



## Teismo praktikos rinkinys

### TEISINGUMO TEISMO (penktoji kolegija) SPRENDIMAS

2021 m. rugsėjo 9 d.\*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Geležinkelių transportas – Direktyva 2012/34/ES – 32 ir 56 straipsniai – Geležinkelių infrastruktūros apmokestinimas – Infrastruktūros valdytojo nepriklausomumas – Reguliavimo institucijos funkcijos – Formuluotė „optimalus geležinkelių rinkos segmentų konkurencingumas“ – Išimtinė teisė geležinkelio segmente – Viešųjų paslaugų teikėjas“

Byloje C-144/20

dėl *Administratīvā rajona tiesa* (Apylinkės administracinis teismas, Latvija) 2020 m. kovo 26 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2020 m. kovo 27 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

AS „LatRailNet“,

VAS „Latvijas dzelzceļš“

prieš

Valsts dzelzceļa administrācija

TEISINGUMO TEISMAS (penktoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas E. Regan, teisėjai M. Ilešič, E. Juhász (pranešėjas), C. Lycourgos ir I. Jarukaitis,

generalinis advokatas M. Campos Sánchez-Bordona,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- VAS „Latvijas dzelzceļš“, atstovaujamos *advokāte* D. Driče,
- *Valsts dzelzceļa administrācija*, atstovaujamos J. Zālītis, J. Zicāns ir J. Iesalnieks,
- Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* F. Sclafani,

\* Proceso kalba: latvių.

– Europos Komisijos, iš pradžių atstovaujamos I. Naglis, W. Mölls, ir C. Vrignon, vėliau C. Vrignon,

susipažinęs su 2021 m. kovo 25 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

### Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/34/EB, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė (OL L 343, 2012, p. 32; klaidų ištaisymas OL L 67, 2015, p. 32), 32 straipsnio 1 dalies ir 56 straipsnio 2 dalies išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant AS „LatRailNet“ ir VAS „Latvijas dzelzceļš“ (toliau – LD) ginčą su *Valsts dzelzceļa administrācija* (Nacionalinė geležinkelių administracija, Latvija) dėl dviejų aktų, kuriuos pastaroji atitinkamai priėmė 2018 m. birželio 27 d. ir lapkričio 7 d., apskundimo.

### Teisinis pagrindas

#### *Direktyva 2012/34*

- 3 Direktyvos 2012/34 19 ir 76 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:  
„(19) 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų [kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EBB) Nr. 1191/69 ir (EBB) Nr. 1107/70 (OL L 315, 2007, p. 1)] valstybėms narėms ir vietos valdžios institucijoms suteikiama teisė sudaryti viešųjų paslaugų sutartis, kuriose gali būti numatytos išimtinės teisės teikti tam tikras paslaugas. Todėl reikia užtikrinti, kad to reglamento nuostatos atitiktų tarptautinių keleivių vežimo paslaugų rinkos atvėrimo konkurencijai principą;  
<...>  
(76) kad geležinkelių infrastruktūra būtų veiksmingai valdoma bei tinkamai ir nediskriminuojant naudojama, reikia įsteigti reguliavimo instituciją, kuri nedarydama poveikio nagrinėjimo teismine tvarka galimybei, prižiūrėtų šioje direktyvoje nustatytų taisyklių taikymą ir būtų apeliacinis organas. Tokia reguliavimo institucija turėtų galėti įgyvendinti savo prašymus dėl informacijos ir sprendimus taikydama atitinkamas nuobaudas.“
- 4 Direktyvos 2012/34 4 straipsnio „Geležinkelio įmonių ir infrastruktūros valdytojų nepriklausomumas“ 2 dalyje nurodyta:  
„Infrastruktūros valdytojas laikosi valstybių narių nustatytų apmokestinimo už naudojimąsi infrastruktūra ir infrastruktūros pajėgumų paskirstymo bendrų ir konkrečių taisyklių ir kartu atsako už savo įstaigos valdymą, administravimą ir vidaus kontrolę.“

5 Šios direktyvos 7 straipsnyje „Infrastruktūros valdytojo nepriklausomumas“ numatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad pagrindinės funkcijos, garantuojančios tinkamą ir nediskriminuojančią prieigą prie infrastruktūros, būtų pavestos įstaigoms ar įmonėms, kurios pačios neteikia jokių geležinkelio transporto paslaugų. Nepriklausomai nuo organizacinių struktūrų, turi būti įrodyta, kad šis tikslas buvo pasiektas.

Šios pagrindinės funkcijos:

- a) sprendimų dėl traukinio linijų paskirstymo, įskaitant konkrečių linijų buvimo nustatymą ir įvertinimą bei jų paskyrimą, priėmimas; ir
- b) sprendimų dėl infrastruktūros apmokestinimo, įskaitant sprendimų dėl mokesčių dydžio nustatymo ir jų surinkimo, priėmimas nedarant poveikio 29 straipsnio 1 daliai.

Vis dėlto pareigą prisidėti prie geležinkelių infrastruktūros plėtros, pavyzdžiui, investicijų, techninės priežiūros ir finansavimo forma, valstybės narės gali pavesti geležinkelio įmonėms ar bet kuriai kitai įstaigai.

