Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 25 marca 2021 r.[1]

Sprawa C-144/20

AS LatRailNet,
Latvijas dzelzceļš VAS
przeciwko
Valsts dzelzceļa administrācija

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny, Łotwa)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Jednolity europejski obszar kolejowy – Pobieranie opłat za infrastrukturę kolejową – Dyrektywa 2012/34/UE – Artykuł 32 ust. 1 – Opłaty za minimalny pakiet dostępu – Podwyżki – Przesłanki zastosowania podwyżki – Konkurencyjność – Kondycja rynku umożliwiająca zastosowanie podwyżek

1. Spór leżący u podstaw niniejszego odesłania prejudycjalnego toczy się pomiędzy AS LatRailNet (podmiotem, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej na Łotwie)[2] a Valsts dzelzceļa administrācija (organem regulacyjnym sektora kolejowego w tym kraju)[3].

2. Spór dotyczy podwyżek opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, które są stosowane w segmencie kolejowego przewozu pasażerów. W dyrektywie 2012/34/UE[4] umożliwiono, pod pewnymi warunkami, aby do opłat tych (przy obliczaniu których należy brać pod uwagę jedynie rekompensatę kosztów bezpośrednich) dodawane były podwyżki dla każdego segmentu rynku[5].

1 Język oryginału: hiszpański.

2 W rzeczywistości, zgodnie z informacjami zawartymi w aktach sprawy, zarządcą publicznej infrastruktury kolejowej na Łotwie jest VAS Latvijas dzelzceļš. Jednakże ponieważ spółka ta jest zintegrowana pionowo z innymi spółkami, w tym z LDZ CARGO, która świadczy usługi w zakresie przewozu towarów i międzynarodowego przewozu pasażerów, Latvijas dzelzceļš nie może wykonywać podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury. Deleguje ona te funkcje LatRailNet, spółce również należącej do grupy Latvijas dzelzceļš.

3 Zwanym dalej „organem regulacyjnym”.

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32). Dyrektywa ta częściowo zmieniła, przekształciła i połączyła inne wcześniejsze dyrektywy, w tym dyrektywę 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29).

5 Zgodnie z art. 32 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2012/34 wykaz segmentów rynku jest określany przez zarządcę infrastruktury, ale musi on zawierać co najmniej trzy następujące segmenty: „przewozy towarowe, przewozy pasażerskie w ramach umowy o świadczeniu usługi publicznej oraz inne przewozy pasażerskie”.

3. Spór powstał, gdy organ regulacyjny nakazał spółce LatRailNet wprowadzenie pewnych zmian w formule obliczania podwyżki mającej zastosowanie do przedsiębiorstw świadczących usługę kolejowego przewozu pasażerskiego „w ramach umowy o świadczenie usług publicznych", z wyłączeniem innych przewoźników[6].

4. W swoim odesłaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się o dokonanie wykładni dyrektywy 2012/34: a) w odniesieniu do uprawnień organu regulacyjnego (pytania pierwsze i drugie); oraz b) w odniesieniu do podwyżki opłat przewidzianej w art. 32 ust. 1 tej dyrektywy (pytanie trzecie).

5. Zgodnie z zaleceniem Trybunału niniejsza opinia będzie dotyczyć jedynie trzeciego pytania prejudycjalnego.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2012/34

6. Artykuł 31 („Zasady pobierania opłat") stanowi:

„[…]

3. Bez uszczerbku dla ust. 4 lub 5 niniejszego artykułu lub dla art. 32 opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu.

[…]".

7. Zgodnie z art. 32 („Wyjątki od zasad pobierania opłat"):

„1. W celu odzyskania całości kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury państwo członkowskie może, jeżeli kondycja rynku to umożliwia, dokonywać podwyżek na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasad, gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego. System pobierania opłat uwzględnia wzrosty produktywności osiągnięte przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Poziom opłat nie może jednak wykluczać użytkowania infrastruktury przez segmenty rynku, które mogą zapłacić przynajmniej koszty ponoszone bezpośrednio w wyniku prowadzenia przewozów kolejowych, powiększone o pewną stopę zwrotu, którą umożliwia kondycja rynku.

