



Oikeustapauskokoelma

RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
25 päivänä maaliskuuta 2021¹

Asia C-144/20

**AS LatRailNet ja
Latvijas dzelzceļš VAS
vastaan
Valsts dzelzceļa administrācija**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administratīvā rajona tiesa (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia))

Ennakkoratkaisumenettely – Rautatiekuljetukset – Yhtenäinen eurooppalainen rautatiealue – Rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen periminen – Direktiivi 2012/34/EU – 32 artiklan 1 kohta – Vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävä käyttömaksu – Lisähinnat – Lisähinnan asettamisen edellytykset – Kilpailukyky – Markkinoidenkestokyky

1. Riita-asiassa, johon käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö liittyy, ovat asianosaisina AS LatRailNet (rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista Latviassa vastaava yritys)² ja Valsts dzelzceļa administrācija (Latvian rautatiealan sääntelyelin).³

2. Riita koskee rautateiden henkilöliikenteen markkinasegmentillä perittäviä infrastruktuurimaksujen lisähintoja. Direktiivissä 2012/34/EU⁴ varataan tietyn edellytyksin oikeus periä näiden infrastruktuurimaksujen (jotka lasketaan siten, että ne kattavat ainoastaan suorat kustannukset) ohella lisähintoja kullakin markkinasegmentillä.⁵

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

² Asiakirja-aineiston tietojen mukaan Latvian julkisen rataverkon haltija on VAS Latvijas dzelzceļš. Koska kyseinen yhtiö on vertikaalisesti integroitunut muihin yhtiöihin, joihin kuuluu tavaraliikennepalveluja ja kansainvälisiä henkilöliikennepalveluja tarjoava LDZ CARGO, Latvijas dzelzceļš ei voi hoitaa rataverkon haltijan olennaisia toimintoja. Se on siirtänyt näiden toimintojen hoidon LatRailNetille, joka niin ikään on Latvijas dzelzceļš -konserniin kuuluva yhtiö.

³ Jäljempänä sääntelyelin.

⁴ Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 343, s. 32). Tällä direktiivillä muutettiin osittain, laadittiin uudelleen ja yhdistettiin aikaisempia muita direktiivejä, mukaan lukien rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY (EYVL 2001, L 75, s. 29).

⁵ Direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohdan mukaan markkinasegmenttien luettelon määrittää rataverkon haltija, mutta siihen on sisällyttävä ainakin seuraavat kolme segmenttiä: "tavaraliikenne, julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettava henkilöliikenne ja muu henkilöliikenne".

3. Riita sai alkunsa, kun sääntelyelin velvoitti LatRailNetin tekemään muutoksia yrityksiltä, jotka harjoittavat henkilöliikennettä sellaisen ”julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa”, jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat, perittävän lisähinnan laskentamenetelmään.⁶

4. Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiiviä 2012/34 siltä osin kuin on kyse a) sääntelyelimen oikeuksista (ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys) ja b) 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista infrastruktuurimaksujen lisähinnoista (kolmas ennakkoratkaisukysymys).

5. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan kolmatta ennakkoratkaisukysymystä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2012/34

6. Direktiivin 2012/34 31 artiklassa (”Hinnoitteluperiaatteet”) säädetään seuraavaa:

” _ _

3. Vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja palvelupaikkoja yhdistävän infrastruktuurin käyttöoikeuksista perittävät maksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan junaliikenteen harjoittamisesta, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän artiklan 4 tai 5 kohdan tai 32 artiklan soveltamista.

_ _”

7. Direktiivin 2012/34 32 artiklassa (”Hinnoitteluperiaatteisiin liittyvät poikkeukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Saadakseen rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti, jäsenvaltio voi markkinoiden niin salliessa periä lisähintoja toimivien, läpinäkyvien ja ketään syrjimättömien periaatteiden perusteella taaten kuitenkin samalla rautatiealan markkinasegmenttien parhaan mahdollisen kilpailukyvyyn. Hinnoittelujärjestelmässä on otettava huomioon rautatieyritysten aikaansaama tuottavuuden kasvu.

Maksut eivät kuitenkaan saa olla niin korkeita, että infrastruktuuria eivät voi käyttää sellaiset markkinasegmentit, jotka pystyvät maksamaan vähintään rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvat kustannukset sekä sen katetuoton, jonka markkinat kestävät.

⁶ Käsiteltävässä asiassa oli kyseessä AS Pasažieru vilciens, yhtiö, jolla on vuoteen 2031 saakka yksinoikeus julkisten liikennepalvelujen hallinnointiin Latvian alueellisilla rautatiereiteillä. Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 (EUVL 2007, L 315, s. 1) 2 artiklan f alakohdassa sallitaan yksinoikeuden myöntäminen julkisen liikenteen harjoittamiseen tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella.