<...>“

6 Direktyvos 2012/34 IV skyriaus 2 skirsnyje „Infrastruktūros ir paslaugų mokesčiai“ yra 29–37 straipsniai.

7 Minėtos direktyvos 29 straipsnyje „Mokesčių įvedimas, nustatymas ir surinkimas“ numatyta:

„1. Valstybės narės, laikydamosi 4 straipsnyje nustatyto valdymo nepriklausomumo, nustato apmokestinimo sistemą.

Taikydamos tą sąlygą, valstybės narės taip pat nustato konkrečias apmokestinimo taisykles arba suteikia tokius įgaliojimus infrastruktūros valdytojui.

Valstybės narės užtikrina, kad tinklo nuostatuose būtų pateikta apmokestinimo sistema ir apmokestinimo taisyklės arba nurodyta tinklavietė, kurioje būtų paskelbtos apmokestinimo sistema ir apmokestinimo taisyklės.

Mokesčius už naudojamą infrastruktūrą nustato ir juos surenka infrastruktūros valdytojas, laikydamasis nustatytos apmokestinimo sistemos ir apmokestinimo taisyklių.

Nedarant poveikio 4 straipsnyje nustatytam valdymo nepriklausomumui, jeigu teisė buvo tiesiogiai suteikta konstituciniu įstatymu anksčiau nei 2010 m. gruodžio 15 d., nacionalinis parlamentas gali turėti teisę nagrinėti ir prireikus peržiūrėti infrastruktūros valdytojo nustatytą mokesčių dydį. Tokia peržiūra turi būti užtikrinama, kad mokesčiai atitiktų šios direktyvos reikalavimus, nustatytą apmokestinimo sistemą ir apmokestinimo taisykles.

2. Infrastruktūros valdytojais užtikrina, kad visame jų tinkle būtų taikoma tais pačiais principais pagrįsta apmokestinimo sistema, išskyrus tuos atvejus, kai pagal 32 straipsnio 3 dalį taikomos ypatingos priemonės.

<...>“

8 Šios direktyvos 31 straipsnio „Apmokestinimo principai“ 5 dalies antroje pastraipoje nustatyta:

„Remdamasi infrastruktūros valdytojų, geležinkelio įmonių, reguliavimo institucijų ir kompetentingų valdžios institucijų patirtimi ir atsižvelgdama į taikomas diferencijavimo pagal triukšmą sistemas, Komisija patvirtina įgyvendinimo priemones, kuriose nustatoma tvarka, kurios reikia laikytis taikant apmokestinimą už triukšmo poveikio aplinkai išlaidas, įskaitant šio taikymo trukmę, ir sudarant galimybę diferencijuoti infrastruktūros mokesčius, kad atitinkamai būtų atsižvelgiama į zonos, kuriai daromas poveikis, jautrumą dėl joje keliamo triukšmo, ypač į gyventojų, kuriems daromas poveikis, skaičių ir traukinių sudėtį, kuri turi įtakos keliamo triukšmo lygiui. Tie įgyvendinimo aktai priimami laikantis 62 straipsnio 3 dalyje nurodytos nagrinėjimo procedūros. Jie netinkamai neiškraipo geležinkelio įmonių konkurencijos ir nedaro poveikio bendram geležinkelių sektoriaus konkurencingumui.“

9 Direktyvos 2012/34 32 straipsnio „Apmokestinimo principams taikomos išimtys“ 1 dalyje ir 4 dalies ketvirtoje pastraipoje numatyta:

„1. Siekdama visiškai kompensuoti infrastruktūros valdytojo patirtas išlaidas, valstybė narė, remdamasi veiksmingais, skaidriais ir nediskriminuojančiais principais, garantuodama optimalų geležinkelių transporto rinkos segmentų konkurencingumą gali, jei rinka pajėgi tai pakelti, taikyti antkainius. Apmokestinimo sistemoje turi būti atsižvelgta į geležinkelio įmonių pasiektą produktyvumo padidėjimą.

Vis dėlto neleistina, kad dėl mokesčių dydžio infrastruktūra negalėtų naudotis tie rinkos segmentai, kurie gali apmokėti bent tiesiogines suteiktos vežimo geležinkeliais paslaugos išlaidas ir dar tokį gražos koeficientą, kokį gali pakelti rinka.

Prieš patvirtindamos tokių antkainių taikymą valstybės narės užtikrina, kad infrastruktūros valdytojais įvertintų jų svarbą konkreitiems rinkos segmentams, apsvarstydami bent VI priedo 1 punkte nurodytas rinkos segmentų poras ir palikdami tinkamas. Infrastruktūros valdytojų nustatytų rinkos segmentų sąrašas turi būti bent šie trys segmentai: krovinių vežimo paslaugos, keleivių vežimo paslaugos pagal viešųjų paslaugų sutartį ir kitos keleivių vežimo paslaugos.

Infrastruktūros valdytojais gali toliau išskirti rinkos segmentus pagal vežamas prekes ar keleivius.

Taip pat turi būti apibrėžti tie rinkos segmentai, kuriuose geležinkelio įmonės šiuo metu nevykdo veiklos, tačiau gali teikti paslaugas apmokestinimo sistemos galiojimo laikotarpiu. Infrastruktūros valdytojas tiems rinkos segmentams netaiko antkainių apmokestinimo sistemoje.