Przed zatwierdzeniem wprowadzenia podwyżek państwa członkowskie zapewniają, aby zarządcy infrastruktury ocenili ich znaczenie dla określonych segmentów rynku, biorąc pod uwagę co najmniej pary wymienione w załączniku VI pkt 1 i zachowując te właściwe. Wykaz sektorów

[6] W tym przypadku chodziło o AS Pasažieru vilciens, spółkę, której powierzono zarządzanie na zasadzie wyłączności usługami transportu publicznego na regionalnych liniach kolejowych na Łotwie do 2031 r. Świadczenie na zasadzie wyłączności usług publicznych, ograniczonych do określonej trasy, sieci lub określonego obszaru, jest dozwolone na mocy art. 2 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1).

rynku określony przez zarządców infrastruktury zawiera co najmniej trzy następujące segmenty: przewozy towarowe, przewozy pasażerskie w ramach umowy o świadczeniu usługi publicznej oraz inne przewozy pasażerskie.

[…]”.

2. Rozporządzenie nr 1370/2007

8. Artykuł 2 („Definicje”) stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

[…]

e) »zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych« oznacza wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach;

f) »wyłączne prawo« oznacza prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi;

g) »rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych« oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem;

[…]”.

9. Artykuł 3 („Umowy o świadczenie usług publicznych oraz zasady ogólne”) stanowi:

„1. W przypadku gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty, niezależnie od ich charakteru, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, następuje to w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

[…]”.

B. Prawo łotewskie. Dzelzceļa likums (ustawa o kolei)

10. Artykuł 11 stanowi:

„(1) Po zapoznaniu się ze stanowiskiem wnioskodawców i zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej podmiot, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej, opracowuje i zatwierdza system pobierania opłat w odniesieniu do minimalnego pakietu dostępu, o którym mowa w art. 12^1 ust. 1 tej ustawy,

i dostępu do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej, a następnie przekazuje go zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej celem włączenia go do regulaminu sieci. Z zastrzeżeniem przypadków szczególnych przewidzianych w art. 11[1] ust. 10 wspomnianej ustawy podmiot, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej, czuwa nad tym, by wspomniany system pobierania opłat opierał się na tych samych zasadach co cała sieć oraz aby w ramach stosowania wspomnianego systemu poszczególni przewoźnicy świadczący usługi o podobnym charakterze na podobnej części rynku uiszczali równoważne i niedyskryminacyjne opłaty.

(2) Opłaty za minimalny pakiet dostępu […] oraz za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu […]".

11. Artykuł 11[1] stanowi:

„(1) W celu odzyskania całości kosztów poniesionych przez zarządcę publicznej infrastruktury kolejowej podmiot, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej, może, jeżeli kondycja rynku to umożliwia, stosować podwyżki opłaty za minimalny pakiet dostępu, o którym mowa w art. 12[1] ust. 1 tej ustawy, oraz za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej.

(2) Przed zastosowaniem podwyżek podmiot odpowiedzialny za wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej ocenia ich znaczenie co najmniej w odniesieniu do następujących segmentów rynku oraz wybiera te właściwe:

1) przewozy pasażerskie i przewozy towarowe;

[…]

(7) Podwyżki są stosowane na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad, przy jednoczesnym zagwarantowaniu optymalnej konkurencyjności kolei i uwzględnieniu wzrostów produktywności osiągniętych przez przewoźników. Poziom opłat nie może wykluczać użytkowania publicznej infrastruktury kolejowej przez segmenty rynku, które mogą zapłacić przynajmniej koszty bezpośrednie, powiększone o pewną stopę zwrotu, którą umożliwia kondycja rynku".

II. Okoliczności faktyczne i pytanie prejudycjalne

12. W dniu 30 czerwca 2017 r., w ramach wykonywania podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury[7], spółka LatRailNet przyjęła system pobierania opłat będący przedmiotem sporu.

13. Wysokość podwyżki w każdym segmencie rynku została określona na podstawie wzoru, w którym jednym z elementów jest współczynnik ważenia rynku „mcb_s".

[7] Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2012/34 jako *podstawowe* funkcje zarządcy infrastruktury określa „podejmowanie decyzji dotyczących alokacji tras pociągów, w tym zarówno określanie, jak i ocen[ę] dostępności, a także alokacj[ę] poszczególnych tras pociągów […] oraz podejmowanie decyzji dotyczących pobierania opłat za infrastrukturę, w tym ustalanie i pobieranie opłat […]".

14. Współczynnik ten może przybierać wartości od 0 (w którym to przypadku nie stosuje się żadnej podwyżki w danym segmencie rynku) do 1 (co oznacza, że stosuje się maksymalną podwyżkę).

15. Trzy czynniki lub kryteria oceny, zwane C_s, V_s i S_s, są brane pod uwagę przy ustalaniu współczynnika „mcb_s”. Najwyższe kryterium określa wartość współczynnika „mcb_s”.