Ennen kuin jäsenvaltiot hyväksyvät tällaisten lisähintojen perimisen, niiden on varmistettava, että rataverkon haltijat arvioivat lisähintojen merkittävyyden tietyillä markkinasegmenteillä tarkastellen vähintään liitteessä VI olevassa 1 kohdassa lueteltuja vastapareja ja säilyttäen niistä asiaankuuluvat. Rataverkon haltijoiden määrittelemien markkinasegmenttien luetteloon on sisällyttävä ainakin seuraavat kolme segmenttiä: tavaraliikenne, julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettava henkilöliikenne ja muu henkilöliikenne.

– –”

2. Asetus N:o 1370/2007

8. Asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

- e) ’julkisen palvelun velvoitteella’ vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta;
- f) ’yksinoikeudella’ oikeutta, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat;
- g) ’julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella’ kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen;

– –”

9. Asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklassa (”Julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset ja yleiset säännöt”) säädetään seuraavaa:

”1. Kun toimivaltainen viranomainen päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle minkä tahansa luonteisen yksinoikeuden ja/tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, tämän viranomaisen on myönnettävä se julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

– –”

B Latvian oikeus: Rautatielaki (Dzelzceļa likums)

10. Rautatielain 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Julkisen rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaavan yrityksen on hakijoita ja julkisen rataverkon haltijaa kuultuaan laadittava ja hyväksyttävä mainitun lain 12¹ §:n 1 momentissa tarkoitettujen vähimmäiskäyttömahdollisuuksien ja palvelupaikkoja

yhdistävän infrastruktuurin käyttöoikeuksien hinnoittelujärjestelmä ja toimitettava se julkisen rataverkon haltijalle, joka sisällyttää sen verkkoselostukseen. Mainitun lain 11¹ §:n 10 momentissa mainittuja erityistapauksia lukuun ottamatta julkisen rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaavan yrityksen on varmistettava, että hinnoittelujärjestelmässä noudatetaan kaikkialla verkossa samoja periaatteita ja että hinnoittelujärjestelmän soveltaminen johtaa tasapuolisten ja ketään syrjimättömien maksujen perimiseen eri rautatieyrityksiltä, jotka tarjoavat vastaavia palveluja samanlaisella markkinoiden osalla.

(2) – – vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävä maksu ja palvelupaikkoja yhdistävän infrastruktuurin käyttöoikeuksista perittävä maksu on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan junaliikenteen harjoittamisesta – –”

11. Rautatielain 11¹ §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Saadakse julkisen rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti julkisen rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaava yritys voi markkinoiden niin sallissa asettaa mainitun lain 12¹ §:n 1 momentissa tarkoitettuun vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävään maksuun ja palvelupaikkoja yhdistävän infrastruktuurin käyttöoikeuksista perittävään maksuun sovellettavia lisähintoja.

(2) Ennen lisähintojen asettamista julkisen rataverkon haltijan olennaisista toiminnoista vastaavan yrityksen on arvioitava lisähintojen suuruus vähintään seuraavilla markkinasegmenteillä ja valittava niistä asiaankuuluvat:

1) henkilö- ja tavaraliikenne

– –

(7) Lisähinnat on perittävä toimivien, läpinäkyvien ja ketään syrjimättömien periaatteiden perusteella taaten kuitenkin samalla rautatiealan markkinasegmenttien paras mahdollinen kilpailukyky ja ottaen huomioon rautatieyritysten aikaansaama tuottavuuden kasvu. Maksut eivät kuitenkaan saa olla niin korkeita, että infrastruktuuria eivät voi käyttää sellaiset markkinasegmentit, jotka pystyvät maksamaan vähintään suorat kustannukset sekä sen katetuoton, jonka markkinat kestävät.”

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

12. LatRailNet vahvisti riidanalaisen hinnoittelujärjestelmän 30.6.2017 osana rataverkon haltijan olennaisten toimintojen hoitamista.⁷

13. Kullakin markkinasegmentillä perittävän lisähinnan määrä määritettiin laskentamenetelmällä, jonka yhtenä tekijänä oli markkinoiden painotuskerroin m_{cb} .

14. Tämä kerroin voi vaihdella välillä 0 (joka tarkoittaa, että kyseisellä markkinasegmentillä ei peritä lisähintaa) ja 1 (joka tarkoittaa, että lisähinta peritään enimmäismääräisenä).

⁷ Direktiivin 2012/34 7 artiklan 1 kohdan mukaan rataverkon haltijan *olennaisia* toimintoja ovat ”reittien jakamista koskeva päätöksenteko, johon sisältyy saatavuuden määrittely ja arviointi sekä yksittäisten reittien jakaminen; ja – – infrastruktuurimaksuja koskeva päätöksenteko, mukaan lukien maksujen vahvistaminen ja kerääminen – –”

15. Painotuskertoimen mcb_s laskennassa käytetään kolmea muuttujaa eli arviointiperusteita C_s , V_s ja S_s . Näistä perusteista se, jonka arvo on suurin, määrää painotuskertoimen mcb_s arvon.