Rinkos segmentų sąrašas skelbiamas tinklo nuostatuose ir peržiūrimas bent kas penkerius metus. 55 straipsnyje nurodyta reguliavimo institucija, remdamasi 56 straipsniu, tikrina tą sąrašą.

<...>

4. <...>

Anksčiau nei 2015 m. birželio 16 d. ir atlikus poveikio įvertinimą, Komisija gali patvirtinti priemones, kuriomis nustatoma tvarka, kurios reikia laikytis taikant infrastruktūros mokesčio diferenciaciją, atsižvelgiant į laikotarpį, susijusį su Europos geležinkelio transporto valdymo sistemos (ERTMS) įgyvendinimo planu, parengtu pagal [2009 m. liepos 22 d. Komisijos] Sprendimą 2009/561/EB[, iš dalies keičiantį Sprendimo 2006/679/EB nuostatus dėl transeuropinės paprastųjų geležinkelių sistemos kontrolės, valdymo ir signalizacijos posistemio techninių sąveikos specifikacijų įgyvendinimo

(OL L 194, 2009, p. 60)], ir užtikrinant, kad dėl to nepasikeis infrastruktūros valdytojo gaunamų pajamų dydis. Tomis įgyvendinimo priemonėmis pritaikoma diferenciacijos tvarka, taikoma traukiniams, teikiantiems vietos ir regionines paslaugas, kurie naudoja ribotą geležinkelių transporto koridorių dalį, nurodytą Sprendime 2009/561/EB. Tie įgyvendinimo aktai priimami laikantis 62 straipsnio 3 dalyje nurodytos nagrinėjimo procedūros. Jie netinkamai neiškraipo geležinkelio įmonių konkurencijos ir nedaro poveikio bendram geležinkelių sektoriaus konkurencingumui.“

10 Direktyvos 2012/34 56 straipsnyje „Reguliavimo institucijos funkcijos“ numatyta:

„1. Nedarant poveikio 46 straipsnio 6 daliai, pareiškėjas turi teisę pateikti skundą reguliavimo institucijai, jeigu mano, kad su juo buvo neteisingai pasielgta, jis buvo diskriminuojamas arba kaip nors kitaip nukentėjo; visų pirma, pareiškėjas gali apskųsti infrastruktūros valdytojo arba atitinkamais atvejais geležinkelio įmonės arba paslaugų įrenginių operatoriaus priimtus sprendimus dėl:

- a) preliminarių ir galutinių tinklo nuostatų redakcijų;
- b) tinklo nuostatuose nustatytų kriterijų;
- c) pajėgumų paskirstymo ir jo rezultatų;
- d) apmokestinimo sistemos;
- e) infrastruktūros mokesčių, kuriuos jis turi arba gali turėti sumokėti, dydžio ar struktūros;
- f) prieigos priemonių pagal 10–13 straipsnius;
- g) prieigos prie paslaugų pagal 13 straipsnį ir apmokestinimo už jas.

2. Nedarant poveikio nacionalinių konkurencijos valdžios institucijų įgaliojimams užtikrinti geležinkelių paslaugų rinkos konkurencingumą, reguliavimo institucija taip pat įgaliota stebėti konkurencijos padėtį geležinkelių paslaugų rinkose ir, visų pirma, ji savo iniciatyva patikrina 1 dalies a–g punktuose nurodytus aspektus, kad užkirstų kelią pareiškėjų diskriminacijai. Visų pirma, ji tikrina, ar tinklo nuostatuose nėra diskriminacinių sąlygų ir ar infrastruktūros valdytojui nesuteikta tokia veiksmų laisvė, kurią turėdamas jis galėtų diskriminuoti dalyvius.

<...>

6. Reguliavimo institucija užtikrina, kad infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitiktų IV skyriaus 2 skirsnį ir būtų nediskriminuojantys. Pareiškėjai ir infrastruktūros valdytojas dėl infrastruktūros mokesčių dydžio derėtis gali tik tuo atveju, jei tas derybas prižiūri reguliavimo įstaiga. Reguliavimo institucija įsikiša, jeigu tos derybos gali neatitikti šio skyriaus reikalavimų.

<...>“

### **Reglamentas Nr. 1370/2007**

- 11 Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnyje „Sąvokų apibrėžimai“ nustatyta:

„Šiame reglamente:

<...>

- e) viešųjų paslaugų įsipareigojimas – kompetentingos institucijos apibrėžtas ar nustatytas reikalavimas siekiant užtikrinti bendrus interesus tenkinančių viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimą, kurio, atsižvelgdamas į savo komercinius interesus, operatorius neprisiimtų arba neprisiimtų tokiu mastu ar tokiais pačiomis sąlygomis negaudamas atlygio;
- f) išimtinė teisė – teisė, suteikianti galimybę viešųjų paslaugų operatoriui teikti tam tikras keleivinio transporto viešąsias paslaugas tam tikru maršrutu, tam tikrame tinkle arba zonoje, nedalyvaujant jokiam kitam tokiam operatoriui;