16. Zgodnie z modelem przyjętym przez spółkę LatRailNet dla segmentu rynku przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych [8] wartość kryterium S_s była równa 1. Natomiast w innych segmentach rynku wartość ta była ustalana na podstawie oceny dokonywanej przez biegłego.

17. W wyniku zastosowania tego modelu kryteria C_s i V_s są już nieistotne, chociaż ich wartość wynosi 0. Po ustaleniu bowiem, że wartość S_s dla segmentu rynku przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych wynosi 1, współczynnik ważenia rynku „mcb_s” automatycznie wzrasta do 1, bez konieczności dokonywania oceny sytuacji rynkowej.

18. W dniu 27 czerwca 2018 r. organ regulacyjny stwierdził nieważność systemu pobierania opłat wprowadzonego przez spółkę LatRailNet, której nakazał dostosowanie go w odniesieniu do podwyżki mającej zastosowanie do segmentu rynku usług przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

19. W dniu 26 lipca 2018 r. spółka LatRailNet wniosła do Administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego, Łotwa) skargę na decyzję organu regulacyjnego, którą to decyzję uznała za nieważną z następujących powodów:

– W zakresie, w jakim Pasažieru vilciens przysługuje wyłączne prawo świadczenia publicznych usług transportu kolejowego na regionalnych trasach międzymiastowych, nie istnieje konkurencja w zakresie świadczenia tych usług.

– Organ regulacyjny nie ma możliwości nadzorowania sytuacji konkurencyjnej na rynkach usług kolejowych, jeżeli dany segment tego rynku (związany ze świadczeniem usług w zakresie publicznego przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych na zasadzie wyłączności) nie jest otwarty na konkurencję.

– Ten sam brak konkurencji prowadzi do tego, że zarządca infrastruktury nie może „ocenić konkurencyjności i rentowności danego segmentu rynku przed zastosowaniem podwyżki i ustaleniem jej wysokości” [9].

20. Spółka Latvijas dzelzceļš, jako zarządca łotewskiej infrastruktury kolejowej, wzięła udział w postępowaniu głównym w dwojaki sposób:

– Po pierwsze, w dniu 5 grudnia 2018 r. wniosła ona skargę o stwierdzenie nieważności decyzji organu regulacyjnego z dnia 7 listopada 2018 r., w której organ ten stwierdził, że Latvijas dzelzceļš nie ma legitymacji do zaskarżenia systemu pobierania opłat.

[8] Mianowicie sekcja II załącznika 3, zatytułowana „Kryteria ilościowe określenia podwyżek stosowanych w poszczególnych segmentach rynku”, pkt 3.

[9] Punkt 3 akapit trzeci in fine postanowienia odsyłającego.

– Po drugie, została ona poinformowana przez sąd odsyłający (postanowieniem z dnia 13 listopada 2018 r.) o możliwości wstąpienia do postępowania zainicjowanego przez spółkę LatRailNet w charakterze zainteresowanej osoby trzeciej.

21. W dniu 5 lutego 2019 r. sąd odsyłający połączył te dwa postępowania administracyjne.

22. W swojej argumentacji spółka Latvijas dzelzceļš „uważa, że określenie maksymalnej wartości kryterium S_s jest możliwe, ponieważ […] Pasažieru vilciens – jedyny przedstawiciel segmentu rynku przewozów pasażerskich, który uiszcza opłatę za użytkowanie infrastruktury (w tym podwyżkę) […], również był chroniony przed jakąkolwiek szkodą mogącą wyniknąć z ustalenia wspomnianej opłaty” [10].

23. W związku z tym Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) skierował do Trybunału między innymi następujące pytanie prejudycjalne [11]:

„3) Czy art. 32 ust. 1 dyrektywy [2012/34] należy interpretować w ten sposób, że nałożony w omawianym ustępie na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania przy ustalaniu podwyżek wysokości opłat za infrastrukturę optymalnej konkurencyjności segmentu rynku kolejowego ma również zastosowanie do ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury w segmentach rynku wolnych od konkurencji, na przykład ze względu na fakt, że w danym segmencie rynku przewozy są realizowane jedynie przez jednego przewoźnika kolejowego, któremu przyznano wyłączne prawo, o którym mowa w art. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1370/2007, do świadczenia usług w zakresie przewozów w danym segmencie rynku?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

24. Postanowienie odsyłające wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 27 marca 2020 r.

25. Uwagi na piśmie przedstawiły spółka Latvijas dzelzceļš, organ regulacyjny, rząd włoski i Komisja Europejska. Trybunał nie uznał za konieczne przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena

26. W ramach trzeciego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy możliwość, by państwa członkowskie dokonywały „podwyżek […], gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego” (art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34) ma zastosowanie, gdy w określonym segmencie rynku przewóz pasażerów jest wykonywany przez jednego przewoźnika kolejowego na zasadzie wyłączności.