16. LatRailNetin julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettavan henkilöliikenteen markkinasegmentille vahvistamalla laskentamallilla⁸ perusteen S_s arvoksi tuli 1. Muilla markkinasegmenteillä kyseisen perusteen arvo sitä vastoin määritettiin asiantuntija-arvion perusteella.

17. Tämän laskentamallin seurauksena perusteet C_s ja V_s jäävät merkityksettömiksi, vaikka kummankin arvo olisi 0. Koska perusteen S_s arvo julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettavan henkilöliikenteen markkinasegmentillä on 1, myös markkinoiden painotuskertoimen mcb_s arvoksi vahvistetaan automaattisesti 1 ilman, että tarvitsisi arvioida markkinatilannetta.

18. Sääntelyelin purki 27.6.2018 LatRailNetin vahvistaman hinnoittelujärjestelmän ja määräsi tämän muuttamaan sitä siltä osin kuin oli kyse julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettavan henkilöliikenteen markkinasegmentillä perittävästä lisähinnasta.

19. LatRailNet nosti 26.7.2018 tästä sääntelyelimen päätöksestä kanteen Administratīvā rajona tiesassa (alueellinen hallintotuomioistuin, Latvia), koska se piti sitä pätemättömänä seuraavista syistä:

- Koska Pasažieru vilciensillä on yksinoikeus julkisten liikennepalvelujen tarjoamiseen kaupunkien välisillä alueellisilla rautatiereiteillä, näiden palvelujen alalla ei ole kilpailua.
- Sääntelyelin ei voi valvoa kilpailutilannetta rautatieliikenteen markkinoilla, koska tätä markkinasegmenttiä (julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa yksinoikeudella harjoitettavan henkilöliikenteen markkinasegmentti) ei ole avattu kilpailulle.
- Koska kilpailua ei ole, rataverkon haltija ei myöskään voi ”arvioida markkinasegmentin kilpailukykyä ja vakautta ennen lisähinnan asettamista ja sen suuruuden määrittämistä”.⁹

20. Latvian rataverkon haltijana Latvijās Dzelzceļš osallistui pääasian käsittelyyn kahta kautta:

- Yhtäältä Latvijās Dzelzceļš nosti 5.12.2018 kanteen, jossa se vaati kumoamaan 7.11.2018 tehdyn sääntelyelimen päätöksen, jossa todettiin, ettei Latvijās Dzelzceļšillä ollut asiavaltuutta riittauttaa hinnoittelujärjestelmän muuttamisesta tehtyä päätöstä.
- Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi Latvijās Dzelzceļšia (13.11.2018 tekemällään päätöksellä) osallistumaan LatRailNetin vireille panemaan menettelyyn muuna osapuolena.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhdisti hallintoriita-asiat 5.2.2019 antamallaan päätöksellä.

⁸ Hinnoittelujärjestelmän liitteessä 3 olevan II osan, jonka otsikko on ”Määrälliset perusteet tietyillä markkinasegmenteillä perittävien lisähintojen määrittämiseksi”, 3 kohta.

⁹ Ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan kolmas alakohta in fine.

22. Väitteissään Latvijas dzelzceļš ”toteaa, että perusteelle S_s voidaan vahvistaa enimmäisarvo, koska myös AS Pasažieru vilciens, joka on henkilöliikenteen markkinasegmentin ainoa edustaja ja suorittaa – – infrastruktuurimaksua (mukaan lukien lisähintaa), on suojattu mahdollisilta maksun määrittämisestä aiheutuvilta vahingoilta”.¹⁰

23. Tässä tilanteessa Administratīvā rajona tiesa on esittänyt unionin tuomioistuimelle muun muassa seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:¹¹

”3) Onko direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltioille kyseisessä kohdassa asetettua velvollisuutta taata rautatiealan markkinasegmenttien paras mahdollinen kilpailukyky asettaessaan infrastruktuurimaksuihin sovellettavia lisähintoja sovelletaan myös määritettäessä infrastruktuurimaksuja sellaisilla markkinasegmenteillä, joilla ei ole kilpailua esimerkiksi siksi, että liikennettä harjoittaa kyseisellä markkinasegmentillä yksi ainoa rautatieliikenteen toimija, jolle on annettu asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettu yksinoikeus liikenteen harjoittamiseen kyseisellä markkinasegmentillä?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

24. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 27.3.2020.

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Latvijas dzelzceļš, sääntelyelin, Italian hallitus ja Euroopan komissio. Unionin tuomioistuin ei katsonut aiheelliseksi pitää istuntoa.

IV Asian tarkastelu

26. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, koskeeko jäsenvaltioiden mahdollisuus periä ”lisähintoja – – taaten kuitenkin samalla rautatiealan markkinasegmenttien parhaan mahdollisen kilpailukyvyyn” (direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohta) tilannetta, jossa henkilöliikennettä harjoittaa kyseisellä markkinasegmentillä yksi ainoa rautatieliikenteen harjoittaja, jolle on annettu siihen yksinoikeus.