<...>“

### **Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai**

- 12 2017 m. birželio 30 d. *LatRailNet*, kaip subjektas, kuriam pavesta vykdyti pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 7 straipsnio 1 dalį, patvirtino keleivių vežimo paslaugų, teikiamų pagal viešųjų paslaugų sutartį, segmentui taikomą apmokestinimo sistemą, jam taikydama vertės kriterijų, lygų 1, t. y. didžiausiam antkainio koeficientui, o kitiems segmentams taikytinas kriterijus buvo nustatytas remiantis ekspertize.
- 13 2018 m. birželio 27 d. Valstybinė geležinkelių administracija, kaip reguliavimo institucija, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 55 straipsnį, priėmė sprendimą, juo įpareigojo *LatRailNet* pakeisti keleivių vežimo paslaugoms, teikiamoms pagal viešųjų paslaugų sutartį, taikomą apmokestinimo sistemą (toliau – pirmasis ginčijamas sprendimas).
- 14 Šis sprendimas motyvuotas tuo, kad Direktyvoje 2012/34 numatyta, jog antkainiai taikomi tik tada, kai tai leidžia rinka, ir laikantis taisyklės, pagal kurią mokesčiai už naudojimąsi infrastruktūra neturi trukdyti naudotis valstybės geležinkelių infrastruktūra tiems rinkos segmentams, kurie gali padengti bent tiesiogines išlaidas. Anot Valstybinės geležinkelių administracijos, tai reikštų, kad taikant antkainį ir nustatant jo dydį reikia įvertinti atitinkamos rinkos segmento konkurencingumą ir pelningumą.
- 15 Pirmojo ginčijamo sprendimo rezoliucinėje dalyje nurodyta, kad apmokestinimo sistemoje turi būti nustatyti kriterijai, taikomi siekiant įvertinti keleivių vežimo paslaugų, teikiamų pagal viešųjų paslaugų sutartį, rinkos segmentui taikytinus antkainius, į juos neįtraukiant valstybės arba vietos valdžios institucijų biudžetuose numatytų išlaidų, kurių keleivių vežėjai negali apmokėti iš teikiant transporto paslaugas gaunamų pajamų.
- 16 2018 m. liepos 26 d. *LatRailNet* padavė *Administrativā rajona tiesa* (Administracinis apylinkės teismas, Latvija) skundą dėl šio sprendimo panaikinimo.

- 17 Grįsdama šį skundą *LatRailNet* tvirtino, kad Valstybinė geležinkelių administracija viršijo savo, kaip reguliavimo institucijos, įgaliojimus, kai įpareigojo pakeisti apmokestinimo sistemą ir nurodė tikslų į ją įtrauktiną turinį, nors tokią kompetenciją turi tik subjektas, kuriam pavesta vykdyti geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas.
- 18 2018 m. rugpjūčio 21 d. *LatRailNet* pakeitė apmokestinimo sistemą ir numatė, kad keleivių vežimo paslaugų, teikiamų pagal viešųjų paslaugų sutartį, segmente taikomas antkainio dydis taip pat bus nustatytas remiantis ekspertize.
- 19 2018 m. rugsėjo 20 d. LD, kaip infrastruktūros valdytoja, pateikė skundą dėl apmokestinimo sistemos pakeitimų Valstybinei geležinkelių administracijai, o ši skundą atmetė 2018 m. lapkričio 7 d. sprendimu (toliau – antrasis ginčijamas sprendimas).
- 20 LD padavus skundą *Administratīvā rajona tiesa* (Administracinis apylinkės teismas) dėl antrojo ginčijamo sprendimo, šis teismas sujungė bylą, iškeltą dėl prašymo panaikinti pirmąjį ginčijamą sprendimą, su ta, kuri susijusi su prašymu panaikinti antrąjį ginčijamą sprendimą.
- 21 LD iš esmės tvirtino, kad Valstybinė geležinkelių administracija, kaip reguliavimo institucija, neturėjo kompetencijos pakeisti apmokestinimo sistemos, nes jos kompetencija susijusi su apmokestinimo sistemoje egzistuojančia diskriminacija.
- 22 Taip nėra pagrindinėje byloje nagrinėjamu atveju, nes atitinkamai geležinkelio bendrovei buvo suteikta išimtinė teisė teikti viešojo transporto paslaugas tarpmiestinėmis geležinkelio linijomis iki 2031 m. birželio 30 d., o Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalis, kuria siekiama užtikrinti optimalų konkurencingumą, netaikoma rinkos segmentams, kuriuose nėra konkurencijos.
- 23 *Administratīvā rajona tiesa* (Administracinis apylinkės teismas) pabrėžia, kad Direktyvos 2012/34 56 straipsnyje numatyta, jog reguliavimo institucija veikia savo iniciatyva, siekdama išvengti bet kokios pareiškėjų diskriminacijos, o tai taip pat patvirtina suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija.
- 24 Be to, šios direktyvos 4 ir 7 straipsniuose įtvirtintas infrastruktūros valdytojo nepriklausomumas ir nustatytos jo pagrindinės funkcijos, todėl Teisingumo Teismas nusprendė, kad toks valdytojas turi turėti tam tikrą veiksmų laisvę, leidžiančią jam priimti bent sprendimus dėl veiksmų ar kriterijų, kuriais remiantis atliekamas skaičiavimas, pasirinkimo ir vertinimo.
- 25 *Administratīvā rajona tiesa* (Administracinis apylinkės teismas) taip pat pažymi, kad Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog antkainių taikymas tam tikruose rinkos segmentuose turi būti vertinamas, be kita ko, nagrinėjant šių antkainių poveikį keleivių vežimo paslaugų, teikiamų pagal viešųjų paslaugų sutartį, rinkos segmentui, todėl turi būti atsižvelgta į šio segmento konkurencingumą. Be to, nors šios direktyvos 19 konstatuojamojoje dalyje daroma nuoroda į rinkos segmentus, nustatytus pagal viešųjų paslaugų sutartį, minėtoje direktyvoje nenumatyta šios rūšies rinkos segmento konkurencingumo vertinimo išimties.
- 26 Minėtas teismas mano, kad pagal Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalį ir 56 straipsnio 2 dalį reguliavimo institucija gali veikti savo iniciatyva tik siekdama užkirsti kelią pareiškėjų diskriminacijai ir kad nustatydama keleivių vežimo paslaugų, teikiamų pagal viešųjų paslaugų sutartį, rinkos segmentui taikomo antkainio dydį ji visų pirma privalo atsižvelgti į šio segmento konkurencingumą.

