Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 22 maja 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Dyrektywa 2012/34/UE – Pobieranie opłat za infrastrukturę kolejową – Ustalanie, wyznaczanie i pobieranie opłat – Artykuł 29 – Wyjątki od zasad pobierania opłat – Artykuł 32 – Podwyżki – Zasady obliczania i publikacji – Artykuł 56 – Funkcje organu regulacyjnego – Procedura zatwierdzenia podwyżek przewidziana w prawie krajowym – Warunki

W sprawie C-538/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 21 sierpnia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 sierpnia 2023 r., w postępowaniu:

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

przeciwko

Schienen-Control Kommission,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezeska izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, M. Gavalec, Z. Csehi (sprawozdawca) i F. Schalin, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu ÖBB-Infrastruktur AG – K. Retter, Rechtsanwalt,

– w imieniu WESTbahn Management GmbH – E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Schienen-Control Kommission – R. Streller, prezes,

– w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, J. Schmoll i G. Kunnert, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – E.M.M. Besselink i K. Bulterman, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu norweskiego – T. Aalia i G.G. Mostuen, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – P. Messina i E. Schmidt, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzeczniczki generalnej na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 8 ust. 4 oraz art. 27 ust. 2 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 352, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 2012/34”) w związku z załącznikiem IV do tej dyrektywy, art. 31 ust. 3 i art. 32 tej dyrektywy oraz art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego 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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy ÖBB-Infrastruktur AG (zwaną dalej „ÖBB-Infra”), głównym zarządcą austriackiej infrastruktury kolejowej, oraz WESTbahn Management GmbH (zwaną dalej „WESTbahn”), przedsiębiorstwem kolejowym, a Schienen-Control Kommission (komisją kontroli kolejowej, Austria) (zwaną dalej „SCK”) w przedmiocie zatwierdzenia podwyżek opłat za korzystanie z infrastruktury.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2012/34

3 Motywy 34, 43 i 70 dyrektywy 2012/34 mają następujące brzmienie:

„(34) Aby zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym przejrzystość i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury kolejowej i usług w obiektach infrastruktury usługowej, wszystkie informacje wymagane przy wykorzystywaniu uprawnień do dostępu powinny zostać opublikowane w regulaminie sieci. Regulamin sieci należy publikować w co najmniej dwóch językach urzędowych Unii [Europejskiej] zgodnie z obowiązującą praktyką międzynarodową.

[…]

(43) W zakresie ram ustanowionych przez państwa członkowskie systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny zachęcać zarządców infrastruktury kolejowej do optymalizacji wykorzystania infrastruktury.

[…]

(70) Ogólny poziom pokrycia poniesionych kosztów w drodze opłat za dostęp do infrastruktury ma wpływ na niezbędny poziom wsparcia ze strony państwa. Państwa członkowskie mogą wymagać różnych poziomów ogólnego pokrycia poniesionych kosztów. Jednak każdy system pobierania opłat za infrastrukturę powinien umożliwiać wykonywanie przewozów na takim poziomie, dzięki któremu można co najmniej pokryć dodatkowe koszty narzucone przez ten system jako efekt korzystania z sieci kolejowej.

4 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »przedsiębiorstwo kolejowe« oznacza każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, posiadające licencję zgodnie z niniejszą dyrektywą, którego działalność podstawowa polega na świadczeniu usług w transporcie towarowym lub pasażerskim koleją, z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo to zapewnia pojazdy trakcyjne; obejmuje to także przedsiębiorstwa, które tylko dostarczają pojazdy trakcyjne;

2) »zarządca infrastruktury« oznacza każdy podmiot lub przedsiębiorstwo, odpowiedzialne za eksploatację, utrzymanie i odnowienie infrastruktury kolejowej na sieci, a także za udział w jej rozwoju, zgodnie z zasadami określonymi przez państwo członkowskie w ramach jego ogólnej polityki rozwoju i finansowania infrastruktury;

[…]

19) »wnioskodawca« oznacza przedsiębiorstwo kolejowe lub międzynarodowe ugrupowanie przedsiębiorstw kolejowych lub inne osoby lub podmioty prawne, takie jak właściwe organy w rozumieniu 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)] oraz spedytorzy, nadawcy towarów i operatorzy transportu kombinowanego, którzy ze względu na świadczenie usługi publicznej lub ze względów handlowych są zainteresowani uzyskaniem zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

26) »regulamin sieci« oznacza regulamin, który ustala szczegółowo ogólne zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące systemów pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej, w tym inne informacje, jakie są wymagane, aby umożliwić złożenie wniosku w sprawie zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]”.

5 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Niezależność przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w zakresie zarządzania, administracji i kontroli wewnętrznej nad sprawami administracyjnymi, ekonomicznymi i rachunkowością przedsiębiorstwa kolejowe będące bezpośrednio lub pośrednio własnością państw członkowskich lub przez nie bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane miały niezależny status, zgodnie z którym w szczególności będą posiadać aktywa, budżety i rachunkowość oddzielne od państwowych.

2. Zarządca infrastruktury odpowiada za zarządzanie, administrację i kontrolę wewnętrzną, przy jednoczesnym przestrzeganiu ram oraz szczególnych zasad pobierania opłat i dokonywania alokacji, ustalonych przez państwa członkowskie”.

6 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Finansowanie zarządcy infrastruktury”, stanowi w ust. 4 akapit pierwszy:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody z opłat za dostęp do infrastruktury, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przez państwo z jednej strony, w tym w razie potrzeby płatności zaliczkowe ze strony państwa, oraz wydatki na infrastrukturę z drugiej strony”.

7 Artykuł 27 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Regulamin sieci”, stanowi w ust. 2 i 4:

„2. Regulamin sieci podaje charakterystykę infrastruktury, która jest dostępna dla przedsiębiorstw kolejowych oraz zawiera informacje dotyczące warunków dostępu do danej infrastruktury kolejowej. Regulamin sieci zawiera także informacje dotyczące warunków dostępu do obiektów infrastruktury usługowej podłączonych do sieci zarządcy infrastruktury oraz świadczenia usług w tych obiektach lub wskazuje stronę internetową, na której takie informacje są udostępniane nieodpłatnie w formie elektronicznej. Treść regulaminu sieci określono w załączniku IV.

[…]

4. Regulamin sieci publikuje się nie mniej niż na cztery miesiące przed terminem składania wniosków o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury”.

8 Artykuł 29 tej dyrektywy, zatytułowany „Ustalanie, wyznaczanie i pobieranie opłat”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie ustalają ramy pobierania opłat, nie naruszając niezależności zarządzania przewidzianej w art. 4.

Z zastrzeżeniem powyższego warunku państwa członkowskie ustalają także specjalne zasady pobierania opłat lub przekazują takie uprawnienia zarządcy infrastruktury.

Państwa członkowskie zapewniają, aby regulamin sieci zawierał ramy pobierania opłat i zasady pobierania opłat lub wskazywał stronę internetową, na której publikowane są ramy pobierania opłat i zasady pobierania opłat.

Zarządca infrastruktury wyznacza i pobiera opłatę za użytkowanie infrastruktury zgodnie z ustalonymi ramami pobierania opłat oraz zasadami pobierania opłat.

