



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 25ης Μαρτίου 2021¹

Υπόθεση C-144/20

**AS LatRailNet,
Latvijas dzelzceļš VAS
κατά
Valsts dzelzceļa administrācija**

[αίτηση του Administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου, Λεττονία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Σιδηροδρομικές μεταφορές – Ενιαίος ευρωπαϊκός
σιδηροδρομικός χώρος – Τιμολόγηση της σιδηροδρομικής υποδομής – Οδηγία 2012/34/ΕΕ –
Άρθρο 32, παράγραφος 1 – Τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης – Προσαυξήσεις –
Προϋποθέσεις για την εφαρμογή της προσαύξησης – Ανταγωνιστικότητα –
Δυνατότητα ανοχής της αγοράς»

1. Η διαφορά από την οποία πηγάζει η εν λόγω αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ανέκυψε μεταξύ της AS LatRailNet (φορέα επιφορτισμένου με την άσκηση των βασικών καθηκόντων του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής στη Λεττονία)² και της Valsts dzelzceļa administrācija (ρυθμιστικού φορέα του τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών στην ίδια χώρα)³.

2. Η διαφορά αφορά τις προσαυξήσεις των τελών χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής που εφαρμόζονται στις σιδηροδρομικές μεταφορές επιβατών. Η οδηγία 2012/34/ΕΕ⁴ επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να προστεθούν στα τέλη αυτά (ο υπολογισμός των οποίων πρέπει να λαμβάνει υπόψη μόνο την αντιστάθμιση του άμεσου κόστους) προσαυξήσεις για κάθε τμήμα της αγοράς⁵.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

² Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με τα στοιχεία της δικογραφίας, ο διαχειριστής δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής στη Λεττονία είναι η VAS Latvijas dzelzceļš. Εντούτοις, δεδομένου ότι η εταιρία αυτή ενσωματώνει καθέτως και άλλες, μεταξύ των οποίων την LDZ CARGO, η οποία παρέχει την υπηρεσία μεταφοράς εμπορευμάτων και διεθνούς μεταφοράς επιβατών, η Latvijas dzelzceļš δεν δύναται να ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή υποδομής. Τα καθήκοντα αυτά ανατίθενται στη LatRailNet, εταιρία η οποία ανήκει επίσης στον όμιλο της Latvijas dzelzceļš.

³ Στο εξής: ρυθμιστικός φορέας.

⁴ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ 2012, L 343, σ. 32). Η οδηγία αυτή τροποποίησε εν μέρει, αναδιατύπωσε και συγχώνευσε άλλες προηγούμενες, μεταξύ των οποίων την οδηγία 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ 2001, L 75, σ. 29).

⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34, ο κατάλογος των τμημάτων της αγοράς καταρτίζεται από τον διαχειριστή υποδομής, αλλά πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τρία: «εμπορευματικές μεταφορές, επιβατικά δρομολόγια εντός του πλαισίου σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας και λοιπά επιβατικά δρομολόγια».

3. Η διαφορά ανέκυψε όταν ο ρυθμιστικός φορέας υποχρέωσε τη LatRailNet να επιφέρει ορισμένες μεταβολές στη μέθοδο υπολογισμού της προσαύξησης που ισχύει για τις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών «στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας» αποκλεισμένου κάθε άλλου τέτοιου φορέα⁶.

4. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία της οδηγίας 2012/34: α) όσον αφορά τις εξουσίες του ρυθμιστικού φορέα (πρώτο και δεύτερο προδικαστικό ερώτημα) και β) ως προς την προσαύξηση επί των τελών που προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 1, αυτής (τρίτο προδικαστικό ερώτημα).

5. Κατόπιν υπόδειξης του Δικαστηρίου οι προτάσεις αυτές αφορούν αποκλειστικά το τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2012/34

6. Το άρθρο 31 («Αρχές χρέωσης») ορίζει τα εξής:

«[...]

3. Με την επιφύλαξη των παραγράφων 4 ή 5 του παρόντος άρθρου ή του άρθρου 32, το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και για την πρόσβαση σε υποδομή που συνδέει εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών, ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών μεταφορών.

[...]»

7. Κατά το άρθρο 32 («Εξαιρέσεις από τις αρχές χρέωσης»):

«1. Ένα κράτος μέλος, προκειμένου να εξασφαλίσει την πλήρη ανάκτηση του κόστους που προκύπτει για τον διαχειριστή υποδομής, δύναται, εφόσον η αγορά μπορεί να το ανεχθεί, να εισπράττει υψηλότερα τέλη με βάση αποτελεσματικές, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις αρχές, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών. Στο σύστημα χρέωσης πρέπει να τηρούνται οι αυξήσεις της παραγωγικότητας που επιτυγχάνουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

Οι χρεώσεις δεν πρέπει, ωστόσο, να είναι τόσο υψηλές ώστε να αποκλείονται από τη χρήση της υποδομής τομείς της αγοράς οι οποίοι μπορούν να καταβάλλουν τουλάχιστον τη δαπάνη που προκύπτει άμεσα, λόγω της εκμετάλλευσης των υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών, συν ένα ποσοστό απόδοσης που μπορεί να ανεχθεί η αγορά.

⁶ Εν προκειμένω, επρόκειτο για την AS Pasažieru vilciens, εταιρία στην οποία ανατέθηκε αποκλειστικά η διαχείριση των υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών στις περιφερειακές σιδηροδρομικές γραμμές της Λεττονίας μέχρι το έτος 2031. Η κατ' αποκλειστικότητα εκμετάλλευση της δημόσιας υπηρεσίας, η οποία περιορίζεται σε δεδομένη γραμμή, δίκτυο ή περιοχή, επιτρέπεται από το άρθρο 2, στοιχείο στ', του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1).