- 27 Vis dėlto šiam teismui kyla abejonių dėl tokio aiškinimo.
- 28 Šiomis aplinkybėmis *Administrativā rajona tiesa* (Apylinkės administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:
- „1. Ar Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 2 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją reguliavimo institucijai suteikiamas įgaliojimas savo iniciatyva priimti sprendimą, įpareigojantį įmonę, vykdančią pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, nurodytas minėtos direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje, atlikti tam tikras apmokestinimo taisyklių (sistemos) pakeitimus, dėl kurių nekyla pareiškėjų diskriminavimo grėsmė?
  2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar reguliavimo institucija turi teisę šiuo sprendimu nustatyti sąlygas, kurios turi būti numatytos šiais pakeitimais, pavyzdžiui, nustatydama įpareigojimą į infrastruktūros mokesčių nustatymo kriterijus neįtraukti valstybės arba vietos valdžios institucijų biudžetuose numatytų išlaidų, kurių keleivių vežėjai negali apmokėti iš pajamų, gaunamų teikiant transporto paslaugas?
  3. Ar Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad joje numatyta valstybių narių pareiga nustatant mokesčiams už naudojimąsi infrastruktūra taikytinus antkainius užtikrinti optimalų geležinkelių rinkos segmento konkurencingumą taip pat taikytina mokesčių už naudojimąsi infrastruktūra nustatymui rinkos segmentuose, kuriuose konkurencija nevyksta, pavyzdžiui, dėl to, kad atitinkamame rinkos segmente transporto paslaugas teikia tik vienas geležinkelių vežėjas, kuriam suteikta Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio f punkte numatyta išimtinė teisė teikti transporto paslaugas šiame rinkos segmente?“

## Dėl prejudicinių klausimų

### *Dėl pirmojo klausimo*

- 29 Nors pirmasis klausimas susijęs tik su Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 2 dalies išaiškinimu, reikia priminti, kad pagal nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimo procedūrą, įtvirtintą SESV 267 straipsnyje, Teisingumo Teismas turi pateikti nacionaliniam teismui naudingą atsakymą, kuris pastarajam leistų išspręsti jo nagrinėjamą bylą, todėl, atsižvelgdamas į tai, jis turi performuluoti pateiktus klausimus. Siekiant pateikti tokį naudingą atsakymą, Teisingumo Teismui gali tekti atsižvelgti į Sąjungos teisės normas, kurių nacionalinis teismas nebuvo nurodęs savo klausime (2021 m. sausio 27 d. Sprendimo *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, 22 ir 23 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).
- 30 Taikant šią jurisprudenciją reikia konstatuoti, kad siekiant atsakyti į šį klausimą taip pat būtina atsižvelgti į kitas reguliavimo įstaigos funkcijas, numatytas minėtos direktyvos 56 straipsnyje, būtent šio straipsnio 6 ir 9 dalyse.
- 31 Taigi, pirmąjį klausimą reikia performuluoti taip, kad juo siekiama išsiaiškinti, ar Direktyvos 2012/34 56 straipsnis aiškintinas taip, kad pagal jį reguliavimo institucijai suteikiamas įgaliojimas savo iniciatyva priimti sprendimą, įpareigojantį įmonę, vykdančią pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, nurodytas šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje, atlikti tam tikrus apmokestinimo sistemos pakeitimus, nors tai nelemia diskriminacijos pareiškėjų atžvilgiu.