[…]”.

9 Artykuł 31 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zasady pobierania opłat”, stanowi w ust. 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.

Przed dniem 16 czerwca 2015 r. Komisja [Europejska] przyjmuje środki ustalające zasady obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów. Te akty wykonawcze są przyjmowane zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 62 ust. 3.

Zarządca infrastruktury może podjąć decyzję o stopniowym dostosowywaniu się do tych zasad przez okres nie dłuższy niż cztery lata po wejściu w życie tych aktów wykonawczych”.

10 Artykuł 32 tej dyrektywy, zatytułowany „Wyjątki od zasad pobierania opłat”, stanowi w ust. 1 i 6:

„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 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.

Zarządcy infrastruktury mogą dalej rozróżniać segmenty rynku według przewożonych towarów lub pasażerów.

Określone zostaną również segmenty rynku, w których przedsiębiorstwa kolejowe obecnie nie działają, ale mogą świadczyć usługi w okresie obowiązywania systemu pobierania opłat. Zarządca infrastruktury nie uwzględnia podwyżki w systemie pobierania opłat w tych segmentach rynku.

Wykaz segmentów rynku jest publikowany w regulaminie sieci i podlega przeglądowi przynajmniej raz na pięć lat. Organ regulacyjny, o którym mowa w art. 55, sprawdza ten wykaz zgodnie z art. 56.

[…]

6. Jeżeli zarządca infrastruktury zamierza zmienić istotne elementy systemu pobierania opłat, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, musi je podać do publicznej wiadomości przynajmniej na trzy miesiące przed upływem terminu publikacji regulaminu sieci zgodnie z art. 27 ust. 4”.

11 Artykuł 56 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Funkcje organu regulacyjnego”, stanowi w ust. 1, 2, 6, 9 i 10:

„1. Nie naruszając art. 46 ust. 6, wnioskodawca ma prawo odwołania się do organu regulacyjnego, jeżeli uważa, że został potraktowany niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, w szczególności od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury lub, w stosownym przypadku, przedsiębiorstwo kolejowe lub operatora obiektu infrastruktury usługowej w zakresie dotyczącym:

a) regulaminu sieci w jego wersjach tymczasowych i ostatecznych;

b) kryteriów w nim określonych;

c) procesu alokacji i jego wyniku;

d) systemu pobierania opłat;

e) poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty;

f) prawa dostępu zgodnie z art. 10–13;

g) dostępu do usług i pobierania opłat za usługi zgodnie z art. 13;

h) zarządzania ruchem;

i) planowania odnowienia oraz planowanych i nieplanowanych prac utrzymaniowych;

j) zgodności z wymogami, w tym wymogami dotyczącymi konfliktu interesów, określonymi w art. 2 ust. 13, art. 7, 7a, 7b, 7c i 7d.

2. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie gwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, w szczególności rynku przewozów pasażerów kolejami dużych prędkości, oraz działalności zarządców infrastruktury w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j). W szczególności organ regulacyjny weryfikuje zgodność z ust. 1 lit. a)–j) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców.

[…]

6. Organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za dostęp do infrastruktury mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu regulacyjnego. Organ regulacyjny interweniuje, jeśli zajdzie prawdopodobieństwo, że negocjacje naruszą wymogi niniejszego rozdziału.

[…]

9. Organ regulacyjny rozpatruje wszelkie skargi, a w stosownych przypadkach występuje o udzielenie stosownych informacji i rozpoczyna konsultacje ze wszystkimi właściwymi stronami, w ciągu miesiąca od otrzymania skargi. Podejmuje decyzje w odniesieniu do każdej skargi, podejmuje działania w celu naprawy sytuacji oraz informuje właściwe strony o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem w ustalonym z góry rozsądnym terminie, a w każdym razie nie później niż w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wszystkich stosownych informacji. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie gwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych organ regulacyjny w stosownych przypadkach podejmuje z własnej inicjatywy decyzje dotyczące odpowiednich środków mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, w szczególności w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j).

Decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją i nie podlega kontroli ze strony innej instancji administracyjnej. Organ regulacyjny ma uprawnienia do egzekwowania swoich decyzji przy pomocy odpowiednich sankcji, w tym kar pieniężnych.

W przypadku odwołania się od odmowy przyznania zdolności przepustowej lub od warunków oferty zdolności przepustowej organ regulacyjny potwierdza, że decyzja zarządcy infrastruktury nie wymaga żadnych zmian albo wymaga zmiany tej decyzji zgodnie z określonymi przez siebie wskazówkami.

10. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne wykonanie decyzji organu

regulacyjnego może przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Niniejszy przepis nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych, w stosownych przypadkach, na mocy prawa konstytucyjnego”.

12 Załącznik IV do dyrektywy 2012/34 określa informacje zawarte w regulaminie sieci, o którym mowa w art. 27 tej dyrektywy.

Rozporządzenie wykonawcze 2015/909

13 Artykuł 2 rozporządzenia wykonawczego 2015/909, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) »koszt bezpośredni« oznacza koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu;

2) »bezpośredni koszt jednostkowy« oznacza bezpośredni koszt za pociągokilometr, pojazdokilometr, bruttotonokilometr pociągu lub ich połączenie;

[…]”.

14 W art. 3 i 4 tego rozporządzenia wykonawczego określono, do celów obliczania kosztów bezpośrednich, odpowiednio, „Koszty bezpośrednie w całej sieci” i „Koszty niekwalifikowalne”.

15 Artykuł 3 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego stanowi w ust. 1:

„Koszty bezpośrednie na całej sieci oblicza się jako różnicę między kosztami zapewniania usług minimalnego pakietu dostępu i dostępu do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej z jednej strony, a z drugiej strony kosztami niekwalifikowanymi, o których mowa w art. 4”.

Prawo austriackie

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (ustawa federalna o kolejach, pojazdach szynowych i ruchu kolejowym) z dnia 7 marca 1957 r. (BGBl., 60/1957), w wersji z dnia 27 listopada 2015 r. (BGBl. I, 137/2015), zawiera art. 67d, który przewiduje w ust. 1 i 6:

„1. W przypadku gdy opłaty za dostęp do infrastruktury i inne dochody z zarządzania infrastrukturą kolejową nie wystarczają do pełnego pokrycia kosztów, można ustalać dodatkowe podwyżki na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasad, gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego. 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, która jest zgodna z rynkiem.

[…]

6. Ustalenie dodatkowych podwyżek wymaga zezwolenia [SCK], która musi wyrazić zgodę, jeżeli spełnione są warunki określone w ust. 1 […]”.