[10] Punkt 4 akapit trzeci postanowienia odsyłającego.

[11] Zgodnie z pkt 6 akapit piąty postanowienia odsyłającego to Latvijas dzelzceļš wystąpiła z inicjatywą wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym.

A. Opłaty i podwyżki w finansowaniu zarządcy infrastruktury kolejowej

27. W celu określenia zakresu sporu należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem załącznika II do dyrektywy 2012/34 usługi, które mają być świadczone na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, obejmują:

– usługi objęte minimalnym pakietem dostępu, do którego odnosi się pkt 1;

– usługi przewidziane w pkt 2, 3 i 4, odnoszących się, odpowiednio, do obiektów infrastruktury usługowej, usług dodatkowych i usług pomocniczych.

28. Artykuł 13 dyrektywy 2012/34 dotyczy warunków, na jakich przedsiębiorstwa kolejowe mogą korzystać z różnych usług.

– W przypadku minimalnego pakietu dostępu zarządcy infrastruktury muszą go zapewnić w niedyskryminacyjny sposób (ust. 1).

– W odniesieniu do obiektów infrastruktury usługowej ich operatorzy zapewniają przedsiębiorstwom kolejowym „dostęp, w tym również dostęp do torów, do obiektów, o których mowa w załączniku II pkt 2, oraz do usług świadczonych w tych obiektach” (ust. 2).

29. Dyrektywa 2012/34 przewiduje uiszczanie opłat za korzystanie zarówno z infrastruktury kolejowej, jak i z obiektów infrastruktury usługowej. Opłaty te są wpłacane odpowiednio zarządcy infrastruktury oraz operatorowi obiektu infrastruktury usługowej i są wykorzystywane do finansowania ich działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1) zgodnie z następującymi kryteriami:

– Opłaty za minimalny pakiet dostępu „ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu” (art. 31 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2012/34).

– W odniesieniu do obiektów infrastruktury usługowej opłata nie może przekraczać kosztów świadczenia usługi *powiększonych o rozsądny zysk* (art. 31 ust. 7 tej dyrektywy).

30. Zarządca infrastruktury kolejowej jest zatem finansowany [12] między innymi [13] z dochodów z opłaty za użytkowanie infrastruktury pobieranej od przedsiębiorstw korzystających z tej infrastruktury. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby uzyskiwał on również finansowanie ze strony państwa [14].

[12] Dyrektywa 2012/34 pozostawia państwom członkowskim swobodę „zapewni[enia] zarządcy infrastruktury finansowani[a] zgodnie [zgodne] z jego funkcjami […], wielkością infrastruktury i wymogami finansowymi, w szczególności na pokrycie kosztów nowych inwestycji. Państwa członkowskie mogą zadecydować o finansowaniu tych inwestycji ze środków innych niż pochodzące z bezpośredniego finansowania przez państwo” (art. 8 ust. 2).

[13] W art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34, w odniesieniu do rachunkowości zarządcy infrastruktury, wymienia się „dochody z opłat za dostęp do infrastruktury, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przez państwo […], w tym w razie potrzeby płatności zaliczkowe ze strony państwa”.

[14] Latvijas dzelzceļš utrzymuje, że korzystanie z finansowania przez państwo naruszyłoby jej niezależność jako zarządcy infrastruktury, ponieważ stawiałoby ją w pozycji wnioskodawcy w stosunku do państwa (pkt 32 jej uwag). Taka sytuacja nie ma miejsca: ustanowienie w dyrektywie 2012/34 możliwości otrzymywania środków publicznych oznacza z definicji, że niezależność w rozumieniu jej art. 4 nie musi być naruszona.

31. O uregulowaniu tego źródła dochodów poprzez opłaty i podwyżki mowa w art. 31 i 32 dyrektywy 2012/34 [15], zgodnie z którymi zasadniczo:

– zasada ogólna (art. 31 ust. 3) stanowi, że opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu (koszty bezpośrednie) [16];

– w drodze wyjątku (art. 32 ust. 1) możliwe jest dodanie *podwyżek* w celu „odzyskania całości kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury" (poza kosztami bezpośrednimi). Może to mieć miejsce tylko wtedy, gdy „kondycja rynku to umożliwia […], gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego". Wprowadzenie podwyżek powinno się opierać na „efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasad[ach]".