A Infrastruktuurimaksut ja lisähinnat rataverkon haltijan rahoituksessa

27. Tarkastelun rajaamiseksi on muistutettava, että palveluihin, joita rautatieyrityksille on direktiivin 2012/34 liitteen II mukaan tarjottava, sisältyvät:

- 1 kohdassa tarkoitetut vähimmäiskäyttömahdollisuuksiin sisältyvät palvelut
- 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut palvelupaikat, lisäpalvelut ja oheispalvelut.

28. Direktiivin 2012/34 13 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä rautatieyritykset voivat saada käyttöoikeuden näihin eri palveluihin:

- Rataverkon haltijan on tarjottava vähimmäiskäyttömahdollisuudet ketään syrjimättömällä tavalla (1 kohta).

¹⁰ Ennakkoratkaisupyyntö 4 kohdan kolmas alakohta.

¹¹ Ennakkoratkaisupyyntö 6 kohdan 5 alakohta; aloite ennakkoratkaisupyyntö esittämisen tuli Latvijas dzelzceļšiltä.

- Palvelupaikkojen ylläpitäjien on tarjottava ”kaikille rautatieyrityksille ketään syrjimättömällä tavalla käyttöoikeus, myös radan käyttöoikeus, liitteessä II olevassa 2 kohdassa tarkoitettuihin palvelupaikkoihin ja näissä palvelupaikoissa tarjottaviin palveluihin” (2 kohta).

29. Direktiivin 2012/34 mukaan sekä rautatieinfrastruktuurin että palvelupaikkojen käytöstä on perittävä maksu. Nämä käyttömaksut on maksettava vastaavasti rataverkon haltijalle ja palvelupaikan ylläpitäjälle, ja ne käytetään niiden liiketoiminnan rahoittamiseen (31 artiklan 1 kohta) seuraavien perusteiden mukaisesti:

- Vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävät ”maksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan junaliikenteen harjoittamisesta” (direktiivin 2012/34 31 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta).
- Palvelupaikoista perittävä maksu ei saa ylittää niiden tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia lisättynä *kohtuullisella voitolla* (direktiivin 31 artiklan 7 kohta).

30. Rataverkon haltija rahoittaa toimintaansa¹² muun muassa¹³ infrastruktuuria käyttäviltä yrityksiltä perimistään infrastruktuurimaksuista saatavilla tuloilla. Mikään ei estäisi sitä hyödyntämästä lisäksi valtion rahoitusta.¹⁴

31. Kyseistä tulonlähdetä eli infrastruktuurimaksuja ja lisähintoja koskevat säännökset vahvistetaan direktiivin 2012/34 31 ja 32 artiklassa,¹⁵ joissa säädetään olennaisin osin seuraavaa:

- Pääsääntönä (31 artiklan 3 kohta) on, että vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja palvelupaikkoja yhdistävän infrastruktuurin käyttöoikeuksista perittävät maksut vastaavat määrältään rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvia kustannuksia (suorat kustannukset).¹⁶
- Niiden ohella voidaan poikkeuksellisesti (32 artiklan 1 kohta) periä *lisähintoja*, jotta ”rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset [saadaan] katetuksi täysimääräisesti” (suorat kustannukset ylittävältä osin). Näin voidaan kuitenkin toimia vain ”markkinoiden niin salliessa – – taaten kuitenkin samalla rautatiealan markkinasegmenttien paras mahdollinen kilpailukyky”. Lisähinnan asettamisen on perustuttava ”toimiviin, läpinäkyviin ja ketään syrjimättömiin periaatteisiin”.

¹² Direktiivissä 2012/34 annetaan jäsenvaltioille vapaus ”myöntää rataverkon haltijalle – – sen – – tehtäviä, infrastruktuurin kokoa ja rahoitustarpeita vastaavaa rahoitusta, erityisesti uusien investointien kattamiseksi. Jäsenvaltiot voivat päättää rahoittaa nämä investoinnit muilla keinoin kuin suoralla valtion rahoituksella” (8 artiklan 2 kohta).

¹³ Direktiivin 2012/34 8 artiklan 4 kohdassa, jossa viitataan rataverkon haltijan tuloslaskelmaan, mainitaan ”infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, muista kaupallisista toimista aiheutuvat ylijäämät, muut kuin takaisinmaksettavat tulot yksityisistä lähteistä ja valtion rahoitus, mukaan lukien mahdolliset ennakkomaksut valtiolta”.

¹⁴ Latvijan dzelzceļš väittää, että valtion rahoituksen käyttäminen vaikuttaisi sen riippumattomuuteen rataverkon haltijana, koska se asettaisi Latvijan dzelzceļšin tuenhakijan asemaan suhteessa valtioon (Latvijan dzelzceļšin huomautusten 32 kohta). Näin ei kuitenkaan ole: direktiivissä 2012/34 säädetty mahdollisuus julkiseen rahoitukseen tarkoittaa jo määritelmänsä mukaan sitä, ettei tällaisella rahoituksella ole vaikutusta direktiivin 4 artiklassa edellytettyn riippumattomuuteen.