17 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (ustawa federalna o reorganizacji stosunków prawnych austriackich kolei federalnych) z dnia 29 grudnia 1992 r. (BGBl. I, 825/1992), w wersji z dnia 19 sierpnia 2009 r. (BGBl. z\I, 95/2009), stanowi w art. 42 ust. 1:

„[ÖBB-Infra] ponosi koszty wykonania swoich zadań. Na wniosek [ÖBB-Infra] państwo federalne wypłaca tej spółce dotację w szczególności na eksploatację infrastruktury kolejowej i jej udostępnianie użytkownikom, jeżeli – i tak długo jak – przychody, które można uzyskać od użytkowników infrastruktury kolejowej w warunkach panujących na danym rynku, nie pokrywają wydatków poniesionych w ramach oszczędnego i efektywnego zarządzania".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

18 ÖBB-Infra jest głównym zarządcą infrastruktury kolejowej w Austrii. Spółka ta ustala i pobiera opłaty za dostęp do tej infrastruktury oraz publikuje stosowne informacje w regulaminie sieci. Na opłaty te składają się między innymi opłaty z tytułu kosztów bezpośrednich korzystania z infrastruktury oraz podwyżki tych opłat. Zgodnie z art. 67d ustawy federalnej o kolejach, pojazdach szynowych i ruchu kolejowym, w brzmieniu z dnia 27 listopada 2015 r., takie podwyżki podlegają zatwierdzeniu przez SCK.

19 W dniu 12 sierpnia 2016 r. ÖBB-Infra zwróciła się do SCK o zezwolenie na podwyższenie opłat za korzystanie z infrastruktury w okresie obowiązywania rozkładu jazdy na 2018 r., czyli w okresie od 10 grudnia 2017 r. do 8 grudnia 2018 r. Był to pierwszy taki wniosek ÖBB-Infra.

20 Decyzją z dnia 12 grudnia 2016 r. SCK zezwoliła na te podwyżki. WESTbahn wniosła skargę na tę decyzję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria), który jest sądem odsyłającym. Wyrokiem z dnia 5 lipca 2017 r. sąd ten uchylił tę decyzję i przekazał sprawę SCK do ponownego rozpoznania.

21 W dniu 18 sierpnia 2017 r. ÖBB-Infra zwróciła się do SCK o zezwolenie na podwyższenie opłat za korzystanie z infrastruktury w okresie obowiązywania rozkładu jazdy na 2019 r., czyli w okresie od 9 grudnia 2018 r. do 7 grudnia 2019 r. Wniosek ten, opatrzony sygnaturą SCK-17-009, został dołączony przez SCK do postępowania SCK 16-012 dotyczącego zatwierdzenia podwyżek za okres obowiązywania rozkładu jazdy na 2018 r.

22 SCK wszczęła ponadto postępowanie, opatrzone sygnaturą SCK-18-010, które miało na celu kontrolę kosztów bezpośrednich ÖBB-Infra, i połączyła je z wyżej wymienionymi postępowaniami SCK-16-012 i SCK-17-009.

23 W regulaminie sieci na 2018 r. dla każdego segmentu rynku wskazano jedynie całkowitą opłatę należną za przejechany pociągokilometr. Natomiast w regulaminie sieci na 2019 r. opłaty z tytułu kosztów bezpośrednich i podwyżki za każdy przejechany pociągokilometr dla każdego segmentu rynku figurowały oddzielnie, podobnie jak całkowita opłata należna za pociągokilometr, uzyskana poprzez zsumowanie opłat i podwyżek.

24 Co się tyczy podwyżek, regulaminy sieci na 2018 r. i 2019 r. wskazywały na okoliczność, że postępowanie w sprawie ich zatwierdzenia było jeszcze w toku. W regulaminie sieci na 2019 r. wskazano ponadto, że w przypadku gdyby ostateczna decyzja kończąca to postępowanie została

wydana dopiero po rozpoczęciu okresu obowiązywania rozkładu jazdy, w stosownych przypadkach nastąpi zwrot lub odzyskanie opłat pobranych, odpowiednio, w nadmiernej lub niedostatecznej wysokości.

25 W dniu 24 czerwca 2019 r. ÖBB-Infra wniosła o dokonanie zmian w jej wnioskach dotyczących podwyżek na lata 2018 i 2019, uzasadniając to tym, że gdyby SCK ustaliła w ramach postępowania SCK-18-010 koszty bezpośrednie na poziomie niższym niż planowany przez samą ÖBB-Infra, podwyżki te należałoby ustalić na wyższym poziomie, tak aby osiągnąć cel przychodowy określony przez Verkehrsministerium (ministerstwo transportu, Austria).

26 W tym kontekście sąd odsyłający wskazuje, że ÖBB-Infra otrzymała dopłaty państwowe za lata 2018 i 2019 i że ministerstwo transportu informuje ÖBB-Infra, dla każdego okresu obowiązywania rozkładu jazdy, jaka powinna być całkowita kwota opłat wygenerowana przez tę spółkę z opłat za korzystanie z infrastruktury powiększonych o podwyżki. Zdaniem tego sądu SCK opiera swoje wyliczenie podwyżek na wspomnianym celu przychodowym.

27 Ostatecznie dopiero decyzją z dnia 17 grudnia 2020 r. SCK ustaliła dla okresów obowiązywania rozkładu jazdy na lata 2018 i 2019 opłaty związane z kosztami bezpośrednimi oraz podwyżki, a także całkowitą opłatę należną za przejechany pociągokilometr.

28 ÖBB-Infra i WESTbahn wniosły skargi na tę decyzję do sądu odsyłającego. ÖBB-Infra kwestionuje wspomnianą decyzję, domagając się zasadniczo wyższych podwyżek niż te opublikowane w regulaminach sieci na 2018 r. i 2019 r.

29 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, nad tym, czy jest możliwe, aby zatwierdzenie podwyżek opłat nastąpiło po upływie okresu obowiązywania danego rozkładu jazdy. Po drugie, ma on wątpliwości co do kolejności, w jakiej powinno nastąpić opublikowanie tych podwyżek w regulaminie sieci i ich zatwierdzenie, a także, po trzecie, co do zakresu wymaganej publikacji. Po czwarte, sąd ten zmierza do ustalenia, czy państwo członkowskie jest związane kwotą podwyżek opłat przedstawionych mu do zatwierdzenia. Po piąte, sąd odsyłający pragnie uzyskać wyjaśnienia na temat ewentualnego wpływu, jaki na wyliczenie tych podwyżek ma „cel przychodowy" określony przez państwo członkowskie.

30 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni prawa Unii, w szczególności art. 32 dyrektywy 2012/34, należy dokonywać w ten sposób, że zatwierdzenie wprowadzenia podwyżek rynkowych przez państwo członkowskie powinno mieć miejsce ex ante, przed rozpoczęciem (lub przynajmniej przed upływem) danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy, w odniesieniu do którego zawnioskowano o zatwierdzenie wprowadzenia podwyżek rynkowych; czy też państwo członkowskie może zatwierdzić wprowadzenie podwyżek rynkowych również ex post, po upływie danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy (ewentualnie nawet kilka lat później)? Czy pod pojęciem »zatwierdzenia wprowadzenia podwyżek rynkowych« przez państwo członkowskie w rozumieniu art. 32 dyrektywy 2012/34 należy rozumieć zatwierdzenie, które jest prawomocne?

2) Czy wykładni prawa Unii, w szczególności art. 32 ust. 1 i 6 w związku z art. 27 ust. 4 dyrektywy 2012/34, należy dokonywać w ten sposób, że – jeśli chodzi o kolejność w czasie – podwyżki rynkowe (w wypadku zmiany istotnych elementów) należy najpierw opublikować w regulaminie sieci (ewentualnie z zastrzeżeniem, że podlegają one jeszcze zatwierdzeniu), a dopiero po ich opublikowaniu podlegają one zatwierdzeniu przez państwo członkowskie? Czy zmiana istotnych elementów w rozumieniu art. 32 ust. 6 dyrektywy 2012/34 ma miejsce już wtedy, kiedy zmienia się jedynie wysokość podwyżek rynkowych w odniesieniu do zeszłorocznego okresu obowiązywania rozkładu jazdy?