32. Zgodnie z tym systemem zarządca infrastruktury kolejowej może *przerzucić* koszty bezpośrednie na opłaty kolejowe. Natomiast zarządca infrastruktury będzie uprawniony do wprowadzenia podwyżek w celu odzyskania innych kosztów tylko wtedy, gdy kondycja rynku to umożliwia i zagwarantowana jest optymalna konkurencyjność odnośnych segmentów rynku.

33. Trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy właśnie przesłanek ustalenia podwyżki.

B. Przesłanki wprowadzenia podwyżki

34. Zgodnie z dyrektywą 2012/34 przy ustalaniu podwyżek zarządca infrastruktury musi wziąć pod uwagę konkretne cechy danego segmentu rynku. Pragnę powtórzyć, że główną przesłanką wprowadzenia podwyżek jest okoliczność, iż „kondycja rynku to umożliwia" [17].

35. Sąd odsyłający skupia się jednak na pojęciu *konkurencyjności* zawartym w art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Podkreśla on w tym względzie, że:

– segment rynku, do którego stosuje się sporną podwyżkę, to segment rynku przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych świadczonych na zasadzie wyłączności tylko przez jedno przedsiębiorstwo kolejowe;

– można by argumentować, że w braku konkurencji w tym segmencie rynku art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 nie ma zastosowania, ponieważ nie ma potrzeby zapewnienia „optymalnej konkurencyjności" w tym segmencie rynku.

[15] W art. 8 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2012/34 wyrażono jako „ewentualny długofalowy cel" pokrycie przez użytkowników kosztów, jeżeli transport kolejowy jest w stanie konkurować z pozostałymi gałęziami transportu w zakresie ram pobierania opłat zgodnie z art. 31 i 32.

[16] Zobacz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Dz.U. 2015, L 148, s. 17).

[17] Zgodnie z art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 system pobierania opłat uwzględnia wzrosty produktywności osiągnięte przez przedsiębiorstwa kolejowe. Poziom opłat nie może jednak wykluczać użytkowania infrastruktury przez niektóre segmenty rynku, które mogą zapłacić przynajmniej koszty ponoszone bezpośrednio w wyniku prowadzenia przewozów kolejowych, powiększone o pewną stopę zwrotu, którą umożliwia kondycja rynku.

36. Podejście to jest częściowo zgodne z podejściem zarządcy infrastruktury łotewskiej. Spółka Latvijas dzelzceļš twierdzi bowiem, że z wykładni art. 32 dyrektywy 2012/34 wynika, iż brak konkurencji w segmencie przewozu pasażerskiego uniemożliwia eo ipso ocenę jego konkurencyjności i rentowności [18].

37. Kładąc nacisk na czynnik konkurencyjności, traci się z pola widzenia fakt, że kluczowym elementem (rzeczywistym środkiem ciężkości) zawartego w art. 32 dyrektywy 2012/34 uregulowania dotyczącego wyjątków od zasad pobierania opłat nie jest rzeczony czynnik, lecz okoliczność, że kondycja rynku, którego dotyczą podwyżki, umożliwia owe podwyżki.

38. Pojawia się jednak pytanie o konsekwencje konkurencyjności, o której mowa w art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, w tym kontekście. W szczególności konieczne jest wyjaśnienie, czy pojęcie to można utożsamiać z pojęciem konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi.

39. Artykuł 31 ust. 5 akapit drugi i art. 32 ust. 4 akapit czwarty dyrektywy 2012/34 stanowią, że „[akty wykonawcze, które Komisja może przyjąć] [n]ie mogą […] powodować nadmiernego zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi ani wpływać na ogólną konkurencyjność sektora kolejowego”.

40. Podobnie, jak już wspomniałem, w art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34 wezwano również do tego, aby „transport kolejowy [był] w stanie konkurować z pozostałymi gałęziami transportu”. Analogicznego wyrażenia użyto w motywie 5 dyrektywy, w którym wezwano do tego, aby uczynić transport kolejowy „konkurencyjnym wobec innych rodzajów transportu”.

41. Uważam, że przepisy te stanowią wskazówkę dla dokonania rozróżnienia w kontekście dyrektywy 2012/34 między z jednej strony, „konkurencją” jako obszarem, na którym muszą działać przedsiębiorstwa kolejowe, a z drugiej strony „konkurencyjnością” sektora kolejowego lub niektórych z jego segmentów:

– Gdy dyrektywa 2012/34 odnosi się do *konkurencji*, wyrażenie to stanowi określenie konkurencji, która powinna istnieć *między przedsiębiorstwami kolejowymi* w zakresie świadczenia usług kolejowych lub na rynkach transportu kolejowego.