¹⁵ Direktiivin 2012/34 8 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa mainitaan ”pitkän aikavälin tavoitteena”, että infrastruktuurin käyttäjä kattaa kustannukset, jos rautatieliikenne pystyy kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa 31 ja 32 artiklassa säädettyjen hinnoitteluperiaatteiden puitteissa.

¹⁶ Ks. rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten yksityiskohtaisista laskentasäännöistä 12.6.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/909 (EUVL 2015, L 148, s. 17).

32. Tämän järjestelyn mukaisesti rataverkon haltija voi *siirtää* suorat kustannuksensa infrastruktuurimaksuihin. Niiden yli menevien kustannusten kattamiseksi se voi sitä vastoin periä lisähintoja vain, jos markkinat sen sallivat ja jos samalla taataan kyseisten markkinasegmenttien paras mahdollinen kilpailukyky.

33. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee nimenomaan sitä, mitä edellytyksiä lisähinnan perimiselle on asetettava.

B Lisähinnan perimisen edellytykset

34. Direktiivin 2012/34 mukaan rataverkon haltijan on lisähintoja asettaessaan otettava huomioon kyseisen markkinasegmentin erityispiirteet. Pääasiallisena edellytyksenä on siis se, että niitä asetetaan vain ”markkinoiden niin salliessa”.¹⁷

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim kiinnittää kuitenkin huomiota direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohtaan sisältyvään *kilpailukyvyyn* käsitteeseen. Tältä osin se korostaa seuraavaa:

- Markkinasegmentti, jolla riidanalaista lisähintaa peritään, on henkilöliikenteen markkinasegmentti, jolla kyseisiä palveluja tarjoaa julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa yksi ainoa rautatieyrittäjä, jolle on myönnetty siihen yksinoikeus.
- Voitaisiin väittää, että koska tällä markkinasegmentillä ei ole kilpailua, direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, sillä ”parhaan mahdollisen kilpailukyvyyn” takaamiseen ei ole mitään tarvetta.

36. Tämä näkemys vastaa osittain Latvian rataverkon haltijan näkemystä. Latvijan dzelzceļš nimittäin väittää, että direktiivin 2012/34 32 artiklan tulkinnasta seuraa, että kilpailun puuttuminen henkilöliikenteen markkinasegmentiltä estää eo ipso arvioimasta sen kilpailukykyä ja kannattavuutta.¹⁸

37. Kilpailukyvyyn osuutta korostettaessa menetetään kuitenkin näkyvistä se, että direktiivin 2012/34 32 artiklassa hinnoitteluperiaatteisiin säädettyjen poikkeusten ydinlähtökohta (todellinen painopiste) ei suinkaan ole kilpailukyvyssä vaan siinä, että markkinat kestäisivät lisähinnat, jotka niille asetetaan.

38. On kuitenkin kysyttävä, mitä direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohdassa mainittu kilpailukyky tässä asiayhteydessä tarkoittaa. Tarkemmin sanottuna on selvitettävä, tarkoitetaanko sillä samaa kuin rautatieyrittäjien välisen kilpailun käsitteellä.

¹⁷ Direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohdan mukaan hinnoittelujärjestelmässä on otettava huomioon rautatieyrittäjien aikaansaama tuottavuuden kasvu. Maksut eivät myöskään saa olla niin korkeita, että infrastruktuuria eivät voi käyttää sellaiset markkinasegmentit, jotka pystyvät maksamaan vähintään rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvat kustannukset sekä sen katetuoton, jonka markkinat kestävät.

¹⁸ Kirjallisten huomautusten 28 ja 29 kohta. Latvijan dzelzceļš väittää, että toisenlainen päätelmä estäisi saavuttamasta direktiivin muita tavoitteita, joihin kuuluu infrastruktuurin hoitokustannusten kattaminen. Sen mukaan tämä seikka oikeuttaa lisähintojen perimisen enimmäismääräisinä.

39. Direktiivin 2012/34 31 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa ja 32 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että "[täytäntöönpanosäädökset, joita komissio voi antaa] eivät saa aiheuttaa rautatieyritysten välisen kilpailun aiheetonta vääristymistä eivätkä haitata rautatiealan yleistä kilpailukykyä".

40. Kuten edellä jo mainitsin, direktiivin 2012/34 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään lisäksi, että "rautatieliikenne pystyy kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa". Samankaltaista ilmaisua käytetään saman direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa, jossa viitataan rautatiekuljetusten tekemiseen "muiden liikennemuotojen kanssa kilpailukykyisiksi".