3) (W wypadku udzielenia na pytanie [drugie] zdanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:) Czy wykładni prawa Unii, w szczególności art. 32 ust. 1 i 6 w związku z art. 27 ust. 2 i 4 dyrektywy 2012/34 w związku z załącznikiem IV pkt 2 do dyrektywy 2012/34 – w świetle wymogu przejrzystości i bezpieczeństwa planowania, o których mowa w motywie 34 dyrektywy 2012/34 – należy dokonywać w ten sposób, że państwo członkowskie nie może zatwierdzić wprowadzenia podwyżek rynkowych, jeżeli sama wysokość podwyżek rynkowych nie została opublikowana w regulaminie sieci dotyczącym danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy (w odniesieniu do którego zawnioskowano o zatwierdzenie wprowadzenia tych podwyżek rynkowych), a w regulaminie tym opublikowano jedynie łączną opłatę za każdy kilometr przejechany po trasie kolejowej (jako sumę opłat dotyczących kosztów bezpośrednio ponoszonych jako rezultat przejazdu pociągu w rozumieniu art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34 oraz podwyżek rynkowych w rozumieniu art. 32 dyrektywy 2012/34) dla każdego segmentu rynku, w związku z czym przedsiębiorstwa kolejowe nie mogły dowiedzieć się z tego regulaminu sieci ani o opłatach dotyczących »kosztów bezpośrednich« [w rozumieniu art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34 w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/909], ani o podwyżkach rynkowych w rozumieniu art. 32 dyrektywy 2012/34 w odniesieniu do każdego segmentu rynku?

4) (W wypadku udzielenia na pytanie [drugie] zdanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:) Czy wykładni prawa Unii, w szczególności art. 32 ust. 1 i 6 w związku z art. 27 ust. 4 dyrektywy 2012/34 – w świetle wymogu przejrzystości i bezpieczeństwa planowania, o których mowa w motywie 34 dyrektywy 2012/34 – należy dokonywać w ten sposób, że podwyżki rynkowe opublikowane w regulaminie sieci dotyczącym danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy mają moc wiążącą wobec państwa członkowskiego przy ich zatwierdzaniu? Czy z tej mocy wiążącej wynika, że państwo członkowskie nie może zatwierdzić dla poszczególnych segmentów rynku wprowadzenia wyższych podwyżek rynkowych niż te, które opublikowano w odnośnych regulaminach sieci? Czy też moc wiążąca istnieje tylko w takim zakresie, że zatwierdzone opłaty łączne (tzn. opłaty dotyczące »kosztów bezpośrednich« w rozumieniu art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34 w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego 2015/909 powiększone o podwyżki rynkowe w rozumieniu art. 32 dyrektywy 2012/34) nie mogą być wyższe niż te, które opublikowano w regulaminie sieci, natomiast można już zatwierdzić wprowadzenie samych podwyżek rynkowych w wysokości wyższej niż ta, która została opublikowana w regulaminie sieci? Czy wniosek o zatwierdzenie skierowany pierwotnie do państwa członkowskiego wiąże również co do wysokości podwyżek rynkowych, a jeśli tak – w jakim kierunku (czy niedopuszczalne jest już ich zwiększenie lub też zmniejszenie)? Czy istnieje jakakolwiek inna forma mocy wiążącej?

5) Czy wykładni prawa Unii, w szczególności art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, należy dokonywać w ten sposób, że w celu ustalenia zasadniczej dopuszczalności wprowadzenia podwyżek rynkowych (niezależnie od podlegającej zbadaniu kwestii tego, czy kondycja rynku je umożliwia) – a więc w celu pełnego pokrycia kosztów zarządcy infrastruktury – nie należy

opierać się na łącznych przychodach, ustalonych przez państwo członkowskie, jakie ma osiągnąć zarządca infrastruktury kolejowej (»cel przychodowy«), na które składają się suma opłat dotyczących kosztów bezpośrednio ponoszonych jako rezultat przejazdu pociągu w rozumieniu art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34 i podwyżek rynkowych w rozumieniu art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, lecz należy wyliczyć i stwierdzić kwotę pozwalającą na pełne pokrycie kosztów, aby na jej podstawie móc ocenić, czy i ewentualnie w jakiej wysokości można zatwierdzić wprowadzenie podwyżek rynkowych? Czy przy tym ustalaniu zasadniczej dopuszczalności wprowadzenia podwyżek rynkowych (niezależnie od podlegającej zbadaniu kwestii tego, czy kondycja rynku je umożliwia) należy uwzględnić także dopłaty państwowe przekazywane przedsiębiorstwu zarządzającemu infrastrukturą kolejową przez dane państwo członkowskie; jeśli tak, w jakiej formie ma to mieć miejsce? Czy o te dopłaty państwowe należy ewentualnie pomniejszyć potrzebną kwotę pozwalającą na pełne pokrycie kosztów (oprócz opłat dotyczących kosztów bezpośrednio ponoszonych jako rezultat przejazdu pociągu)? Czy w tym kontekście wykładni prawa Unii, w szczególności art. 32 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34, należy dokonywać w ten sposób, że państwo członkowskie – oprócz opłat dotyczących kosztów bezpośrednio ponoszonych jako rezultat przejazdu pociągu i ewentualnie podlegających uwzględnieniu dopłat państwowych – musi określić i uwzględnić w ramach oceny kwestii dopuszczalności wprowadzenia podwyżek rynkowych wszystkie inne nadwyżki przedsiębiorstwa zarządzającego infrastrukturą kolejową z innych rodzajów działalności handlowej oraz wszystkie otrzymane przez nie bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych; jeśli tak, w jakiej formie ma to mieć miejsce, czy ewentualnie w równej mierze poprzez pomniejszenie o nie potrzebnej kwoty pozwalającej na pełne pokrycie kosztów? Czy w ramach tej oceny należy uwzględnić inne opłaty pobierane przez przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą kolejową – takie jak opłaty za korzystanie z peronów pasażerskich (»opłaty stacyjne«) oraz opłaty za korzystanie z urządzeń zasilania w prąd trakcyjny – a także inne pozycje związane z zarządzaniem obciążające przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą kolejową?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

31 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2012/34, a w szczególności jej art. 32, należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie stoi na przeszkodzie temu, by wprowadzenie podwyżek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury zostało poddane przez państwo członkowskie procedurze zatwierdzenia, a jeśli tak, to czy decyzja wydana w następstwie takiego postępowania musi koniecznie zostać podjęta przed rozpoczęciem okresu obowiązywania rozkładu jazdy, w odniesieniu do którego zawnioskowano o te podwyżki. Sąd odsyłający pragnie również wiedzieć, czy takie zatwierdzenie należy uznać za prawomocne.

32 Zgodnie z art. 32 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2012/34 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. Akapit trzeci owego art. 32 ust. 1 stanowi, że 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 tej dyrektywy i zachowując te właściwe.