Πριν από την έγκριση της επιβολής προσαυξήσεων, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι διαχειριστές υποδομής αξιολογούν τη σκοπιμότητά τους για συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς, λαμβάνοντας υπόψη τουλάχιστον τα ζεύγη που περιλαμβάνονται στο σημείο 1 του παραρτήματος VI και διατηρώντας τα σημαντικά από αυτά. Ο κατάλογος των τμημάτων της αγοράς που καταρτίζουν οι διαχειριστές υποδομής περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής τρία στοιχεία: εμπορευματικές μεταφορές, επιβατικά δρομολόγια εντός του πλαισίου σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας και λοιπά επιβατικά δρομολόγια.

[...]»

2. Ο κανονισμός 1370/2007

8. Το άρθρο 2 («Ορισμοί») έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[...]

ε) “υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας”: η απαίτηση που προσδιορίζεται ή καθορίζεται από μια αρμόδια αρχή, προκειμένου να εξασφαλίζονται δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών προς το κοινό συμφέρον, τις οποίες δεν θα αναλάμβανε ένας φορέας που μεριμνά περί των ιδίων εμπορικών συμφερόντων ή τουλάχιστον δεν θα τις αναλάμβανε στην ίδια έκταση ή υπό τις αυτές προϋποθέσεις χωρίς αμοιβή·

στ) “αποκλειστικό δικαίωμα”: δικαίωμα που δίνει τη δυνατότητα σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας να εκμεταλλεύεται ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών σε δεδομένη γραμμή, δίκτυο ή περιοχή, αποκλεισμένου κάθε άλλου τέτοιου φορέα·

ζ) “αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας”: κάθε πλεονέκτημα, ιδίως οικονομικό, που χορηγείται άμεσα ή έμμεσα από αρμόδια αρχή και από δημόσιους πόρους κατά την περίοδο εφαρμογής της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή σε σχέση με την περίοδο αυτή·

[...]».

9. Το άρθρο 3 («Συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και γενικοί κανόνες») ορίζει τα εξής:

«1. Εφόσον μια αρμόδια αρχή αποφασίζει να χορηγήσει σε φορέα της επιλογής της αποκλειστικό δικαίωμα ή/και αποζημίωση παντός είδους, σε αντιστάθμιση για την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, πρέπει να το πράττει στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

[...]»

B. Το λεττονικό δίκαιο. Ο *Dzelzceļa likums* (νόμος περί σιδηροδρόμων)

10. Το άρθρο 11 ορίζει τα εξής:

«(1) Κατόπιν διαβούλευσης με τους αιτούντες και τον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης, ο επιφορτισμένος με την άσκηση των βασικών καθηκόντων του διαχειριστή

σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης θεσπίζει και εγκρίνει σύστημα χρέωσης σε σχέση με την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης που μνημονεύεται στο άρθρο 12¹, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου και με την πρόσβαση σε υποδομή που συνδέει εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών, το οποίο διαβιβάζει στον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης προκειμένου να περιληφθεί στη δήλωση δικτύου. Εκτός των συγκεκριμένων περιπτώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 11¹, παράγραφος 10, του νόμου αυτού, ο επιφορτισμένος με την άσκηση των βασικών καθηκόντων του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης εξασφαλίζει ότι το προμνησθέν σύστημα χρέωσης βασίζεται στις ίδιες αρχές για το σύνολο του δικτύου και ότι η εφαρμογή του εν λόγω συστήματος συνεπάγεται ισοδύναμα και αμερόληπτα τέλη για διαφορετικούς μεταφορείς που εκτελούν μεταφορές ισοδύναμου χαρακτήρα σε παρόμοια τμήματα της αγοράς.

(2) Το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης [...] και το τέλος για την πρόσβαση σε υποδομή που συνδέει εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών θα καθορίζεται σε συνάρτηση προς το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών μεταφορών [...].».

11. Το άρθρο 11¹ ορίζει τα εξής:

«(1) Προκειμένου να εξασφαλίσει την πλήρη ανάκτηση του κόστους που προκύπτει για τον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης, ο επιφορτισμένος με την άσκηση των βασικών καθηκόντων του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης δύναται, εφόσον η αγορά μπορεί να το ανεχθεί, να εφαρμόσει προσαυξήσεις του τέλους για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης που μνημονεύεται στο άρθρο 12¹, παράγραφος 1, του προμνησθέντος νόμου και του τέλους για την πρόσβαση σε υποδομή που συνδέει εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών.

(2) Πριν από την εφαρμογή των προσαυξήσεων, ο επιφορτισμένος με την άσκηση των βασικών καθηκόντων του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης αξιολογεί τη σκοπιμότητά τους τουλάχιστον στα ακόλουθα τμήματα της αγοράς και επιλέγει τα σημαντικότερα εξ αυτών:

1) μεταφορά επιβατών και εμπορευμάτων.

[...]

(7) Οι προσαυξήσεις θα εφαρμόζονται με βάση αποτελεσματικές, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις αρχές, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των σιδηροδρόμων και τηρώντας τις αυξήσεις της παραγωγικότητας που επιτυγχάνουν οι μεταφορείς. Τα τέλη δεν πρέπει να είναι τόσο υψηλά ώστε να αποκλείονται από τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής δημόσιας χρήσης τμήματα της αγοράς τα οποία μπορούν να καταβάλλουν τουλάχιστον το άμεσο κόστος, συν ένα ποσοστό απόδοσης που μπορεί να ανεχθεί η αγορά.»

II. Τα πραγματικά περιστατικά και το προδικαστικό ερώτημα

12. Στις 30 Ιουνίου 2017, κατά την άσκηση των βασικών καθηκόντων του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής⁷, η LatRailNet θέσπισε το επίδικο σύστημα χρέωσης.

13. Το ποσό της προσαύξησης για κάθε τμήμα της αγοράς καθορίστηκε βάσει ενός τύπου, στα στοιχεία του οποίου περιλαμβάνεται ο συντελεστής στάθμισης της αγοράς «mcb_s».

14. Ο συντελεστής αυτός μπορεί να κυμαίνεται μεταξύ της τιμής 0 (οπότε δεν εφαρμόζεται καμία προσαύξηση στο συγκεκριμένο τμήμα της αγοράς) και της τιμής 1 (η οποία επιφέρει την προσθήκη της μέγιστης προσαύξησης).