41. Mielestäni näistä säännöksistä saadaan viitteitä siitä, miten yhtäältä "kilpailu" rautatieyritysten toimintaympäristöä määrittävänä tekijänä ja toisaalta rautatiealan tai sen tietyn markkinasegmentin "kilpailukyky" on erotettava toisistaan direktiivin 2012/34 asiayhteydessä:

- Kun direktiivissä 2012/34 viitataan *kilpailuun*, sillä tarkoitetaan *rautatieyritysten välistä* kilpailua rautatiepalvelujen tarjoamisessa tai rautatieliikenteen markkinoilla.
- Kun sitä vastoin direktiivissä 2012/34 viitataan *kilpailukykyyn*, sitä käytetään ilmaisemaan tiettyä rautatiealan (tai rautatieliikenteen markkinasegmenttien) piirrettä tai ominaisuutta, mutta ei rinnasteta sitä rautatieyritysten väliseen kilpailuun.

42. Direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohdan eri kieliversioiden tarkastelu¹⁹ tukee tätä tulkintaa. Kilpailukyvyllä, joka rataverkon haltijoiden on taattava, tarkoitetaan rautatieliikenteen markkinasegmentin (jolla lisähintaa peritään) kilpailukykyisyyttä muiden liikennevälineiden kanssa.

43. Tämä sama pyrkimys ohjasi myös direktiiviä 2001/14, jonka johdanto-osan 39 perustelukappaleessa viitattiin "tuotto prosenttiin, jotka markkinat kestävät".²⁰

44. "Kilpailukyky", joka on varmistettava lisähintoja asettaessa, ei siten ole synonyymi käsitteelle "rautatieyritysten välinen kilpailu". Lisähinnalla ei saa aiheuttaa sitä, että kyseinen markkinasegmentti menettää valmiutensa kilpailla muiden liikennevälineiden kanssa (eli kilpailukykyynsä). Rautateiden henkilöliikenteen tapauksessa tämä kilpailukyky auttaa sitä tarjoamaan vastusta lento- ja maantieliikenteelle tai muille liikennevälineille.

45. Tämän vuoksi lisähintaa asettaessa on arvioitava kyseisen markkinasegmentin kannattavuutta verrattuna muihin liikennemuotoihin. Rautatieyritykset kykenevät suoriutumaan infrastruktuurimaksun ja lisähinnankin maksamisesta, kunhan jälkimmäinen ei ole niin suuri, että se pakottaa ne korottamaan hintojaan tasolle, joka saa käyttäjät luopumaan rautatieliikenteestä ja käyttämään sen sijaan muita liikennemuotoja.

¹⁹ Espanjankielisen version tapaan muissakin kieliversioissa käytetään ilmausta "kilpailukyky" eikä ilmausta "kilpailu". Ranskan-kielisessä versiossa lukee "compétitivité" eikä "concurrence", englanninkielisessä versiossa "competitiveness" eikä "competition", italianskielisessä versiossa "competitività" eikä "concorrenza", portugalin-kielisessä versiossa "competitividade" eikä "concorrência" ja saksankielisessä versiossa "Wettbewerbsfähigkeit" eikä "Wettbewerb".

²⁰ "Valtion rahoitettavaksi jäävä osuus riippuu siitä, miltä osin infrastruktuurien käyttömaksut kattavat kokonaiskustannukset. Jäsenvaltiot voivat vaatia maksujen erilaisia kokonaiskustannusten kattavuustasoja ottamalla mukaan sellaiset lisähinnat tai tuotto prosentit, jotka markkinat kestävät –". Direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohtaan sisältyi säännös, joka oli hyvin samankaltainen kuin se, joka on tulkinnan kohteena tässä ennakkoratkaisumenettelyssä.

46. Rautatieliikenteen harjoittajien keskinäisen kilpailun puuttuminen ei suinkaan estä arvioimasta rautateiden henkilöliikenteen markkinasegmentin kilpailukykyä. Tämä markkinasegmentti voi olla kilpailukykyinen (muihin liikennevälineisiin verrattuna), vaikka sillä toimisi vain yksi rautatieyrittäjä.²¹

47. Pitää paikkansa, että hinnoittelujärjestelmällä voi olla rautatieyrittäjien välistä *kilpailua* rajoittava vaikutus. Tästä syystä sääntelyelimen tehtäviin kuuluu muun muassa estää mahdollinen kilpailun vastainen hinnoittelu (ristikkäistuki, saalistushinnoittelu ja kohtuuton hinnoittelu), joka voi liittyä lisähintoihin.²² Ongelman tätä puolta ei kuitenkaan käsitellä ennakkoratkaisupyyntöissä, joka koskee lähinnä lisähintojen määräämiselle asetettuja edellytyksiä.

48. Vaikka siis tarve saada rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset katetuksi *täysimääräisesti*, siis myös suorien kustannusten yli menevältä osalta, lähtökohtaisesti oikeuttaakin asettamaan lisähintoja, tätä mahdollisuutta voidaan käyttää vain ”markkinoiden niin salliessa”.