33 Podwyżki te są dodawane do opłat za dostęp do infrastruktury i obiektów infrastruktury usługowej, które stanowią podstawowy element systemu pobierania opłat za infrastrukturę kolejową, uregulowanego w sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34.

34 W ramach tej sekcji 2 przepis art. 29 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2012/34 wymaga, aby w interesie prawidłowego funkcjonowania systemu pobierania opłat za tę infrastrukturę państwa członkowskie ustanowiły „ramy pobierania opłat", nie naruszając niezależności zarządzania przez zarządcę infrastruktury kolejowej przewidzianej w art. 4 tej dyrektywy. Artykuł 29 ust. 1 akapit czwarty wspomnianej dyrektywy uściśla, że zarządca ten wyznacza i pobiera opłatę za użytkowanie infrastruktury zgodnie z tymi ustalonymi ramami pobierania opłat oraz zasadami pobierania opłat.

35 Artykuł 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34 dokonuje zatem podziału kompetencji między państwa członkowskie i zarządcę infrastruktury w zakresie systemów pobierania opłat. Do państw członkowskich należy bowiem ustalenie zasad pobierania opłat, podczas gdy określanie wysokości i pobieranie opłaty wykonywane jest co do zasady przez zarządcę infrastruktury (wyrok z dnia 9 września 2021 r., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Ponieważ art. 32 tej dyrektywy znajduje się w tej samej sekcji rozdziału IV dyrektywy 2012/34 co jej art. 29, nie może być inaczej w przypadku ustalania podwyżek, pomimo zawartego w art. 32 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy odesłania do zatwierdzenia przez państwo członkowskie wprowadzenia takich podwyżek, tym bardziej że podział kompetencji ustanowiony w tym ostatnim przepisie odzwierciedla art. 4 wspomnianej dyrektywy.

37 Niemniej jednak z brzmienia art. 56 ust. 1 lit. d) i e) dyrektywy 2012/34 wynika, że decyzje podjęte przez zarządcę infrastruktury kolejowej w zakresie dotyczącym systemu pobierania opłat oraz poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury podlegają kontroli organu regulacyjnego.

38 W tym względzie bezsporne jest, po pierwsze, że zgodnie z art. 56 ust. 1 i 2 dyrektywy 2012/34 organ ten działa albo na wniosek wnioskodawcy w rozumieniu art. 3 pkt 19 tej dyrektywy, albo z własnej inicjatywy. Ponadto zgodnie z art. 56 ust. 6 wspomnianej dyrektywy wspomniany organ zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z przepisami sekcji 2 rozdziału IV tej dyrektywy i były niedyskryminacyjne.

39 Po drugie, zgodnie z art. 56 ust. 9 akapit drugi i art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją, nie podlega kontroli ze strony innej instancji administracyjnej i może być przedmiotem kontroli sądowej.

40 Po trzecie, uprawnienie organu regulacyjnego do kontrolowania zgodności z prawem opłat za dostęp do infrastruktury nie zależy od okoliczności, czy wniesiono do niego sprawę przed upływem odpowiednich okresów stosowania tych opłat, czy po ich upływie. Organ ten nie tylko nie może skutecznie wykluczyć swojej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za dostęp do infrastruktury pobranych w przeszłości, ale co więcej, takie uprawnienie siłą rzeczy oznacza, że organ ten może w stosownym wypadku stwierdzić nieważność tych opłat ze skutkiem ex tunc (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 87; a także z dnia 7 marca 2024 r., Die Länderbahn i in., C-582/22, EU:C:2024:213, pkt 49, 55).

41 Z powyższego wynika, że system pobierania opłat ustanowiony w dyrektywie 2012/34 opiera się na zasadzie, zgodnie z którą do państwa członkowskiego należy ustanowienie ogólnych ram pobierania opłat dotyczących w szczególności ogólnych zasad pobierania opłat, że do zarządcy infrastruktury kolejowej należy wdrożenie tych ram poprzez wyznaczanie i pobieranie opłat za dostęp do tej infrastruktury i obiektów infrastruktury usługowej, a także ewentualnych podwyżek tych opłat, oraz że decyzje podejmowane przez tego zarządcę podlegają kontroli organu regulacyjnego, który interweniuje ex post i którego decyzje mogą mieć moc wsteczną.

42 Natomiast dyrektywa 2012/34, a w szczególności jej rozdział IV, nie ustanawia żadnej procedury uprzedniego zatwierdzenia ani w odniesieniu do opłat za dostęp do infrastruktury i obiektów infrastruktury usługowej, ani w odniesieniu do ich ewentualnych podwyżek.

43 W szczególności z brzmienia art. 56 dyrektywy 2012/34, podobnie jak z brzmienia poprzedzającego go art. 30 dyrektywy 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 przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29), wynika, że ów art. 56 nie przewiduje procedury uprzedniego zatwierdzania opłat za korzystanie z infrastruktury. Wspomniany art. 56 nie wymaga od zarządców infrastruktury przedłożenia organowi regulacyjnemu do zatwierdzenia opłat za korzystanie z infrastruktury, które zamierzają pobierać, lub zmiennych umożliwiających ich wyliczenie. Przeciwnie, rzeczony art. 56 ogranicza się do ustanowienia kontroli ustalonych już opłat, co wynika między innymi z ustępu 1 i ustępu 6 zdanie pierwsze tego artykułu. Sprawowanie tej kontroli należy do organu regulacyjnego, który podejmuje rozstrzygnięcie albo na podstawie skargi, albo z urzędu (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, pkt 43, 50).

44 Ponieważ, jak wynika z powyższych rozważań, dyrektywa 2012/34 nie przewiduje procedury uprzedniego zatwierdzenia opłat za korzystanie z infrastruktury lub zmiennych umożliwiających określenie tych opłat, nie pozwala ona również na ustalenie zasad takiej procedury (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, pkt 54).

45 Niemniej jednak, biorąc pod uwagę okoliczność, że zgodnie z art. 56 dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny może podejmować decyzje z własnej inicjatywy i zapewnia, zgodnie z ust. 6 tego art. 56, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z przepisami sekcji 2 rozdziału IV tej dyrektywy, wspomnianej dyrektywy nie można interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wymagało, aby organ regulacyjny badał z urzędu w każdym przypadku decyzje o pobieraniu opłat podjęte przez zarządcę infrastruktury kolejowej.

46 Z tego samego powodu nie stoi ona również na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie w ramach transpozycji dyrektywy 2012/34 do swojego prawa krajowego przewidziało, że taka systematyczna kontrola ma miejsce w momencie, gdy zarządca infrastruktury poinformuje organ regulacyjny o zamiarze pobierania opłat lub wprowadzenia zmian w tych opłatach.

47 Jednakże taka procedura zatwierdzenia nie może podważać ani skutecznego wdrożenia systemu pobierania opłat ustanowionego w rozdziale IV dyrektywy 2012/34, ani innych przepisów tej dyrektywy, ani jej spójności lub celów, którym ona służy.