15. Για τον καθορισμό του συντελεστή «mcb_s» συμβάλλουν τρεις παράγοντες ή κριτήρια αξιολόγησης, που ονομάζονται C_s, V_s και S_s. Το υψηλότερο σε τιμή κριτήριο καθορίζει την τιμή του συντελεστή «mcb_s».

16. Σύμφωνα με το μοντέλο που υιοθέτησε η LatRailNet για το τμήμα της αγοράς μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας⁸ η τιμή του κριτηρίου S_s ήταν ίση με 1. Αντιθέτως, για άλλα τμήματα της αγοράς η τιμή αυτή θα καθοριζόταν βάσει αξιολόγησης που θα διενεργούνταν από εμπειρογνώμονα.

17. Συνεπεία του μοντέλου αυτού τα κριτήρια C_s και V_s είναι πλέον αδιάφορα, ακόμη και αν η τιμή τους είναι 0. Πράγματι, άπαξ η τιμή του S_s για το τμήμα της αγοράς μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας καθορίζεται σε 1, ο συντελεστής στάθμισης της αγοράς «mcb_s» ανέρχεται αυτομάτως στο 1, χωρίς να απαιτείται η αξιολόγηση της κατάστασης της αγοράς.

18. Στις 27 Ιουνίου 2018 ο ρυθμιστικός φορέας ακύρωσε το σύστημα χρέωσης που είχε θεσπίσει η LatRailNet, και την υποχρέωσε να το προσαρμόσει, όσον αφορά την εφαρμοστέα προσαύξηση στο τμήμα της αγοράς υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

19. Στις 26 Ιουλίου 2018, η LatRailNet άσκησε ενώπιον του Administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου, Λεττονία) προσφυγή κατά της απόφασης του ρυθμιστικού φορέα προβάλλοντας την ακυρότητά της για τους εξής λόγους:

- στο μέτρο που η Pasažieru vilciens ασκεί το αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών δημόσιας σιδηροδρομικής μεταφοράς σε περιφερειακές υπεραστικές διαδρομές, δεν υφίσταται ανταγωνισμός κατά την παροχή των υπηρεσιών αυτών.
- Ο ρυθμιστικός φορέας δεν μπορεί να παρακολουθεί την κατάσταση του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών υπηρεσιών, όταν τμήμα της αγοράς αυτής (εκείνο που αφορά την παροχή υπηρεσιών δημόσιας μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας κατ' αποκλειστικότητα) δεν είναι ανοικτό στον ανταγωνισμό.

⁷ Το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 ορίζει λεπτομερώς ως *βασικά* καθήκοντα του διαχειριστή υποδομής τη «λήψη αποφάσεων για την κατανομή των σιδηροδρομικών δρομολογίων, συμπεριλαμβανομένων του καθορισμού και της αξιολόγησης της διαθεσιμότητας και της κατανομής μεμονωμένων σιδηροδρομικών δρομολογίων [...] και [τη] λήψη αποφάσεων για τη χρέωση χρήσης υποδομής, συμπεριλαμβανομένων του καθορισμού και της είσπραξης των τελών [...]».

⁸ Για την ακρίβεια, το τμήμα II του παραρτήματος 3, με τίτλο «Ποσοτικά κριτήρια για τον καθορισμό των προσαυξήσεων που εφαρμόζονται σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς», σημείο 3.

- Η ίδια αυτή έλλειψη ανταγωνισμού συνεπάγεται ότι ο διαχειριστής υποδομής δεν μπορεί «να αξιολογήσει την ανταγωνιστικότητα και την απόδοση του συγκεκριμένου τμήματος της αγοράς πριν από την εφαρμογή της προσαύξησης και τον καθορισμό του ύψους αυτής»⁹.

20. Η Latvijas Dzelzceļš, ως διαχειριστής λεττονικής σιδηροδρομικής υποδομής, παρενέβη στην κύρια διαδικασία με δύο τρόπους:

- αφενός, στις 5 Δεκεμβρίου 2018, άσκησε προσφυγή ακύρωσης κατά της απόφασης του ρυθμιστικού φορέα της 7ης Νοεμβρίου 2018, η οποία έκανε δεκτό ότι δεν νομιμοποιούνταν να προσβάλει το σύστημα χρέωσης.
- Αφετέρου, κλήθηκε από το αιτούν δικαστήριο (με απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2018) να μετάσχει ως ενδιαφερόμενος τρίτος στη διαδικασία που είχε κινήσει η LatRailNet.

21. Στις 5 Φεβρουαρίου 2019, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε τη συνεκδίκηση των δύο αυτών διοικητικών υποθέσεων.

22. Στην επιχειρηματολογία της η Latvijas dzelzceļš «θεωρεί ότι είναι δυνατόν να καθοριστεί μέγιστη τιμή για το κριτήριο S_s , δεδομένου ότι η AS Pasažieru vilciens, μοναδικός εκπρόσωπος του τμήματος της αγοράς μεταφοράς επιβατών, η οποία καταβάλλει [...] το τέλος χρήσης υποδομής (περιλαμβανομένης της προσαύξησης), προστατεύεται επίσης κατά οποιασδήποτε ζημίας η οποία θα μπορούσε να ανακύψει από τον καθορισμό του εν λόγω τέλους»¹⁰.

23. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο) υπέβαλε στο Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, το εξής προδικαστικό ερώτημα¹¹:

- «3) Έχει το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 την έννοια ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη στην εν λόγω παράγραφο να εξασφαλίζουν βέλτιστο ανταγωνισμό των τμημάτων της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών, θεσπίζοντας προσαυξήσεις επί των τελών χρήσης υποδομής, ισχύει επίσης όσον αφορά τον καθορισμό των τελών χρήσης υποδομής στα τμήματα της αγοράς στα οποία δεν υφίσταται ανταγωνισμός, για τον λόγο, μεταξύ άλλων, ότι, στο επίμαχο τμήμα της αγοράς, η μεταφορά εκτελείται από έναν και μοναδικό φορέα εκμετάλλευσης σιδηροδρομικών μεταφορών στον οποίο αναγνωρίστηκε το αποκλειστικό δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 2, στοιχείο στ', του κανονισμού 1370/2007 για την εκτέλεση μεταφορών στο συγκεκριμένο τμήμα της αγοράς;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

24. Η διάταξη περί προδικαστικής παραπομπής περιήλθε στο Δικαστήριο στις 27 Μαρτίου 2020.

25. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Latvijas dzelzceļš, ο ρυθμιστικός φορέας, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Δικαστήριο δεν έκρινε αναγκαία τη διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζήτησης.

⁹ Σημείο 3, τρίτο εδάφιο, in fine, της διάταξης περί παραπομπής.

¹⁰ Σημείο 4, τρίτο εδάφιο, της διάταξης περί παραπομπής.

¹¹ Σύμφωνα με το σημείο 6, πέμπτο εδάφιο, της διάταξης περί παραπομπής, η πρωτοβουλία υποβολής του προδικαστικού ερωτήματος είναι της Latvijas dzelzceļš.

IV. Εκτίμηση

26. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η δυνατότητα των κρατών μελών να εισπράττουν «υψηλότερα τέλη [...] εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών» (άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34), έχει εφαρμογή, όταν σε ορισμένο τμήμα της αγοράς η μεταφορά επιβατών εκτελείται αποκλειστικά από έναν και μοναδικό φορέα εκμετάλλευσης σιδηροδρομικών μεταφορών.

A. Τέλη και προσαυξήσεις για τη χρηματοδότηση του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής

27. Για την οριοθέτηση της διαφοράς είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι μεταξύ των υπηρεσιών οι οποίες, σύμφωνα με το παράρτημα II της οδηγίας 2012/34, παρέχονται στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις περιλαμβάνονται:

- αυτές που εντάσσονται στην ελάχιστη δέσμη πρόσβασης κατά το σημείο 1,
- αυτές που αναφέρονται στα σημεία 2, 3 και 4 και αφορούν, αντιστοίχως, στις εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών, στις πρόσθετες υπηρεσίες και στις βοηθητικές υπηρεσίες.

28. Το άρθρο 13 της οδηγίας 2012/34 αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δύνανται να έχουν πρόσβαση στις διάφορες υπηρεσίες:

- εάν πρόκειται για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης, αυτή παρέχεται, χωρίς διακρίσεις, από τους διαχειριστές υποδομής (παράγραφος 1),
- όσον αφορά τις εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης, αρμόδιοι να παρέχουν στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις «πρόσβαση, συμπεριλαμβανομένης της τροχαίας πρόσβασης, στις εγκαταστάσεις που αναφέρονται στο παράρτημα II σημείο 2, και στις υπηρεσίες που παρέχονται στις εγκαταστάσεις αυτές» είναι οι φορείς εκμετάλλευσής τους (παράγραφος 2).

29. Η οδηγία 2012/34 προβλέπει την καταβολή τελών χρήσης τόσο της σιδηροδρομικής υποδομής όσο και των εγκαταστάσεων για την παροχή υπηρεσιών. Τα τέλη αυτά καταβάλλονται στον διαχειριστή υποδομής και στον φορέα εκμετάλλευσης εγκατάστασης για την παροχή υπηρεσιών, αντίστοιχα, και χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων τους (άρθρο 31, παράγραφος 1) σύμφωνα με τα ακόλουθα κριτήρια:

- για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης, το τέλος «ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών μεταφορών» (άρθρο 31, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34).
- Όσον αφορά τις εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών, το τέλος δεν υπερβαίνει το κόστος παροχής των υπηρεσιών *συν ένα εύλογο κέρδος* (άρθρο 31, παράγραφος 7, της ίδιας οδηγίας).

30. Συνεπώς, ο διαχειριστής σιδηροδρομικής υποδομής χρηματοδοτείται,¹² μεταξύ άλλων,¹³ από τα έσοδα που αποκομίζει από το τέλος χρήσης της υποδομής από τις επιχειρήσεις που τις χρησιμοποιούν. Τίποτα δεν εμποδίζει να λάβει, επιπλέον, κρατική χρηματοδότηση¹⁴.

31. Η ρύθμιση αυτής της πηγής εσόδων μέσω τελών και προσαυξήσεων περιλαμβάνεται στα άρθρα 31 και 32 της οδηγίας 2012/34¹⁵, κατά τα οποία, εν περιλήψει:

- ο γενικός κανόνας (άρθρο 31, παράγραφος 3) είναι ότι το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και για την πρόσβαση σε υποδομή που συνδέει εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών μεταφορών (άμεσο κόστος)¹⁶.
- Κατ' εξαίρεση (άρθρο 32, παράγραφος 1), είναι δυνατόν να προστίθενται *υψηλότερα τέλη*, προκειμένου [ένα κράτος μέλος] «να εξασφαλίσει την πλήρη ανάκτηση του κόστους που προκύπτει για τον διαχειριστή υποδομής» (πέραν του άμεσου κόστους). Αυτό συμβαίνει μόνον «εφόσον η αγορά μπορεί να το ανεχθεί [...] εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών». Η επιβολή τους πρέπει να βασίζεται σε «αποτελεσματικές, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις αρχές».

32. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, ο διαχειριστής σιδηροδρομικής υποδομής μπορεί να *μετακυλίνει* στα σιδηροδρομικά τέλη το άμεσο κόστος. Αντιθέτως, δεν θα επιτρέπεται να επιβάλλει προσαυξήσεις για την ανάκτηση των λοιπών δαπανών, παρά μόνον εάν η αγορά μπορεί να τις ανεχθεί και εάν εξασφαλίζεται η βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των οικείων τμημάτων της αγοράς.

33. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά ακριβώς τις προϋποθέσεις που πρέπει να διέπουν την επιβολή της προσαύξησης.

¹² Η οδηγία 2012/34 παρέχει στα κράτη την ελευθερία «να χορηγούν στο διαχειριστή υποδομής χρηματοδότηση επαρκή σε σχέση με τα καθήκοντά του [...], τις διαστάσεις της υποδομής και τις χρηματοπιστωτικές ανάγκες, ιδίως για την κάλυψη νέων επενδύσεων. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποφασίζουν να χρηματοδοτήσουν αυτές τις επενδύσεις με μέσα διαφορετικά της άμεσης κρατικής χρηματοδότησης» (άρθρο 8, παράγραφος 2).