– Natomiast gdy dyrektywa 2012/34 odnosi się do *konkurencyjności*, wyrażenie to jest używane jako określenie cechy lub właściwości sektora kolejowego (lub segmentów rynku kolejowego), lecz nie jest ono zrównywane z konkurencją między przedsiębiorstwami kolejowymi.

42. Analiza różnych wersji językowych art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 [19] potwierdza tę ocenę. Konkurencyjność, jaką muszą zagwarantować zarządcy infrastruktury, to konkurencyjność, jaką powinien się cechować segment transportu kolejowego (do którego stosuje się podwyżkę) w stosunku do innych alternatywnych rodzajów transportu.

[18] Punkty 28 i 29 jej uwag na piśmie. Latvijas dzelzceļš twierdzi, że przeciwne rozwiązanie zagroziłoby realizacji innych celów dyrektywy, takich jak pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem infrastrukturą. W ocenie Latvijas dzelzceļš okoliczność ta uzasadnia wprowadzenie podwyżek o maksymalnej wysokości.

[19] W innych wersjach językowych, jak w języku hiszpańskim, pojawia się termin „konkurencyjność”, a nie „konkurencja”. Na przykład w języku francuskim „compétitivité”, a nie „concurrence”; w języku angielskim „competitiveness”, a nie „competition”; w języku włoskim „competitività”, a nie „concorrenza”; w języku portugalskim „competitividade”, a nie „concorrência”; a w języku niemieckim „Wettbewerbsfähigkeit”, a nie „Wettbewerb”.

43. Takie podejście zostało również przyjęte w dyrektywie 2001/14, której motyw 39 dotyczył „stopy zwrotu, którą rynek może wytrzymać” [20].

44. Konkurencyjność, jaką musi zapewnić podwyżka, nie jest zatem pojęciem równoznacznym z konkurencją między przedsiębiorstwami kolejowymi. Podwyżka nie może prowadzić do tego, że dany segment utraci zdolność konkurowania z innymi rodzajami transportu (to znaczy swoją konkurencyjność). W przypadku kolejowego przewozu pasażerów ta zdolność konkurowania umożliwi mu konkurowanie z transportem lotniczym, drogowym lub innymi środkami transportu.

45. Z tego punktu widzenia przy podwyżce powinno się ocenić rentowność segmentu w porównaniu z innymi rodzajami transportu niż transport kolejowy. Przedsiębiorstwa kolejowe mogłyby zatem być zobowiązane do uiszczenia opłaty, a ponadto podwyżki, pod warunkiem że podwyżka ta nie byłaby na tyle wysoka, że zmuszałaby je do podwyższenia taryf w stopniu zniechęcającym użytkownika, który zdecydowałby się na skorzystanie ze wspomnianych innych rodzajów transportu.

46. Brak konkurencji między przewoźnikami kolejowymi nie uniemożliwia oceny konkurencyjności segmentu kolejowego przewozu pasażerów. Segment taki może być konkurencyjny (w porównaniu z innymi środkami transportu), nawet jeśli byłby obsługiwany przez tylko jedno przedsiębiorstwo kolejowe [21].

47. Niewątpliwie system pobierania opłat mógłby mieć negatywny wpływ na *konkurencję* między przedsiębiorstwami kolejowymi. Funkcje organu regulacyjnego obejmują zatem zapobieganie potencjalnemu ustalaniu opłat niezgodnych z zasadami konkurencji (subsydiowanie skrośne, praktyka rażącego zaniżania cen i narzucanie wygórowanych cen), które mogą być związane z podwyżkami [22]. Jest to jednak aspekt problemu, który nie występuje w odesłaniu prejudycjalnym, skupiającym się na wymogach dotyczących ustanowienia podwyżek.

48. Podsumowując: jeżeli cel służący odzyskaniu *całości* kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury, poza kosztami bezpośrednimi, pozwala co do zasady na wprowadzenie podwyżek, możliwość ta istnieje, „jeżeli kondycja rynku to umożliwia”.

49. Okoliczność, że *kondycja* rynku *umożliwia* wprowadzenie podwyżek, wiąże się z kolei między innymi z tym, że podwyżka nie pogorszy konkurencyjności danego segmentu rynku kolejowego [23]. W szczególności gdyby przedsiębiorstwa kolejowego przewozu pasażerskiego nie były w stanie

[20] „Ogólna wielkość odzysku kosztów w drodze opłat za infrastrukturę wpływa na wielkość udziału państwa; państwa członkowskie mogą wymagać różnej wielkości ogólnego odzysku kosztów w drodze opłat, w tym podwyżek lub stopy zwrotu, którą rynek może wytrzymać […]”. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 zawierał przepis równoważny przepisowi, który jest przedmiotem wykładni w ramach niniejszego odesłania.