48 W tym względzie w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że system ustanowiony dyrektywą 2012/34 zmierza do zapewnienia niezależności zarządzania przez zarządcę infrastruktury. Dla zagwarantowania takiej niezależności konieczne jest, aby w ramach zdefiniowanego przez państwa członkowskie systemu pobierania opłat zarządca infrastruktury korzystał z zakresu swobody przy wyznaczaniu wysokości opłat w sposób, który pozwala mu na wykorzystanie tego jako instrumentu zarządzania (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2021 r., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W konsekwencji kontrola sprawowana przez organ regulacyjny w ramach procedury zatwierdzenia powinna ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą w świetle sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Ten organ regulacyjny nie jest zatem uprawniony do zobowiązania zarządcy infrastruktury kolejowej do poddania się jego ocenie celowości, ponieważ w ten sposób organ regulacyjny naruszyłby zakres swobody, jakim powinien dysponować ten zarządca (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2021 r., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, pkt 46, 47).

50 W drugiej kolejności, nawet jeśli – jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku – dyrektywa 2012/34 nie określa zasad ewentualnej procedury zatwierdzenia, to jednak takie zasady nie powinny naruszać prerogatyw zainteresowanych podmiotów, a w szczególności uniemożliwiać zarządcy infrastruktury kolejowej przestrzegania terminu przewidzianego w art. 27 ust. 4 dyrektywy 2012/34 na opublikowanie regulaminu sieci.

51 Ponadto procedura zatwierdzenia nie może ograniczać możliwości dochodzenia przez osoby, o których mowa w art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34, przysługujących im praw, jeżeli uważają się one za potraktowane niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie lub zostały w jakiejkolwiek inny sposób poszkodowane, w szczególności poprzez odwołanie się od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury lub, w stosownym przypadku, przez przedsiębiorstwo kolejowe lub operatora obiektu infrastruktury usługowej.

52 W trzeciej kolejności – procedura zatwierdzenia nie powinna uniemożliwiać organowi regulacyjnemu wykonywania jego funkcji zgodnie z art. 56 dyrektywy 2012/34 ani naruszać ochrony przyznanej w ten sposób wnioskodawcom.

53 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 56 ust. 10 tej dyrektywy decyzje podejmowane przez organ regulacyjny powinny podlegać kontroli sądowej.

54 W związku z tym decyzja podjęta przez organ regulacyjny w ramach postępowania w sprawie zatwierdzenia może być prawomocna jedynie w płaszczyźnie administracyjnej i nie może być zwolniona z kontroli sądowej.

55 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że art. 29 ust. 1, jak również art. 32 i 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by wprowadzenie podwyżek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury zostało poddane przez państwo członkowskie procedurze zatwierdzenia, pod warunkiem jednak, że taka procedura uwzględnia zakres swobody, jaki powinien posiadać zarządca wspomnianej infrastruktury przy wyznaczaniu wysokości opłat, w sposób, który pozwala mu na wykorzystanie tego jako instrumentu zarządzania, nie narusza prerogatyw zainteresowanych podmiotów i nie uniemożliwia organowi regulacyjnemu wykonywania jego funkcji zgodnie ze wspomnianym art. 56.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

56 Zadane przez sąd odsyłający pytania drugie i trzecie dotyczą zakresu obowiązku publikacji regulaminu sieci, o którym mowa w art. 27 dyrektywy 2012/34, w kontekście podwyżek opłat określonych na podstawie art. 32 tej dyrektywy. Należy je rozpatrzyć łącznie.

57 Poprzez te pytania sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 27 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 6 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, podwyżki opłat muszą zostać bezwzględnie opublikowane w regulaminie sieci przed ich zatwierdzeniem przez organ regulacyjny, po drugie, regulamin ten powinien określać dla każdego segmentu danego rynku informacje dotyczące podwyżek, które są doliczane do opłat związanych z kosztami bezpośrednio ponoszonymi jako rezultat przejazdu pociągu, a po trzecie, sama zmiana wysokości tych podwyżek stanowi zmianę istotnego elementu systemu pobierania opłat w rozumieniu art. 32 ust. 6 tej dyrektywy.

58 Sąd odsyłający zastanawia się w pierwszej kolejności nad związkiem między obowiązkiem publikacji regulaminu sieci a procedurą zatwierdzenia podwyżek opłat, tak jak została ona przewidziana w prawie krajowym.

59 W tym względzie z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynika, że dyrektywa 2012/34, ponieważ nie przewiduje żadnej procedury zatwierdzenia, nie reguluje w konsekwencji zasad, jakie taka procedura powinna uwzględniać.

60 W tym kontekście istotne są jednak również zastrzeżenia przedstawione w ramach odpowiedzi na pytanie pierwsze. Zasady przewidziane w prawie krajowym w odniesieniu do takiej procedury zatwierdzenia nie powinny zatem naruszać prerogatyw zainteresowanych podmiotów, a w szczególności uniemożliwiać zarządcy infrastruktury kolejowej dochowania terminu przewidzianego w art. 27 ust. 4 dyrektywy 2012/34 na opublikowanie regulaminu sieci.

61 Wynika z tego, że decyzja państwa członkowskiego, aby poddać podwyżki opłat za korzystanie z infrastruktury procedurze zatwierdzenia, nie może przeszkodzić zarządcy infrastruktury w opublikowaniu w regulaminie sieci informacji dotyczących ustalonych przez niego podwyżek, bez konieczności oczekiwania na wynik tego postępowania, przy jednoczesnym wskazaniu, w stosownym przypadku, że takie postępowanie jest w toku.

62 Sąd odsyłający zastanawia się w drugiej kolejności, czy w świetle art. 27 ust. 2 dyrektywy 2012/34 wystarczy, by regulamin sieci wskazywał łączną opłatę za przejechany pociągokilometr, która obejmuje zarówno koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat przejazdu pociągu, zgodnie z art. 31 ust. 3 tej dyrektywy, jak i podwyżki ustalane na podstawie art. 32 tej dyrektywy, czy też regulamin ten musi obowiązkowo określać dla każdego segmentu danego rynku kwoty podwyżek, które są doliczane do opłat związanych z kosztami bezpośrednio ponoszonymi jako rezultat przejazdu pociągu.

63 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 3 pkt 26 dyrektywy 2012/34 definiuje „regulamin sieci” jako „regulamin, który ustala szczegółowo ogólne zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące systemów pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej, w tym inne informacje, jakie są wymagane, aby umożliwić złożenie wniosku w sprawie zdolności przepustowej infrastruktury”.

64 W art. 27 ust. 2 tej dyrektywy uściślono, że regulamin sieci powinien zawierać informacje dotyczące warunków dostępu do danej infrastruktury kolejowej, jak również obiektów infrastruktury usługowej podłączonych do sieci zarządcy infrastruktury oraz świadczenia usług w tych obiektach, przy czym treść tego regulaminu jest określona w załączniku IV do wspomnianej dyrektywy.

65 Tymczasem zgodnie z pkt 2 rzeczonego załącznika IV regulamin sieci powinien zawierać część dotyczącą zasad pobierania opłat i taryf, która zawiera odpowiednie szczegóły dotyczące między innymi systemu pobierania opłat, jak również wystarczające informacje dotyczące opłat. Część ta powinna w tym względzie szczegółowo podawać metodologię, zasady oraz, w stosownych przypadkach, stosowane skale przy zastosowaniu art. 31–36 dyrektywy 2012/34 w odniesieniu do kosztów i opłat.

