочената директива и с националните разпоредби, приети при нейното транспониране. Що се отнася по-специално до надценките, този орган трябва да провери дали информацията за надценките, публикувана в референтния документ за железопътната мрежа, съответства на

тарифната рамка, установена от държавата членка в приложение на член 29, параграф 1 от същата директива, и на системата на налагане на такси, установена от управителя на железопътната инфраструктура в съответствие с член 32, параграфи 1 и 6 от нея.

79 Така при упражняването на контрол регулаторният орган е оправомощен да посочи на съответния управител 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 (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2021 г., LatRailNet и Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, т. 38 и 45).

80 Макар такива изменения да могат в зависимост от случая да доведат до увеличаване или намаляване на надценките, това не променя факта, че те трябва да се ограничат до отстраняване на подобни ситуации на несъвместимост. Регулаторният орган няма право да задължи 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 49 от настоящото решение.

81 Ето защо на четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 29, параграф 1 и членове 32 и 56 от Директива 2012/34 трябва да се тълкуват в смисъл, че информацията за надценките, публикувана в референтния документ за железопътната мрежа за съответния период на работното разписание, обвързва регулаторния орган при упражняването на повереното му от държава членка правомощие за одобряване, в смисъл че измененията, които той иска от управителя на инфраструктурата да внесе в тези надценки, трябва да се ограничат до отстраняване на случаите на несъвместимост с тази директива и не могат да съдържат преценки за целесъобразност от страна на този орган.

По петия въпрос

82 С петия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска при определянето на надценките да се вземе предвид общият размер на приходите, които държавата членка възлага на управителя на инфраструктурата да реализира, и дали за целите на изчисляването на общите разходи, направени от управителя на инфраструктурата, следва да се вземат предвид други приходи, получени от управителя на инфраструктурата, и по-специално държавните субсидии.

83 В това отношение следва да се припомни, както бе констатирано в точка 48 от настоящото решение, че за да се гарантира предвидената в член 4 от Директива 2012/34 цел за независимост на управлението на управителя на инфраструктурата, той трябва да разполага със свобода на действие при определянето на размера на таксите.

84 Независимо обаче от това дали, както изисква член 32, параграф 1 от Директива 2012/34, пазарът може да понесе надценки, определянето от държава членка на общ размер приходи, които управителят на инфраструктурата е длъжен да реализира, води до ограничаване на свободата на действие на управителя на инфраструктурата по начин, който е несъвместим с тази цел (вж. в този смисъл решение от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република, C-545/10, EU:C:2013:509, т. 36).

85 Всъщност задължението за достигане на такъв размер може да насърчи управителя на железопътната инфраструктура да даде приоритет на събирането на приходи, докато с оглед на съображение 43 от Директива 2012/34 схемите за налагане на такси следва да насърчават управителите на железопътна инфраструктура да оптимизират използването на инфраструктурата.

86 Що се отнася до изчисляването на размера на надценките, следва да се припомни, че съгласно член 31, параграф 3, първа алинея от Директива 2012/34 преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга, се покриват от таксите за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения. В схемата за налагане на такси, установена от държавата членка, разликата между тези разходи и общите разходи, направени от управителя на инфраструктурата за извършването на тези услуги, може в съответствие с член 32, параграф 1 от тази директива да бъде компенсирана чрез надценки.

87 Предвид така установените с Директива 2012/34 принципи на налагане на такси евентуалните приходи на управителя на инфраструктурата, които не са свързани с предоставянето на железопътната инфраструктура, са без значение за определянето на общите разходи, направени от управителя на инфраструктурата.

88 За сметка на това, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 115—118 от заключението си, държавните субсидии, получени от управителя на железопътната инфраструктура за покриване на разходите, свързани с предоставянето на достъп до железопътната инфраструктура, трябва да бъдат приспаднати от общия разход, който може да послужи като основа за изчисляване на надценките. Всъщност такива субсидии имат за цел да покрият същите разходи като тези, които могат да бъдат предмет на посочените надценки, тъй като последните не могат да служат за генериране на печалба.

89 С оглед на изложените по-горе съображения на петия въпрос следва да се отговори, че член 4 и член 32, параграф 1 от Директива 2012/34 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат при определянето на надценките да се вземе предвид общият размер на приходите, които държавата членка възлага на управителя на инфраструктурата да реализира. За целите на определянето на общите разходи, направени от този управител, следва да се вземат предвид, когато е приложимо, държавните субсидии, получени от него за покриване на разходите, свързани с предоставянето на достъп до посочената инфраструктура.

По съдебните разноски

90 С оглед на обстоятелството, че за страните по 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 (втори състав) реши:

1) **Член 29, параграф 1 и членове 32 и 56 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство, изменена с Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г.,**

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат държава членка да обуслови събирането на надценки върху таксите за ползване на железопътната инфраструктура, определени от управителя на инфраструктурата, от процедура за одобряване, при условие обаче че тази процедура зачита свободата на действие, с която трябва да разполага управителят на посочената инфраструктура при определянето на размера на таксите, така че да може да ги използва като инструмент за управление, не засяга правомощията на участниците и не възпрепятства регулаторния орган да изпълнява функциите си в съответствие с посочения член 56.

2) **Член 27, параграф 2 и член 32, параграфи 1 и 6 от Директива 2012/34, изменена с Директива 2016/2370,**

трябва да се тълкуват в смисъл, че

първо, информацията за надценките върху таксите не е задължително да бъде публикувана в референтния документ за железопътната мрежа преди одобряването им от регулаторния орган, второ, този документ трябва да уточнява за всеки пазарен сегмент информацията за надценките, които се добавят към таксите за разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга, и трето, промяната единствено на размера на тези надценки не представлява промяна на съществен елемент на системата на налагане на такси по смисъла на член 32, параграф 6 от така изменената Директива 2012/34.

3) **Член 29, параграф 1 и членове 32 и 56 от Директива 2012/34, изменена с Директива 2016/2370,**

трябва да се тълкуват в смисъл, че

информацията за надценките, публикувана в референтния документ за железопътната мрежа за съответния период на работното разписание, обвързва регулаторния орган при упражняването на повереното му от държава членка правомощие за одобряване, в смисъл че измененията, които той иска от управителя на инфраструктурата да внесе в тези надценки, трябва да се ограничат до отстраняване на случаите на несъвместимост с така изменената Директива 2012/34 и не могат да съдържат преценки за целесъобразност от страна на този орган.

4) **Член 4 и член 32, параграф 1 от Директива 2012/34, изменена с Директива 2016/2370,**

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат при определянето на надценките да се вземе предвид общият размер на приходите, които държавата членка възлага на управителя на инфраструктурата да реализира. За целите на определянето на общите разходи, направени от този управител, следва да се вземат предвид, когато е приложимо, държавните субсидии, получени от него за покриване на разходите, свързани с предоставянето на достъп до посочената инфраструктура.

Подписи