- 32 Pirma, reikia pažymėti, kad pagal šio 56 straipsnio 6 dalies pirmą sakinį „[r]eguliavimo institucija užtikrina, kad infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitiktų IV skyriaus 2 skirsnį ir būtų nediskriminuojantys“.
- 33 Šiame Direktyvos 2012/34 IV skyriaus 2 skirsnyje yra įtvirtintos taisyklės, susijusios su apmokestinimu ir mokesčiais.
- 34 Taigi iš šios direktyvos 56 straipsnio 6 dalies matyti, kad reguliavimo institucija yra kompetentinga vertinti, ar infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitinka minėtos direktyvos nuostatas, o ši kontrolė neapsiriboja galimo šių mokesčių diskriminuojamojo pobūdžio vertinimu.
- 35 Antra, iš Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalies matyti, kad reguliavimo institucija prireikus savo iniciatyva nusprendžia, kokiomis tinkamomis priemonėmis pašalinti pareiškėjų diskriminavimą, rinkos iškreipimą ir kitus nepageidaujamus šių rinkų pokyčius, ypač atsižvelgdama į šio 56 straipsnio 1 dalies a–g punktus. Vis dėlto, kadangi minėto 56 straipsnio 1 dalies d punkte konkrečiai kalbama apie apmokestinimo sistemą, pagal šio 56 straipsnio 9 dalį reguliavimo institucijai suteikiama galimybė *ex officio* tikrinti visus galimus Direktyvos 2012/34 nuostatų pažeidimus tokioje apmokestinimo sistemoje, o ne tik tuos pažeidimus, kurie susiję su diskriminacijos pareiškėjų atžvilgiu atvejais.
- 36 Šią išvadą patvirtina Direktyvos 2012/34 76 konstatuojamoji dalis, kurioje, be kita ko, bendrai nurodyta, kad reguliavimo institucija turi prižiūrėti, kaip taikomos šioje direktyvoje nustatytos taisyklės.
- 37 Be to, šis reguliavimo institucijos įgaliojimas nepriklauso nuo to, ar pateikiamas skundas arba pareiškiamas ieškinys, todėl gali būti įgyvendintas *ex officio*.
- 38 Taigi į pirmąjį klausimą reikia atsakyti: Direktyvos 2012/34 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį reguliavimo institucijai suteikiamas įgaliojimas savo iniciatyva priimti sprendimą, įpareigojantį įmonę, vykdančią pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, nurodytas šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje, atlikti tam tikrus apmokestinimo sistemos pakeitimus, nors dėl to nekyla diskriminacijos pareiškėjų atžvilgiu grėsmės.

### ***Dėl antrojo klausimo***

- 39 Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2012/34 56 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad reguliavimo institucija, įpareigodama įmonę, atliekančią esmines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, atlikti pakeitimus, gali nustatyti reikalavimus, kuriuos šie pakeitimai turi numatyti, ir, konkrečiai kalbant, ar ji gali įpareigoti į mokesčių už naudojimąsi infrastruktūra nustatymo kriterijus neįtraukti valstybės arba vietos valdžios institucijų biudžetuose numatytų išlaidų, kurių keleivių vežėjai negali apmokėti iš teikiant transporto paslaugas gaunamų pajamų.
- 40 Reikia pažymėti, kad šį klausimą sudaro dvi dalys. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pirma, klausia, ar apskritai jis gali nuspręsti dėl konkretaus reikalaujamo pakeitimo turinio, ir, antra, konkrečiai nurodydamas tam tikrą priemonę jis siekia sužinoti, ar ši priemonė gali būti taikoma.

- 41 Reikia pažymėti, kad 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/14/EB dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo, mokesčių už naudojamą geležinkelių infrastruktūrą ėmimo ir saugos sertifikavimo (OL L 75, 2001, p. 29; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 7 t., p. 32) 4 straipsnio 1 dalyje buvo įtvirtintos nuostatos, kuriose, kaip ir Direktyvos 2012/34 29 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 2 dalies, į kurią daroma nuoroda šio 29 straipsnio 1 dalyje, nuostatose, buvo numatytas infrastruktūros valdytojo valdymo nepriklausomumas. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas ne kartą nusprendė, kad siekiant užtikrinti tokį nepriklausomumą infrastruktūros valdytojas, nustatydamas mokesčio dydį pagal valstybių narių nustatytą apmokestinimo sistemą, privalo turėti tam tikrą veiksmų laisvę, kad galėtų ta sistema naudotis kaip valdymo priemone (šiuo klausimu žr. 2013 m. liepos 11 d. Sprendimo *Komisija / Čekijos Respublika*, C-545/10, EU:C:2013:509, 35 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 42 Ši geležinkelių infrastruktūros valdytojo nepriklausomumą nustatant mokesčių dydį Teisingumo Teismas pripažino tiek šio valdytojo santykiuose su atitinkama valstybe nare (2013 m. vasario 28 d. Sprendimo *Komisija / Ispanija*, C-483/10, EU:C:2013:114, 44 punktas ir 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Komisija / Italija*, C-369/11, EU:C:2013:636, 45 ir 46 punktai), tiek šio valdytojo santykiuose su geležinkelio įmonėmis (šiuo klausimu žr. 2013 m. vasario 28 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija*, C-473/10, EU:C:2013:113, 79 punktą).
- 43 Nors toks valdytojo nepriklausomumas taip pat taikomas reguliavimo institucijai, reikia pažymėti, kad minėtas nepriklausomumas vertinamas atsižvelgiant į pusiausvyrą, kurią Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė nustatyti tarp infrastruktūros valdytojo, kiek tai visų pirma susiję su jo pagrindinių funkcijų, nurodytų Direktyvos 2012/34 7 straipsnio 1 dalyje, vykdymu, ir kitų subjektų, kuriems pagal šią direktyvą suteikiami įgaliojimai.
- 44 Be to, kaip Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, šios direktyvos 29 straipsnio 1 dalyje įtvirtinamas kompetencijos pasidalijimas tarp valstybių narių ir infrastruktūros valdytojų, kiek tai susiję su apmokestinimo sistemomis. Iš tiesų valstybės narės turi numatyti apmokestinimo struktūrą, o nustatyti patį mokesčių ir jį surinkti iš esmės privalo infrastruktūros valdytojas (pagal analogiją žr. 2017 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *CTL Logistics*, C-489/15, EU:C:2017:834, 78 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 45 Be to, kaip matyti iš atsakymo į pirmąjį klausimą, teisėtumo kontrolė, kuri pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnį priskirta reguliavimo institucijai, yra susijusi su šioje direktyvoje numatytu kompetencijos pasidalijimu tarp šios reguliavimo institucijos ir infrastruktūros valdytojo. Taigi negalima teigti, kad reguliavimo institucijos vykdoma teisėtumo kontrolė kelia grėsmę infrastruktūros valdytojo nepriklausomumui, kuri užtikrina ši direktyva (šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Komisija / Italija*, C-369/11, EU:C:2013:636, 46 punktą). Taigi vykdydama šią užduotį reguliavimo institucija turi teisę nurodyti įmonei, vykdančiai pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, atlikti apmokestinimo sistemos pakeitimus, siekiant pašalinti šios sistemos nesuderinamumą su Direktyvoje 2012/34 numatytais reikalavimais.
- 46 Vis dėlto šiuo klausimu reguliavimo institucijos sprendimai gali būti grindžiami tik Direktyvos 2012/34 IV skyriaus 2 skirsnio nuostatų arba nediskriminavimo principo pažeidimu. Reguliavimo institucija neturi įgaliojimų priversti įmonę, atliekančią pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, sutikti su jos tikslingumo vertinimu, nes taip ji pasikėsintų į šio valdytojo turimą veiksmų laisvę, kaip tai buvo priminta šio sprendimo 41 punkte.