66 Ponadto z motywu 34 tej dyrektywy wynika, że celem regulaminu sieci jest dostarczenie przedsiębiorstwom kolejowym wszelkich informacji niezbędnych im do korzystania z uprawnień do dostępu do infrastruktury kolejowej i usług w obiektach infrastruktury usługowej w sposób niedyskryminacyjny i przejrzysty.

67 Z tego motywu 34, a także z brzmienia art. 3 pkt 26 i art. 27 ust. 2 dyrektywy 2012/34 oraz pkt 2 załącznika IV do tej dyrektywy wynika, że aby spełnić wymogi określone w tych przepisach i osiągnąć zamierzony przez nie cel, nie wystarczy, aby zarządca infrastruktury kolejowej zawarł w regulaminie sieci łączną opłatę za przejechany pociągokilometr, obejmującą koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat przejazdu pociągu, a także ewentualne podwyżki.

68 Ponadto, jak wynika z pkt 37 i 38 niniejszego wyroku, przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo zakwestionować przed organem regulacyjnym opłaty opublikowane w regulaminie sieci, które są sprzeczne z przepisami i zasadami ustanowionymi w dyrektywie 2012/34. Ponieważ, jak zauważyła zasadniczo rzeczniczka generalna w pkt 97 opinii, podwyżki są regulowane przez przepisy stanowiące odstępstwo od zasad pobierania opłat mających zastosowanie do opłat za dostęp do infrastruktury i obiektów infrastruktury usługowej, prawo przedsiębiorstw kolejowych do zainicjowania kontroli byłoby osłabione, gdyby informacje dotyczące kosztów bezpośrednio ponoszonych jako rezultat przejazdu pociągu i informacje dotyczące tych podwyżek nie zostały podane we wspomnianym regulaminie oddzielnie.

69 Wynika z tego, że w przypadku gdy zarządca sieci infrastruktury ustala podwyżki na podstawie art. 32 dyrektywy 2012/34, regulamin sieci powinien określać dla każdego segmentu danego rynku informacje dotyczące podwyżek, które są doliczane do opłat związanych z kosztami bezpośrednio ponoszonymi jako rezultat przejazdu pociągu.

70 Sąd odsyłający zastanawia się w trzeciej kolejności nad wykładnią art. 32 ust. 6 dyrektywy 2012/34, zgodnie z którym jeżeli zarządca infrastruktury zamierza zmienić istotne elementy systemu pobierania opłat, o którym mowa w art. 32 ust. 1, musi je podać do publicznej wiadomości przynajmniej na trzy miesiące przed upływem terminu publikacji regulaminu sieci zgodnie z art. 27 ust. 4 tej dyrektywy.

71 Ten ostatni przepis przewiduje, że regulamin sieci publikuje się nie mniej niż na cztery miesiące przed terminem składania wniosków o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury.

72 Tak więc w przypadku zmiany „istotnego elementu" systemu pobierania opłat do czterech miesięcy przewidzianych w art. 27 ust. 4 tej dyrektywy dodaje się trzy miesiące przewidziane w art. 32 ust. 6 dyrektywy 2012/34, dając tym samym zainteresowanym operatorom dodatkowy czas na przygotowanie – ze świadomością przewidywanych kosztów, jakie będą musieli ponieść – decyzji handlowej w celu złożenia wniosku o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej.

73 O ile dyrektywa 2012/34 nie definiuje tego, co należy uznać za „istotny element" systemu pobierania opłat, o tyle z celu realizowanego przez obowiązek opublikowania regulaminu sieci, z definicji tego regulaminu i opisu informacji, które muszą koniecznie znaleźć się w tym regulaminie, przypomnianych w pkt 63–66 niniejszego wyroku, można jednak wywnioskować, że „istotne elementy systemu pobierania opłat" w rozumieniu art. 32 ust. 6 tej dyrektywy obejmują elementy składowe obliczania podwyżek oraz zastosowaną metodologię, ale niekoniecznie wynik tego obliczenia.

74 W związku z tym, jak podniosły rząd polski oraz Komisja w swoich uwagach na piśmie, jeżeli w stosunku do poprzedniego okresu obowiązywania rozkładu jazdy zmianie uległa jedynie wysokość podwyżek, a nie zmieniły się w szczególności zasady regulujące obliczanie tych podwyżek, takiej zmiany nie można uznać za zmianę istotnego elementu systemu pobierania opłat.

75 Na pytania drugie i trzecie należy zatem odpowiedzieć, że art. 27 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 6 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, informacje dotyczące podwyżek opłat niekoniecznie muszą zostać opublikowane w regulaminie sieci przed ich zatwierdzeniem przez organ regulacyjny, po drugie, regulamin ten powinien określać dla każdego segmentu danego rynku informacje dotyczące podwyżek, które są doliczane do opłat związanych z kosztami bezpośrednio ponoszonymi jako rezultat przejazdu pociągu, oraz po trzecie, sama zmiana wysokości tych podwyżek nie stanowi zmiany istotnego elementu systemu pobierania opłat w rozumieniu art. 32 ust. 6 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania czwartego

76 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że informacje dotyczące podwyżek opublikowane w regulaminie sieci dotyczącym danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy wiążą organ regulacyjny przy wykonywaniu powierzonego mu przez państwo członkowskie uprawnienia do ich zatwierdzania.

77 Jak wynika z odpowiedzi na pytanie pierwsze, w ramach podziału kompetencji przewidzianego w dyrektywie 2012/34 do zarządcy infrastruktury kolejowej należy ustalanie i pobieranie opłat za dostęp do tej infrastruktury, w tym ewentualnych podwyżek, zgodnie z ustanowionymi ramami pobierania opłat i zasadami pobierania opłat. Ponadto o ile pobieranie tych podwyżek może zostać poddane procedurze zatwierdzenia, o tyle procedura ta powinna uwzględniać funkcje organu kontrolnego zagwarantowane w art. 56 tej dyrektywy.

78 Następnie, na podstawie wspomnianego art. 56, do tego organu regulacyjnego należy sprawdzenie, na wniosek wnioskodawcy lub z własnej inicjatywy, czy opłaty te są zgodne z tą dyrektywą i przepisami krajowymi przyjętymi w celu jej wykonania. Co się tyczy w szczególności podwyżek, do tego organu należy sprawdzenie, czy informacje dotyczące podwyżek opublikowane

w regulaminie sieci są zgodne z ramami pobierania opłat ustanowionymi przez państwo członkowskie na podstawie art. 29 ust. 1 tej dyrektywy oraz z systemem pobierania opłat ustanowionym przez zarządcę infrastruktury kolejowej zgodnie z art. 32 ust. 1 i 6 tej dyrektywy.

79 W ramach tej weryfikacji organ regulacyjny jest uprawniony do wskazania danemu zarządcy infrastruktury kolejowej zmian, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat w celu usunięcia niezgodności tego systemu z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34 (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2021 r., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, pkt 38, 45).