¹³ Το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2012/34, αναφερόμενο στους λογαριασμούς του διαχειριστή υποδομής, αναφέρει «τα έσοδα από τα τέλη υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες, τα μη επιστρεπτέα έσοδα από ιδιωτικές πηγές και την κρατική χρηματοδότηση, [...], συμπεριλαμβανόμενων των προκαταβολών από το κράτος, ενδεχομένως».

¹⁴ Η Latvijas dzelzceļš υποστηρίζει ότι η προσφυγή στην κρατική χρηματοδότηση θίγει την ανεξαρτησία της ως διαχειριστή υποδομής, διότι τη θέτει στην κατάσταση του αιτούντος έναντι του Δημοσίου (σημείο 32 των παρατηρήσεών της). Αυτό δεν ισχύει: η πρόβλεψη της διάθεσης δημόσιων πόρων στην οδηγία 2012/34 συνεπάγεται, εξ ορισμού, ότι δεν πρέπει να θίγεται η ανεξαρτησία κατά την έννοια του άρθρου 4 αυτής.

¹⁵ Το άρθρο 8, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34 ορίζει ως «ενδεχόμεν[ο] μακροπρόθεσμ[ο] στόχ[ο]» την κάλυψη του κόστους από τον χρήστη, όταν οι σιδηροδρομικές μεταφορές είναι σε θέση να ανταγωνίζονται άλλους τρόπους μεταφοράς, εντός του πλαισίου χρέωσης που προβλέπεται στα άρθρα 31 και 32.

¹⁶ Βλ. εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2015/909 της Επιτροπής, της 12ης Ιουνίου 2015, σχετικά με τους τρόπους υπολογισμού του κόστους που προκύπτει απευθείας από τη λειτουργία σιδηροδρομικής υπηρεσίας (ΕΕ 2015, L 148, σ. 17).

B. Προϋποθέσεις για την επιβολή της προσαύξησης

34. Σύμφωνα με την οδηγία 2012/34, κατά τον καθορισμό προσαυξήσεων ο διαχειριστής υποδομής πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες του οικείου τομέα της αγοράς. Επαναλαμβάνω ότι η κύρια προϋπόθεση για την εισαγωγή τους είναι ότι «η αγορά μπορεί να το ανεχθεί»¹⁷.

35. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο επικεντρώνει την προσοχή του στην έννοια της *ανταγωνιστικότητας* του άρθρου 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34. Υπογραμμίζει, συναφώς, ότι:

- το τμήμα της αγοράς στο οποίο εφαρμόζεται η επίμαχη προσαύξηση είναι αυτό της μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας η οποία παρέχεται υπό καθεστώς αποκλειστικότητας από μία και μοναδική σιδηροδρομική επιχείρηση.
- Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, ελλείψει ανταγωνισμού σ' αυτό το τμήμα της αγοράς, το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί, διότι δεν είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί η «βέλτιστη ανταγωνιστικότητα» σε αυτό.

36. Η προσέγγιση αυτή ταυτίζεται, εν μέρει, με την προσέγγιση του λεττονικού διαχειριστή υποδομής. Η Latvijas dzelzceļš υποστηρίζει, συγκεκριμένα, ότι η ερμηνεία του άρθρου 32 της οδηγίας 2012/34, συνεπάγεται ότι η απουσία ανταγωνισμού στο τμήμα μεταφοράς επιβατών εμποδίζει αφ' εαυτής την αξιολόγηση της ανταγωνιστικότητάς της και της απόδοσής της¹⁸.

37. Δίνοντας έμφαση στον παράγοντα ανταγωνιστικότητα δεν λαμβάνεται υπόψη ότι το βασικό στοιχείο (το πραγματικό κέντρο βάρους) της ρύθμισης των εξαιρέσεων από τις αρχές χρέωσης στο άρθρο 32 της οδηγίας 2012/34 δεν είναι ο παράγοντας αυτός, αλλά το αν οι προσαυξήσεις μπορούν να γίνουν ανεκτές από την αγορά την οποία αφορούν.

38. Πρέπει να εξετασθεί, ωστόσο, τί συνεπάγεται στο πλαίσιο αυτό η ανταγωνιστικότητα την οποία αφορά το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να διευκρινιστεί αν η έννοια αυτή ταυτίζεται με την έννοια του ανταγωνισμού μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

39. Τα άρθρα 31, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, και 32, παράγραφος 4, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34, ορίζουν ότι οι «εκτελεστικές πράξεις [που δύναται να εκδώσει η Επιτροπή] δεν έχουν ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων ούτε θίγουν τη συνολική ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα».

40. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2012/34, όπως ήδη τόνισα, επίσης επιβάλλει «οι σιδηροδρομικές μεταφορές [να] είναι σε θέση να ανταγωνίζονται άλλους τρόπους μεταφοράς». Ανάλογη διατύπωση χρησιμοποιεί η αιτιολογική σκέψη 5 αυτής, απαιτώντας σιδηροδρομικές μεταφορές «ανταγωνιστικές προς τους άλλους τρόπους μεταφοράς».

¹⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, στο σύστημα χρέωσης πρέπει να τηρούνται οι αυξήσεις της παραγωγικότητας που επιτυγχάνουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Επίσης, οι χρεώσεις δεν πρέπει να είναι τόσο υψηλές ώστε να αποκλείονται από τη χρήση της υποδομής κάποιοι τομείς της αγοράς οι οποίοι μπορούν να καταβάλλουν τουλάχιστον τη δαπάνη που προκύπτει άμεσα, λόγω της εκμετάλλευσης των υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών, συν ένα ποσοστό απόδοσης που μπορεί να ανεχθεί η αγορά.