49. Sillä, että markkinat niin *sallivat*, tarkoitetaan muun muassa sitä, että lisähinta ei heikennä kyseisen rautatieliikenteen markkinasegmentin kilpailukykyä.²³ Etenkin se, että rautateiden henkilöliikennettä harjoittavat yritykset eivät kykene suoriutumaan lisähinnan maksamisesta, koska sen vyöryttäminen käyttäjiltä perittäviin lopullisiin hintoihin saisi heidät luopumaan näiden yritysten palvelujen käyttämisestä, voisi vaarantaa tämän markkinasegmentin ”parhaan mahdollisen kilpailukykyyn”.

50. Toisin kuin Latvian dzelzceļš puoltama näkemys, tämä näkemys ei ole ristiriidassa direktiivin 2012/34 tavoitteiden kanssa, sillä mahdollisuus rataverkon haltijalle aiheutuneiden (muiden kuin suorien) kustannusten kattamiseen lisähintojen avulla ei suinkaan ole ehdoton, vaan sille on asetettu tietyt direktiivin 32 artiklan 1 kohdassa määritetyt edellytykset, joita jo tarkasteltiin edellä.

51. Latvian dzelzceļš puolustamassa näkemyksessä (jonka mukaan rataverkon haltija ei saa katettua kustannuksiaan *täysimääräisesti*, jollei lisähintaa peritä enimmäismääräisenä)²⁴ sivuutetaan täysin direktiivissä 2012/34 tässä yhteydessä vahvistetut edellytykset.

²¹ Näin voi käydä, jos matkan hinta, matka-aika tai muut vastaavat seikat tekevät rautatieliikenteen vähemmän houkuttelevaksi kuin muut liikennemuodot samalla reitillä.

²² Direktiivin 2012/34 56 artiklan 2 kohdan mukaan sääntelyelimellä on oltava valtuudet seurata kilpailutilannetta rautatieliikenteen markkinoilla, myös tilanteessa, jossa saman artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettulla hinnoittelujärjestelmällä voi olla vaikutusta tähän kilpailuun. Ks. myös direktiivin 2012/34 56 artiklan 12 kohta, jossa viitataan sen liitteessä VIII olevan 2 kohdan c alakohtaan.

²³ Sama pyrkimys on havaittavissa äskettäisessä ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteiden vahvistamisesta kestäviä rautatiemarkkinoita varten covid-19-pandemian johdosta (COM(2020) 260 final). Asetusehdotuksen perustelujen lisähintoja käsittelevässä kohdassa todetaan, että ”[voimassa olevan direktiivin] 32 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat perii lisähintoja, jos asianomaisten rautatiealan markkinasegmenttien maksukyky sen sallii. Periaatteesta seuraa, että lisähinnat voivat vaihdella ja pienentyä, jos asianomaisen markkinasegmentin maksukyky heikkenee.”

²⁴ Kirjallisten huomautusten 32 kohta.

C Lisähinnat ja palvelujen tarjoaminen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa

52. Direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään, että ”ennen kuin jäsenvaltiot hyväksyvät tällaisten lisähintojen perimisen, niiden on varmistettava, että rataverkon haltijat arvioivat lisähintojen merkittävyuden tietyillä markkinasegmenteillä”. Yksi niistä markkinasegmenteistä, joista tällainen arviointi veloitetaan tekemään, on ”julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettava henkilöliikenne”.

53. Kyseistä artiklaa lukemalla ilmenee, että mikään ei lähtökohtaisesti estä asettamasta rautatieyrityksille infrastruktuurimaksujen ohella lisähintoja silloin, kun ne harjoittavat henkilöliikennettä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.

54. Asetuksen N:o 1370/2007 mukaan jäsenvaltiot ja paikallisviranomaiset voivat tehdä julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, joihin voi sisältyä tiettyjen palvelujen tarjoamista koskevia yksinoikeuksia. Tähän samaan mahdollisuuteen – ja vastaavaan asetukseen – viitataan myös direktiivin 2012/34 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa, jossa tätä mahdollisuutta kehoitetaan tulkitsemaan kyseisen asetuksen mukaisesti.

55. Asetuksessa N:o 1370/2007 julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin viitataan keinona taata ”yleisen taloudellisen edun kannalta välttämättömät” maaliikenteen henkilöliikennepalvelut tilanteessa, jossa ne ”eivät voi toimia kaupalliselta pohjalta”.²⁵

56. Järjestelyjä, joiden avulla toimivaltainen viranomainen voi korvata julkisen palvelun suorittamisen liikenteenharjoittajalle, ovat asetuksen N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdan mukaan ”yksinoikeuden ja/tai korvauksen” myöntäminen.²⁶

57. Asetuksen 2 artiklan f alakohdan mukaan yksinoikeudella tarkoitetaan ”oikeutta, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat”.