[21] Mogłoby tak być w przypadku, gdyby cena lub czas przejazdu na tej samej trasie lub podobne czynniki czyniły go bardziej atrakcyjnym niż przejazd innymi środkami transportu.

[22] Zgodnie z art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych również wtedy, gdy system pobierania opłat, o którym mowa w ust. 1 lit. d), może mieć wpływ na tę sytuację. Zobacz także art. 56 ust. 12 dyrektywy 2012/34 w związku z ust. 2 lit. c) załącznika VIII do tej dyrektywy.

[23] To samo podejście znajduje odzwierciedlenie w niedawnym wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz zrównoważonego rynku kolejowego w związku z pandemią COVID-19 [COM(2020) 260 final). W odniesieniu do podwyżek w uzasadnieniu wskazano, że „art. 32 [obowiązującej dyrektywy] zezwala państwom członkowskim na dokonanie podwyżek ustalonych w odniesieniu do możliwości finansowych poszczególnych segmentów rynku kolejowego. W związku z tym zasada ta oznacza, że podwyżki mogą ulegać wahaniom i mogą się zmniejszać w razie spadku zdolności płatniczej danego segmentu rynku”.

uiścić podwyżki, ponieważ jej wpływ na ostateczne ceny płacone przez użytkowników zniechęcałby ich do korzystania z usług owych przedsiębiorstw, „optymalna konkurencyjność" tego segmentu mogłaby być zagrożona.

50. Stanowisko to nie pozostaje w sprzeczności z celami dyrektywy 2012/34, wbrew temu, co twierdzi spółka Latvijas dzelzceļš, ponieważ odzyskanie w drodze podwyżek kosztów (innych niż bezpośrednie) poniesionych przez zarządcę infrastruktury nie jest bezwarunkowe, lecz podlega kryteriom, które zostały już przeanalizowane, określonym w art. 32 ust. 1 tej dyrektywy.

51. Argument podniesiony przez spółkę Latvijas dzelzceļš (iż podwyżka poniżej maksymalnej wysokości uniemożliwiłaby zarządcy infrastruktury odzyskanie *całości* kosztów)[24] całkowicie pomija ograniczenia ustanowione w tym zakresie na mocy dyrektywy 2012/34.

C. Podwyżki i świadczenie usług w ramach umowy o świadczenie usług publicznych

52. Artykuł 32 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2012/34 stanowi, że „[p]rzed zatwierdzeniem wprowadzenia podwyżek państwa członkowskie zapewniają, aby zarządcy infrastruktury ocenili ich znaczenie dla określonych segmentów rynku". Jednym z segmentów, w których przeprowadzenie takiej oceny jest obowiązkowe, są „przewozy pasażerskie w ramach umowy o świadczeniu usługi publicznej".

53. Z brzmienia tego artykułu wynika zatem, że co do zasady nic nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu podwyżek opłat pobieranych od przedsiębiorstw kolejowych, gdy wykonują one przewozy pasażerów w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

54. Rozporządzenie nr 1370/2007 przewiduje możliwość udzielania przez państwa członkowskie i jednostki samorządu terytorialnego zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych, które mogą obejmować wyłączne prawa do świadczenia niektórych usług. Tej możliwości – i odpowiadającego jej przepisu – dotyczy również motyw 19 dyrektywy 2012/34, który wzywa do dokonywania jej wykładni w sposób spójny z owym rozporządzeniem.

55. Rozporządzenie nr 1370/2007 określa umowę o świadczenie usług publicznych jako narzędzie zapewniające świadczenie usług w zakresie lądowego transportu pasażerskiego, „które są konieczne z punktu widzenia ogólnego interesu gospodarczego", w przypadkach gdy „nie mogą być świadczone na zasadach komercyjnych"[25].

56. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1370/2007 mechanizmami, za pomocą których właściwy organ może wyrównać straty podmiotowi świadczącemu usługi publiczne, jest przyznanie „wyłącznego prawa lub rekompensaty"[26].

57. Artykuł 2 lit. f) tego rozporządzenia określa prawo wyłączne jako „prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi".

[24] Punkt 32 jej uwag na piśmie.

[25] Motyw 5.

[26] Z postanowienia odsyłającego wynika, że Pasažieru vilciens przyznano wyłączność na świadczenie usługi i rekompensatę.

58. Zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych zazwyczaj wywołują skutki w kontekście braku rentowności gospodarczej, na co nakładają się względy interesu ogólnego, które uzasadniają owe zobowiązania. Podmiot, który przyjmuje owe zobowiązania, nie uczyniłby tego (lub nie przyjąłby ich w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach), gdyby brał pod uwagę jedynie swój interes gospodarczy [27].

59. Zgodnie z tym modelem przedsiębiorstwo kolejowe świadczy publiczne usługi przewozu pasażerskiego i uiszcza opłaty odpowiednio zarządcy kolejowemu oraz operatorowi obiektu infrastruktury usługowej. W zamian przedsiębiorstwo to uzyskuje dochody ze świadczenia usług (to znaczy ze sprzedaży biletów) oraz, w stosownych przypadkach, rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych.

60. Zgadzam się zatem z Komisją [28], że art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 nie przestaje mieć zastosowania, w przypadku gdy przedsiębiorstwo kolejowe zawarło umowę przyznającą mu prawo do świadczenia usług publicznych w zakresie przewozu pasażerów z wyłączeniem innych przewoźników.

61. Teoretycznie nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby przedsiębiorstwa kolejowe świadczące usługi przewozu pasażerów w ramach umowy o świadczenie usług publicznych osiągały pewną rentowność. W takiej sytuacji zarządca infrastruktury, po dokonaniu oceny tej rentowności, może zastosować wobec nich podwyżkę dodaną do opłaty, jeżeli spełnione są pozostałe przesłanki określone w art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34.

62. W każdym wypadku, jak już wskazałem, ocena rentowności segmentu musi zostać przeprowadzona starannie. Z tego powodu w uchwale spółki LatRailNet z dnia 21 sierpnia 2018 r., przyjętej w wykonaniu decyzji organu regulacyjnego, wskazano, że „wartość kryterium S_s jest ustalana dla wszystkich segmentów rynku na podstawie oceny przeprowadzonej przez biegłego” [29].

63. W ten sposób system obowiązujący w segmencie rynku przewozu pasażerów w ramach umowy o świadczenie usług publicznych jest zrównany z systemem obowiązującym w innych segmentach, w odniesieniu do których ustanowiono już ten sam środek [30].

D. Obliczanie podwyżki i finansowanie ze środków publicznych

64. Podmioty, które przedstawiły uwagi na piśmie w ramach niniejszego postępowania, wyraziły swoje stanowisko, w taki czy inny sposób, co do treści decyzji organu regulacyjnego [31] dotyczącej pozycji finansowania publicznego, które miały być wyłączone z podstawy obliczenia podwyżek [32].

[27] Zobacz art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007.

[28] Punkty 38 i 39 jej uwag na piśmie.

[29] Punkt 5 postanowienia odsyłającego.

[30] Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy odmienne traktowanie w systemie pobierania opłat jest wystarczająco uzasadnione i zgodne z zasadą, w myśl której podwyżki nie są dyskryminacyjne.

[31] W szczególności organ regulacyjny nakazał spółce LatRailNet wyłączenie zaplanowanych wcześniej kosztów pokrywanych z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których przewoźnicy pasażerscy nie mogliby pokryć z dochodów z transportu.

[32] Organ regulacyjny wyjaśnia powody, dla których przyjął tę część swojej decyzji (pkt 6–9 jego uwag na piśmie). Komisja zgadza się z organem regulacyjnym, że „rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych powinna być wyłączona z obliczenia dokonywanego na podstawie art. 32 ust. 1 dyrektywy” (pkt 44 jej uwag na piśmie). Latvijas dzelzceļš sprzeciwia się temu wyłączeniu (pkt 6.2 jej uwag na piśmie).

65. Nie przeczę, że kwestia ta ma znaczenie dla stron sporu, lecz faktem jest, że sąd odsyłający nie odnosi się do niej w swoim trzecim pytaniu prejudycjalnym. Ani w sformułowaniu tego pytania, ani w uzasadnieniu odesłania [33] sąd odsyłający nie wyraża żadnych wątpliwości w tym względzie, w związku z czym nie ma potrzeby, aby Trybunał włączał się w tę dyskusję.

V. Wnioski

66. W świetle powyższych uwag proponuję, aby na trzecie pytanie prejudycjalne Administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego, Łotwa) odpowiedzieć w następujący sposób:

Artykuł 32 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego należy interpretować w ten sposób, że jeżeli spełnione są przesłanki określone w tym przepisie, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby podwyżki opłat za użytkowanie infrastruktury były nakładane na przedsiębiorstwo kolejowe, które ze względu na przyznanie mu wyłącznego prawa wykonuje przewozy pasażerów w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

[33] Punkty 9–13 postanowienia odsyłającego.