¹⁸ Σημεία 28 και 29 των γραπτών της παρατηρήσεων. Η Latvijas dzelzceļš υποστηρίζει ότι το αντίθετο θα έθετε σε κίνδυνο την επιδίωξη άλλων σκοπών της οδηγίας, όπως είναι η κάλυψη των δαπανών διαχείρισης της υποδομής. Κατά την άποψή της, το γεγονός αυτό θα δικαιολογούσε την επιβολή προσαυξήσεων στο ανώτατο ποσό τους.

41. Φρονώ ότι οι διατάξεις αυτές παρέχουν τις κατευθύνσεις για να γίνει διάκριση, στο πλαίσιο της οδηγίας 2012/34, μεταξύ, αφενός, του «ανταγωνισμού» ως πεδίου δράσης των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και, αφετέρου, της «ανταγωνιστικότητας» του σιδηροδρομικού τομέα ή ενός από τα τμήματά του:

- όταν η οδηγία 2012/34 κάνει λόγο για *ανταγωνισμό*, αναφέρεται σε αυτόν που πρέπει να υφίσταται *μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων* στην παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών ή στις αγορές σιδηροδρομικών μεταφορών.
- Αντιθέτως, όταν η οδηγία 2012/34 κάνει λόγο για *ανταγωνιστικότητα*, τη χρησιμοποιεί ως στοιχείο ή χαρακτηριστικό του σιδηροδρομικού τομέα (ή των τμημάτων της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών), αλλά δεν την εξομοιώνει με τον ανταγωνισμό μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

42. Η εξέταση των διάφορων γλωσσικών αποδόσεων του άρθρου 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34¹⁹ επιρρωνύει την εκτίμηση αυτή. Η ανταγωνιστικότητα την οποία πρέπει να διασφαλίζουν οι διαχειριστές υποδομής είναι εκείνη την οποία πρέπει να έχει το τμήμα των σιδηροδρομικών μεταφορών (επί του οποίου θα εφαρμοσθεί η προσαύξηση) σε σχέση με άλλους, εναλλακτικούς τρόπους μεταφοράς.

43. Αυτή ήταν, επίσης, η κατευθυντήρια γραμμή που διέπνεε την οδηγία 2001/14, της οποίας η αιτιολογική σκέψη 39 αναφερόταν σε «ποσοστά απόδοσης κεφαλαίου που μπορεί να ανεχθεί η αγορά»²⁰.

44. Επομένως, η ανταγωνιστικότητα που πρέπει να τηρηθεί με την προσαύξηση δεν συνιστά έννοια συνώνυμη της έννοιας του ανταγωνισμού μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Αυτό που δεν πρέπει να προκαλέσει η προσαύξηση είναι να χάνει συγκεκριμένο τμήμα την ικανότητά του να ανταγωνίζεται άλλα μέσα μεταφοράς διαφορετικού τύπου (δηλαδή, την ανταγωνιστικότητά του). Στην περίπτωση των επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών αυτή η ικανότητα ανταγωνισμού θα τους παράσχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσουν τις αεροπορικές, οδικές ή άλλου τύπου μεταφορές.

45. Η προσαύξηση, υπό το πρίσμα αυτό, θα πρέπει να αξιολογεί την απόδοση του τμήματος σε σχέση με άλλους τρόπους μη σιδηροδρομικής μεταφοράς. Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μπορούν κατ' αυτόν τον τρόπο να αναλάβουν την καταβολή του τέλους και, επιπλέον, της προσαύξησης, εφόσον αυτή η τελευταία δεν είναι τόσο υψηλή, ώστε να τις αναγκάζει να αυξήσουν τα εισιτήρια μέχρι να καταστούν αποτρεπτικά για τον χρήστη, ο οποίος θα επιλέξει να χρησιμοποιήσει αυτούς τους άλλους τρόπους μεταφοράς.

¹⁹ Σε άλλες γλωσσικές αποδόσεις εμφανίζεται, όπως και στα ισπανικά, ο όρος «ανταγωνιστικότητα» και όχι «ανταγωνισμός». Παραδείγματος χάριν, στα γαλλικά, «compétitivité» και όχι «concurrence»· στα αγγλικά, «competitiveness» και όχι «competition»· στα ιταλικά, «competitività» και όχι «concorrenza»· στα πορτογαλικά, «competitividade» και όχι «concorrência»· ή, στα γερμανικά, «Wettbewerbsfähigkeit» και όχι «Wettbewerb».

²⁰ «Το συνολικό επίπεδο ανάκτησης κόστους μέσω των τελών υποδομής επηρεάζει το αναγκαίο επίπεδο δημόσιας υποστήριξης. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν διαφορετικά επίπεδα ανάκτησης κόστους μέσω των τελών υποδομής, συμπεριλαμβανομένων των προσαυξήσεων, ή ποσοστά απόδοσης κεφαλαίου που μπορεί να ανεχθεί η αγορά [...]». Το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 περιελάμβανε διάταξη αντίστοιχη με αυτή που είναι αντικείμενο ερμηνείας στην υπό κρίση παραπομπή.

46. Η απουσία ανταγωνισμού μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων δεν εμποδίζει την αξιολόγηση της ανταγωνιστικότητας τμήματος επιβατικής σιδηροδρομικής μεταφοράς. Αυτό μπορεί να είναι ανταγωνιστικό (σε σχέση με άλλα μέσα μεταφοράς), έστω και αν το εκμεταλλεύεται μία και μοναδική σιδηροδρομική επιχείρηση²¹.

47. Ασφαλώς, το σύστημα χρέωσης μπορεί να έχει αρνητική επίπτωση στον *ανταγωνισμό* μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Ως εκ τούτου, οι λειτουργίες του ρυθμιστικού φορέα περιλαμβάνουν την παρεμπόδιση χρέωσης τελών που ενδεχομένως αντιβαίνουν στον ανταγωνισμό (έμμεσες επιδοτήσεις, εξοντωτικές και υπέρογκες τιμολογήσεις) και μπορούν να συνδέονται με τις προσαυξήσεις²². Εντούτοις, αυτό συνιστά μία από τις όψεις του προβλήματος που λείπει από την υπό κρίση παραπομπή, η οποία επικεντρώνεται στα προαπαιτούμενα για την επιβολή των προσαυξήσεων.