58. Julkisen palvelun velvoitteet tulevat tavallisesti kyseeseen tilanteessa, jossa palvelun harjoittaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa, minkä lisäksi velvoitteet on oikeutettava yleisen edun mukaisilla syillä. Ne ovat velvoitteita, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen (tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla).²⁷

59. Tämän toimintamallin mukaan rautatieyritys hoitaa julkista henkilöliikennettä ja maksaa rataverkon haltijalle ja palvelupaikan ylläpitäjälle käyttömaksuja. Kyseinen yritys puolestaan saa tuloja liikenteen harjoittamisesta (eli lipunmyynnistä) ja tapauksen mukaan korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä.

²⁵ Johdanto-osan viides perustelukappale.

²⁶ Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Pasažieru vilciensille myönnettiin sekä yksinoikeus kyseisten palvelujen harjoittamiseen että korvaus.

²⁷ Ks. asetuksen N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohta.

60. Olen kuitenkin komission²⁸ kanssa samaa mieltä siitä, että direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohtaa ei lakata soveltamasta tilanteesta, jossa rautatieyrittäjä on tehnyt sopimuksen, jossa myönnetään sille oikeus harjoittaa julkista henkilöliikennettä ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat.

61. Teoriassa mikään ei estä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa henkilöliikennettä harjoittavia rautatieyrittäjiä saavuttamasta kannattavuutta. Tällaisessa tilanteessa rataverkon haltija voi niiden kannattavuuden arvioituaan periä niiltä infrastruktuurimaksun lisähintaa, jos muut direktiivin 2012/34 32 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset täyttyvät.

62. Kuten edellä jo totesin, markkinasegmentin kannattavuuden selvittäminen edellyttää joka tapauksessa huolellista arviointia. Juuri tästä syystä hinnoittelujärjestelmän muutoksessa, jonka LatRailNet hyväksyi 21.8.2018 sääntelyelimen päätöksen täytäntöön panemiseksi, todettiin, että ”perusteen S_s arvo määritetään kaikilla markkinasegmenteillä asiantuntija-arvion perusteella”.²⁹

63. Näin julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa harjoitettavan henkilöliikenteen markkinasegmentillä sovelletut järjestelyt yhtenäistettiin muilla markkinasegmenteillä, joilla jo oli määrätty tämä sama toimenpide, sovellettujen järjestelyjen kanssa.³⁰

D Lisähinnan laskenta ja julkisista varoista maksettu rahoitus

64. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä kirjallisia huomautuksia esittäneet osapuolet ovat kukin ottaneet tavalla tai toisella kantaa sääntelyelimen päätöksen siihen osaan,³¹ joka koski lisähinnan laskentaperusteen ulkopuolelle jätettäviä julkisen rahoituksen osuuksia.³²

65. En suinkaan kiistä, etteikö tämä olisi pääasian asianosaisille merkityksellinen kysymys, mutta on selvää, ettei kansallinen tuomioistuin viittaa siihen mitenkään kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään. Kyseinen tuomioistuin ei tämän ennakkoratkaisukysymyksensä muotoilussa sen paremmin kuin sen esittämisen perusteluissakaan³³ esitä tältä osin mitään epäilyjä, joten unionin tuomioistuimen ei välttämättä tarvitse osallistua tähän keskusteluun.

²⁸ Kirjallisten huomautusten 38 ja 39 kohta.

²⁹ Ennakkoratkaisupyynnön 5 kohta.

³⁰ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tarkistaa, onko hinnoittelujärjestelmässä annettu erilainen kohtelu riittävästi perusteltu ja noudatetaanko kyseisessä järjestelmässä lisähintojen syrjimättömyyden periaatetta.

³¹ Sääntelyelin siis velvoitti LatRailNetin poistamaan maksujen määrityspäätöksiä sellaiset valtion talousarviosta tai paikallishallintojen talousarviosta maksettavat ennakoidut menot, joita henkilöliikenteen harjoittajat eivät pystyneet kattamaan liikennöinnistä saatavilla tuloilla.

³² Sääntelyelin on selittänyt syyt, joiden perusteella se päätyi tekemään tämän osan päätöksestä (sääntelyelimen kirjallisten huomautusten 6–9 kohta). Komissio on sääntelyelimen kanssa yhtä mieltä siitä, että ”julkisen palvelun veloitteen täyttämiseksi maksettava korvaus on poistettava direktiivin 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti laadittavasta laskelmasta” (komission kirjallisten huomautusten 44 kohta). Latvijas dzelzceļš vastustaa sen poistamista (Latvijas dzelzceļš'in kirjallisten huomautusten 6.2 kohta).

³³ Ennakkoratkaisupyynnön 9–13 kohta.

V Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Administratīvā rajona tiesan esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU 32 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jos kyseisessä säännöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät, mikään ei estä perimästä infrastruktuurimaksujen ohella lisähintoja julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa henkilöliikennettä harjoittavalta rautatieyritykseltä, jolle on myönnetty siihen yksinoikeus.