- 47 Taigi, į antrojo klausimo pirmą dalį reikia atsakyti: Direktyvos 2012/34 56 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad į apmokestinimo sistemą įtrauktini reikalavimai, kuriuos reguliavimo institucija turi teisę nustatyti įmonei, vykdančiai pagrindines geležinkelio infrastruktūros valdytojo funkcijas, privalo būti pagrįsti Direktyvos 2012/34 pažeidimu ir apsiriboti tikslu pašalinti nesuderinamumo atvejus, taip pat juose negali būti pateikti šios institucijos tikslingumo vertinimai, pažeidžiant šio valdytojo veiksmų laisvę.
- 48 Antrojo klausimo antroje dalyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo konkretų ir specifinį apmokestinimo elementą, kurį reguliavimo institucija galimai turi teisę nustatyti.
- 49 Reikia pažymėti, kad prašyme priimti prejudicinį sprendimą nėra jokios informacijos apie valstybės arba vietos valdžios institucijų biudžetuose numatytų išlaidų, į kurias nereikia atsižvelgti nustatant mokesčių už naudojimąsi infrastruktūra kriterijus, pobūdį. Bet kuriuo atveju geležinkelio įmonei suteikta kompensacija už viešąją paslaugą negali būti laikoma mokesčiu už naudojimąsi infrastruktūra.
- 50 Pagal Direktyvos 2012/34 29 straipsnio 1 dalį valstybės narės nustato apmokestinimo sistemos taisykles, atsižvelgdamos į infrastruktūros valdytojo nepriklausomumą. Taikydamos tą sąlygą valstybės narės taip pat nustato konkrečias apmokestinimo taisykles arba suteikia tokius įgaliojimus infrastruktūros valdytojui.
- 51 Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra jokios informacijos, iš kurios būtų matyti, kad atitinkama valstybė narė nustatė tokias konkrečias apmokestinimo taisykles. Taigi atrodo, kad (su sąlyga, kad tai patikrins prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) ši atsakomybė buvo patikėta įmonei, atliekančiai pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas.
- 52 Esant tokiai situacijai, santykius tarp reguliavimo institucijos ir šias pagrindines funkcijas vykdančios įmonės lemia šio sprendimo 47 punkte išdėstyti principai.
- 53 Šiomis aplinkybėmis norint atsakyti į antrojo klausimo antrą dalį nereikia papildomai aiškinti šių principų, tačiau reikia, kad nacionalinis teismas juos taikytų.
- 54 Taip pat reikia priminti, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog „SESV 267 straipsnis grindžiamas aiškiu nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo jurisdikcijos atskyrimu, pagal kurį Teisingumo Teismas turi aiškinti Sąjungos teisę, o nacionalinis teismas – taikyti šią taip išaiškintą teisę pagrindinėje byloje nagrinėjamos faktinėms aplinkybėms“ (2019 m. gruodžio 19 d. Nutarties *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1108, 20 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 55 Taigi Teisingumo Teismas neturi atsakyti į antrojo klausimo antrą dalį.

### ***Dėl trečiojo klausimo***

- 56 Trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad ji taikoma, kiek tai taip pat susiję su optimaliu geležinkelių rinkos segmentų konkurencingumo kriterijumi, geležinkelio rinkos segmentams, kuriuose konkurencija nevyksta, pavyzdžiui, tais atvejais, kai juos eksploatuoja viešųjų paslaugų teikėjas, kuriam pagal viešųjų paslaugų sutartį buvo suteikta išimtinė teisė, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio f punktą.