48. Εν ολίγοις, αν ο σκοπός *πλήρους* ανάκτησης του κόστους που προκύπτει για τον διαχειριστή υποδομής, πέραν του άμεσου κόστους, επιτρέπει, κατ' αρχήν, την επιβολή προσαυξήσεων, η δυνατότητα αυτή παρέχεται «εφόσον η αγορά μπορεί να το ανεχθεί».

49. Η *ανοχή* της αγοράς συνεπάγεται, με τη σειρά της, μεταξύ άλλων, ότι η προσαύξηση δεν θίγει την ανταγωνιστικότητα του οικείου τμήματος σιδηροδρομικών μεταφορών²³. Ειδικότερα, αν οι επιχειρήσεις επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών δεν ήταν σε θέση να αναλάβουν την καταβολή της προσαύξησης, διότι η επίπτωσή της στις τελικές τιμές που πρέπει να καταβάλουν οι χρήστες θα τους απέτρεπε από τη χρήση των υπηρεσιών τους, η «βέλτιστη ανταγωνιστικότητα» του τμήματος αυτού θα μπορούσε να τεθεί σε κίνδυνο.

50. Η άποψη αυτή δεν αντιβαίνει στους σκοπούς της οδηγίας 2012/34, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει η Latvijas dzelzceļš, διότι η ανάκτηση, μέσω προσαυξήσεων, του κόστους (πλην του άμεσου) που βαρύνει τον διαχειριστή υποδομής δεν είναι ανεπιφύλακτη, αλλά υπόκειται στα ήδη αναλυθέντα κριτήρια του άρθρου 32, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

51. Η άποψη που υποστηρίζει η Latvijas dzelzceļš (η προσαύξηση κάτω του ανώτατου ποσού θα εμπόδιζε τον διαχειριστή υποδομής να ανακτήσει *το σύνολο* του κόστους)²⁴ παραβλέπει τις σχετικές προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία 2012/34.

²¹ Αυτό θα μπορούσε να συμβεί αν η τιμή ή ο χρόνος εκτέλεσης της ίδιας διαδρομής, ή ανάλογοι παράγοντες, το καθιστούσαν ελκυστικότερο από άλλα μέσα μεταφοράς.

²² Σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34, ο ρυθμιστικός φορέας έχει εξουσία παρακολούθησης της κατάστασης του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών μεταφορών και όταν ενδέχεται να επηρεαστεί από το σύστημα χρέωσης της παραγράφου 1, στοιχείο δ'. Βλ., επίσης, άρθρο 56, παράγραφος 12, της οδηγίας 2012/34, σε συνδυασμό με το παράρτημα VIII, παράγραφος 2, στοιχείο γ', αυτής.

²³ Το ίδιο πνεύμα διαπνέει την πρόσφατη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση μέτρων για μια βιώσιμη σιδηροδρομική αγορά στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19 (COM/2020/260 final). Παραπέμποντας στις προσαυξήσεις, η αιτιολογική έκθεση αναφέρει ότι «το άρθρο 32 [της ισχύουσας οδηγίας] επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν την επιβολή προσαυξήσεων ανάλογα με την ικανότητα πληρωμής των αντίστοιχων τμημάτων της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών. Η αρχή αυτή συνεπάγεται ότι οι προσαυξήσεις μπορεί να υποστούν διακυμάνσεις και ότι ενδέχεται να μειωθούν σε περίπτωση που μειωθεί η ικανότητα πληρωμής του εκάστοτε τμήματος της αγοράς».

²⁴ Σημείο 32 των γραπτών της παρατηρήσεων.

Γ. Προσαυξήσεις και παροχή της υπηρεσίας στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας

52. Το άρθρο 32, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34, προβλέπει ότι «πριν από την έγκριση της επιβολής προσαυξήσεων, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι διαχειριστές υποδομής αξιολογούν τη σκοπιμότητά τους για συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς». Ένα από τα τμήματα στα οποία πρέπει υποχρεωτικά να πραγματοποιηθεί μια τέτοια αξιολόγηση είναι αυτό των «επιβατικ[ών] δρομολογί[ων] εντός του πλαισίου σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας».

53. Επομένως, από την ανάγνωση του άρθρου αυτού προκύπτει ότι τίποτε δεν εμποδίζει, κατ' αρχήν, την επιβολή προσαυξήσεων επί των τελών που εισπράττονται από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις όταν διαχειρίζονται τη μεταφορά επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

54. Ο κανονισμός 1370/2007 επιτρέπει στα κράτη μέλη και τις τοπικές αρχές να αναθέτουν συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες ενδέχεται να προβλέπουν αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών μεταφορών. Στη δυνατότητα αυτή –και στη σχετική διάταξη– αναφέρεται, επίσης, η αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας 2012/34, η οποία καλείται να ερμηνευτεί κατά τρόπο συνεπή προς τον κανονισμό αυτόν.

55. Ο κανονισμός 1370/2007 περιλαμβάνει τη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ως εργαλείο για την εξασφάλιση της παροχής χερσαίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών, «οι οποίες είναι αναγκαίες από άποψη γενικού οικονομικού συμφέροντος», σε περιπτώσεις που «δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης»²⁵.

56. Οι μηχανισμοί που παρέχουν τη δυνατότητα στην αρμόδια αρχή να αμείβει τον φορέα δημόσιας υπηρεσίας είναι, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1370/2007, η χορήγηση «αποκλειστικ[ού] δικαιώμα[τος] ή/και αποζημίωσ[η]ς παντός είδους»²⁶.

57. Το άρθρο 2, στοιχείο στ', του ίδιου κανονισμού ορίζει το αποκλειστικό δικαίωμα ως το «δικαίωμα που δίνει τη δυνατότητα σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας να εκμεταλλεύεται ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών σε δεδομένη γραμμή, δίκτυο ή περιοχή, αποκλεισμένου κάθε άλλου τέτοιου φορέα».

58. Οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας αναπτύσσουν συνήθως τα αποτελέσματά τους σε ένα πλαίσιο έλλειψης οικονομικής απόδοσης, την οποία υπερσκελίζουν οι λόγοι κοινού συμφέροντος που τις δικαιολογούν. Ο φορέας που αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις αυτές δεν θα τις αναλάμβανε (ή τουλάχιστον δεν θα τις αναλάμβανε στην ίδια έκταση ή υπό τις αυτές προϋποθέσεις), αν μεριμνούσε αποκλειστικά περί των ιδίων εμπορικών συμφερόντων²⁷.

59. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό η σιδηροδρομική επιχείρηση εκμεταλλεύεται τη δημόσια υπηρεσία επιβατικών μεταφορών και καταβάλλει τα τέλη στον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής και στον φορέα εκμετάλλευσης εγκατάστασης για την παροχή υπηρεσιών, αντίστοιχα. Ως αντιπαροχή η επιχείρηση εκείνη εισπράττει τα έσοδα που προέρχονται από την εκμετάλλευση (παραδείγματος χάριν, από την πώληση εισιτηρίων) και, ενδεχομένως, την αποζημίωση για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας.

²⁵ Αιτιολογική σκέψη 5.

²⁶ Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι στην *Pasažieru vilciens* χορηγήθηκε η αποκλειστική εκμετάλλευση της υπηρεσίας και αποζημίωση.

²⁷ Βλ. άρθρο 2, στοιχείο ε', του κανονισμού 1370/2007.

60. Πάντως, συμφωνώ με την Επιτροπή²⁸ ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, δεν παύει να έχει εφαρμογή, όταν σιδηροδρομική επιχείρηση έχει συνάψει σύμβαση που της παρέχει το δικαίωμα να εκμεταλλεύεται δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών αποκλεισμένου κάθε άλλου τέτοιου φορέα.

61. Θεωρητικά, τίποτα δεν εμποδίζει τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που διαχειρίζονται επιβατικές μεταφορές στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας να επιτύχουν κάποια απόδοση. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο διαχειριστής υποδομής, αφού αξιολογήσει την απόδοση αυτή, μπορεί να τους επιβάλει την προσαύξηση, επιπλέον του τέλους, εφόσον συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις του άρθρου 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34.

62. Εν πάση περιπτώσει, όπως προανέφερα, η εκτίμηση της απόδοσης του τμήματος απαιτεί προσεκτική αξιολόγηση. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η συμφωνία της LatRailNet της 21ης Αυγούστου 2018, η οποία ελήφθη σε εκτέλεση της απόφασης του ρυθμιστικού φορέα, αναφέρει ότι «η τιμή του κριτηρίου S_s θα καθορίζεται για όλα τα τμήματα της αγοράς βάσει αξιολόγησης που θα διενεργείται από εμπειρογνώμονα»²⁹.

63. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το καθεστώς του τμήματος αγοράς των επιβατικών μεταφορών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας εξομοιώνεται με το καθεστώς άλλων τμημάτων, για τα οποία είχε ήδη προβλεφθεί το ίδιο μέτρο³⁰.

Δ. Υπολογισμός της προσαύξησης και χρηματοδότηση από δημόσιους πόρους

64. Όσοι κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις στην υπό κρίση παραπομπή εξέφρασαν την άποψή τους, προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση, επί του περιεχομένου της απόφασης του ρυθμιστικού φορέα³¹ σχετικά με τα ποσά της δημόσιας χρηματοδότησης που έπρεπε να εξαιρεθούν από τη βάση υπολογισμού των προσαυξήσεων³².

65. Δεν αμφισβητώ ότι το ζήτημα αυτό παρουσιάζει ενδιαφέρον για τους διαδίκους, ωστόσο, είναι σαφές ότι το αιτούν δικαστήριο δεν το αναφέρει στο τρίτο προδικαστικό του ερώτημα. Ούτε κατά τη διατύπωσή του ούτε κατά την αναφορά των λόγων που δικαιολογούν την παραπομπή³³ το αιτούν δικαστήριο διατυπώνει συναφώς κάποια αμφιβολία, συνεπώς, το Δικαστήριο δεν έχει λόγο να παρέμβει στη συζήτηση αυτή.

²⁸ Σημεία 38 και 39 των γραπτών της παρατηρήσεων.

²⁹ Σημείο 5 της διάταξης περί παραπομπής.

³⁰ Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν η διαφορετική μεταχείριση στο σύστημα χρέωσης είναι επαρκώς δικαιολογημένη και τηρεί την αρχή κατά την οποία οι προσαυξήσεις δεν εισάγουν διακρίσεις.

³¹ Ειδικότερα, ο ρυθμιστικός φορέας επέβαλε στη LatRailNet να εξαιρέσει τις ήδη προγραμματισμένες δαπάνες που καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από τους προϋπολογισμούς των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης τις οποίες οι μεταφορείς επιβατών δεν μπορούν να καλύψουν με τα προερχόμενα από τη μεταφορά έσοδα.

³² Ο ρυθμιστικός φορέας εξηγεί τους λόγους για τους οποίους έλαβε αυτό το μέρος της απόφασής του (σημεία 6 έως 9 των γραπτών του παρατηρήσεων). Η Επιτροπή συμφωνεί με τον ρυθμιστικό φορέα στο ότι πρέπει «να εξαιρέσει την αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας από τον υπολογισμό που πραγματοποιείται δυνάμει του άρθρου 32, παράγραφος 1, της οδηγίας» (σημείο 44 των γραπτών της παρατηρήσεων). Η Latvijas dzelzceļš αμφισβητεί την εξαίρεση αυτή (σημείο 6.2 των γραπτών της παρατηρήσεων).

³³ Σημεία 9 έως 13 της διάταξης περί παραπομπής.

V. Πρόταση

66. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα του Administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου, Λεττονία):

«Το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, έχει την έννοια ότι, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει η διάταξη αυτή, τίποτε δεν εμποδίζει την επιβολή προσαυξήσεων επί των τελών χρήσης της υποδομής σε σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία διαχειρίζεται, λόγω της χορήγησης σε αυτήν αποκλειστικού δικαιώματος, τη μεταφορά επιβατών στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.»