80 O ile takie zmiany mogą skutkować, w zależności od przypadku, zwiększeniem lub zmniejszeniem podwyżek, o tyle muszą one ograniczać się do zaradzenia takim sytuacjom niezgodności. Organ regulacyjny nie jest bowiem uprawniony do zobowiązania zarządcy infrastruktury kolejowej do poddania się jego ocenie celowości, ponieważ, gdyby tak było, organ regulacyjny naruszyłby zakres swobody, jakim powinien dysponować ten zarządca, jak przypomniano w pkt 49 niniejszego wyroku.

81 Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć, że art. 29 ust. 1, a także art. 32 i 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że informacje dotyczące podwyżek opublikowane w regulaminie sieci dotyczącym danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy wiążą organ regulacyjny przy wykonywaniu powierzonego mu przez państwo członkowskie uprawnienia do ich zatwierdzania w ten sposób, że zmiany, o których wprowadzenie do tych podwyżek zwraca się on do zarządcy infrastruktury, powinny ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z tą dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości ze strony tego organu.

W przedmiocie pytania piątego

82 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by do celów ustalenia podwyżek uwzględniano ustaloną przez państwo członkowskie łączną kwotę przychodów, jaką ma osiągnąć zarządca infrastruktury, oraz czy do celów obliczenia całkowitego kosztu ponoszonego przez zarządcę infrastruktury należy uwzględnić inne przychody uzyskane przez tego zarządcę, w szczególności dopłaty państwowe.

83 W tym względzie należy przypomnieć, że – jak stwierdzono w pkt 48 niniejszego wyroku – aby zagwarantować przewidziany w art. 4 dyrektywy 2012/34 cel polegający na zapewnieniu zarządcy infrastruktury niezależności zarządzania, zarządca ten musi dysponować zakresem swobody przy określaniu wysokości opłat.

84 Tymczasem niezależnie od tego, czy – jak wymaga tego art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 – kondycja rynku umożliwia podwyżki, ustalenie przez państwo członkowskie łącznej kwoty przychodów, którą zarządca infrastruktury jest zobowiązany osiągnąć, skutkuje ograniczeniem tego zakresu swobody zarządcy infrastruktury w sposób niezgodny z tym celem (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Komisja/Republika Czeska, C-545/10, EU:C:2013:509, pkt 36).

85 Obowiązek osiągnięcia takiej kwoty może bowiem zachęcać zarządcę infrastruktury kolejowej do tego, aby priorytetowo traktować uzyskiwanie przychodów, podczas gdy w świetle motywu 43 dyrektywy 2012/34 systemy pobierania opłat powinny zachęcać zarządców infrastruktury kolejowej do optymalizacji wykorzystania infrastruktury.

86 Co się tyczy obliczania kwoty podwyżek, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2012/34 koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu, pokrywa się z opłatami za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej. W ramach systemu pobierania opłat ustanowionego przez państwo członkowskie różnica między tym kosztem a całkowitym kosztem związanym z tym przejazdem, ponoszonym przez zarządcę infrastruktury, może, zgodnie z art. 32 ust. 1 tej dyrektywy, zostać wyrównana za pomocą podwyżek.

87 Ze względu na zasady pobierania opłat ustanowione w ten sposób w dyrektywie 2012/34 ewentualne przychody zarządcy infrastruktury, które nie są związane z udostępnianiem infrastruktury kolejowej, są bez znaczenia dla określenia całkowitego kosztu ponoszonego przez zarządcę infrastruktury.

88 Natomiast, jak zauważyła w istocie rzeczniczka generalna w pkt 115–118 opinii, dopłaty państwowe otrzymane przez zarządcę infrastruktury kolejowej na pokrycie kosztów związanych z udostępnieniem infrastruktury kolejowej należy odjąć od kwoty całkowitego kosztu mogącego służyć za podstawę obliczenia podwyżek. Takie dopłaty mają bowiem na celu pokrycie tych samych kosztów, które mogą być przedmiotem wspomnianych podwyżek, gdyż dopłaty te nie mogą służyć generowaniu zysków.

89 W świetle powyższych rozważań na pytanie piąte należy odpowiedzieć, że art. 4 i art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by do celów ustalenia podwyżek uwzględniano ustaloną przez państwo członkowskie łączną kwotę przychodów, jaką ma osiągnąć zarządca infrastruktury. W celu określenia całkowitego kosztu ponoszonego przez tego zarządcę należy uwzględnić, w stosownych przypadkach, otrzymane przez niego dopłaty państwowe na pokrycie kosztów związanych z udostępnianiem wspomnianej infrastruktury.

W przedmiocie kosztów

90 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 29 ust. 1, a także art. 32 i 56 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r.,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie stoją one na przeszkodzie temu, by wprowadzenie podwyżek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury zostało poddane przez państwo członkowskie procedurze zatwierdzenia, pod warunkiem jednak, że taka procedura uwzględnia zakres swobody, jaki powinien posiadać zarządca wspomnianej infrastruktury przy wyznaczaniu wysokości opłat, w sposób, który pozwala mu na

wykorzystanie tego jako instrumentu zarządzania, nie narusza prerogatyw zainteresowanych podmiotów i nie uniemożliwia organowi regulacyjnemu wykonywania jego funkcji zgodnie ze wspomnianym art. 56.

2) **Artykuł 27 ust. 2, a także art. 32 ust. 1 i 6 dyrektywy 2012/34, zmienionej dyrektywą 2016/2370,**

należy interpretować w ten sposób, że:

po pierwsze, informacje dotyczące podwyżek opłat niekoniecznie muszą zostać opublikowane w regulaminie sieci przed ich zatwierdzeniem przez organ regulacyjny, po drugie, regulamin ten powinien określać dla każdego segmentu danego rynku informacje dotyczące podwyżek, które są doliczane do opłat związanych z kosztami bezpośrednio ponoszonymi jako rezultat przejazdu pociągu, oraz po trzecie, sama zmiana wysokości tych podwyżek nie stanowi zmiany istotnego elementu systemu pobierania opłat w rozumieniu art. 32 ust. 6 dyrektywy 2012/34, ze zmianami.

3) **Artykuł 29 ust. 1, a także art. 32 i 56 dyrektywy 2012/34, zmienionej dyrektywą 2016/2370,**

należy interpretować w ten sposób, że:

informacje dotyczące podwyżek opublikowane w regulaminie sieci dotyczącym danego okresu obowiązywania rozkładu jazdy wiążą organ regulacyjny przy wykonywaniu powierzonego mu przez państwo członkowskie uprawnienia do ich zatwierdzania w ten sposób, że zmiany, o których wprowadzenie do tych podwyżek zwraca się on do zarządcy infrastruktury, powinny ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą 2012/34, ze zmianami, i nie mogą obejmować ocen celowości ze strony tego organu.

4) **Artykuł 4 oraz art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, zmienionej dyrektywą 2016/2370,**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie temu, by do celów ustalenia podwyżek uwzględniano ustaloną przez państwo członkowskie łączną kwotę przychodów, jaką ma osiągnąć zarządca infrastruktury. W celu określenia całkowitego kosztu ponoszonego przez tego zarządcę należy uwzględnić, w stosownych przypadkach, otrzymane przez niego dopłaty państwowe na pokrycie kosztów związanych z udostępnianiem wspomnianej infrastruktury.

Podpisy