- 57 Reikia pažymėti, kaip tai savo išvados 38–44 punktuose iš esmės padarė generalinis advokatas, kad Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalyje vartojama sąvoka „konkurencingumas“ skiriasi nuo sąvokos „konkurencija“ ir kad nuostatos, kuriose vartojama pirmoji sąvoka, turi būti aiškinamos atsižvelgiant į šį skirtumą.
- 58 Šis skirtumas išplaukia iš Direktyvos 2012/34 nuostatų formuluočių. Iš tiesų šios direktyvos IV skyriuje, skirtame naudojimuisi geležinkelių infrastruktūra apmokestinti ir šios infrastruktūros pajėgumams paskirstyti, matyti, kad žodis „konkurencingumas“ vartojamas, pirma, šios direktyvos 31 straipsnio 5 dalies antroje pastraipoje, kurioje numatyta, kad Komisijos priimti įgyvendinimo aktai, nustatantys tvarką, kurios reikia laikytis taikant mokesčius už triukšmo poveikio aplinkai išlaidas, „neiškraipo geležinkelio įmonių konkurencijos ir nedaro poveikio bendram geležinkelių sektoriaus konkurencingumui“, ir, antra, 32 straipsnio 4 dalies ketvirtoje pastraipoje numatyta, kad įgyvendinimo aktai, kuriuose nustatoma tvarka, kurios reikia laikytis taikant mokesčio už naudojamą infrastruktūra diferenciaciją, „neiškraipo geležinkelio įmonių konkurencijos ir nedaro poveikio bendram geležinkelių sektoriaus konkurencingumui“.
- 59 Vadinasi, ši sąvoka „konkurencingumas“ yra susijusi ne su geležinkelio įmonių konkurencija, bet su atitinkamo geležinkelių sektoriaus konkurencingumu, atsižvelgiant į kitas transporto rūšis.
- 60 Darytina išvada, kad atsižvelgimas į „optimalų geležinkelių rinkos segmentų konkurencingumą“, kaip tai numatyta Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalyje, taip pat taikomas rinkos segmentams, kuriuose konkurencija nevyksta, pavyzdžiui, kai atitinkamą segmentą eksploatuoja viešųjų paslaugų teikėjas, kuriam pagal viešųjų paslaugų sutartį buvo suteikta išimtinė teisė, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio f punktą.
- 61 Tokį aiškinimą patvirtina ir tai, kad Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalies trečioje pastraipoje aiškiai numatyta, jog siekiant įvertinti antkainių taikymo svarbą infrastruktūros valdytojų parengtame rinkos segmentų sąraše reikia atsižvelgti į keleivių vežimo paslaugų teikimą pagal viešųjų paslaugų sutartį, kurioje, kaip nurodyta šios direktyvos 19 konstatuojamojoje dalyje, gali būti pagal Reglamentą Nr. 1370/2007 „numatytos išimtinės teisės teikti tam tikras paslaugas“.
- 62 Šiuo klausimu, kaip savo išvados 58–61 punktuose iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, tai, kad viešųjų paslaugų teikėjas vykdo su viešąja paslauga susijusią pareigą, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio e punktą, ir dėl to jam suteikta išimtinė teisė atitinkamame geležinkelių segmente, nereiškia, kad šio segmento eksploatavimas negali pasiekti tam tikro pelningumo lygio, dėl kurio galėtų būti taikomas antkainis.
- 63 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į trečiąjį klausimą reikia atsakyti: Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad ji taikoma, kiek tai visų pirma susiję su optimaliu geležinkelių rinkos segmentų konkurencingumo kriterijumi, geležinkelių rinkos segmentams, kuriuose nevyksta konkurencija, pavyzdžiui, tais atvejais, kai juos eksploatuoja viešųjų paslaugų teikėjas, kuriam pagal viešųjų paslaugų sutartį buvo suteikta išimtinė teisė, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio f punktą.

## Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 64 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (penktoji kolegija) nusprendžia:

- 1. 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/34/ES, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė, 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį reguliavimo institucijai suteikiamas įgaliojimas savo iniciatyva priimti sprendimą, įpareigojantį įmonę, vykdančią pagrindines geležinkelių infrastruktūros valdytojo funkcijas, nurodytas šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje, atlikti tam tikrus apmokestinimo sistemos pakeitimus, nors dėl to nekyla diskriminacijos pareiškėjų atžvilgiu grėsmės.**
- 2. Direktyvos 2012/34 56 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad į apmokestinimo sistemą įtrauktini reikalavimai, kuriuos reguliavimo institucija turi teisę nustatyti įmonei, vykdančiai pagrindines geležinkelio infrastruktūros valdytojo funkcijas, privalo būti pagrįsti Direktyvos 2012/34 pažeidimu ir apsiriboti tikslu pašalinti nesuderinamumo atvejus, taip pat juose negali būti pateikti šios institucijos tikslingumo vertinimai, pažeidžiant šio valdytojo veiksmų laisvę.**
- 3. Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad ji taikoma, kiek tai visų pirma susiję su optimaliu geležinkelių rinkos segmentų konkurencingumo kriterijumi, geležinkelių rinkos segmentams, kuriuose nevyksta konkurencija, pavyzdžiui, tais atvejais, kai juos eksploatuoja viešųjų paslaugų teikėjas, kuriam pagal viešųjų paslaugų sutartį buvo suteikta išimtinė teisė, kaip tai suprantama pagal 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinančio Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir Nr. 1107/70 2 straipsnio f punktą.**

Parašai.