



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 16 marca 2023 r.¹

Sprawa C-671/21

**UAB „Gargždų geležinkelis”
przy udziale:
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB „LTG Infra”**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Dyrektywa 2012/34/UE – Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury – Układanie rozkładu jazdy – Artykuł 45 – Proces koordynacji – Artykuł 46 – Przepełniona infrastruktura – Kryteria priorytetów – Artykuł 47 – Przepisy krajowe, które ustanawiają planowaną intensywność wykorzystania infrastruktury jako kryterium priorytetów – Sprawiedliwa i niedyskryminacyjna alokacja zdolności przepustowej infrastruktury

1. Niniejsze odesłanie prejudycjalne wynika ze sporu dotyczącego wykładni różnych przepisów dyrektywy 2012/34/UE² w odniesieniu do przepisów krajowych regulujących alokację zdolności przepustowej publicznej infrastruktury kolejowej.

2. Spór dotyczy zasadniczo: a) kryteriów priorytetów, które zgodnie z przepisami litewskimi mają zastosowanie do wniosków przedsiębiorstw ubiegających się o korzystanie z infrastruktury kolejowej, w szczególności gdy jest ona przepełniona; oraz b) uprzedniego procesu koordynacji, który musi przeprowadzić zarządca tej infrastruktury.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 2012/34

3. Artykuł 39 („Alokacja zdolności przepustowej”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą określić ramy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, z zastrzeżeniem warunku niezależności zarządzania określonego w art. 4. Ustala się szczegółowe

¹ Język oryginału: hiszpański.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32).

zasady alokacji zdolności przepustowej. Zarządca infrastruktury dokonuje alokacji zdolności przepustowej. W szczególności zarządca infrastruktury zapewnia, aby zdolność przepustowa infrastruktury była alokowana na sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych zasadach oraz zgodnie z prawem Unii.

[...]”.

4. Artykuł 44 („Wnioski”) ma następujące brzmienie:

„1. Wnioskodawcy mogą występować na podstawie prawa publicznego lub prywatnego do zarządcy infrastruktury o zawarcie umowy przyznającej im uprawnienia do użytkowania infrastruktury kolejowej [...].

[...]”.

5. Artykuł 45 („Układanie rozkładu jazdy”) stanowi:

„1. Zarządca infrastruktury w miarę możliwości realizuje wszystkie wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury, w tym zamówienia tras pociągów przebiegających przez więcej niż jedną sieć, i w miarę możliwości uwzględnia wszystkie ograniczenia dotyczące wnioskodawców, w tym skutki ekonomiczne dla ich działalności gospodarczej.

2. Zarządca infrastruktury może nadać priorytet określonym usługom w ramach procesu układania rozkładu jazdy i koordynacji, ale tylko w przypadkach określonych w art. 47 i 49.

3. Zarządca infrastruktury konsultuje się z zainteresowanymi stronami na temat projektu obowiązującego rozkładu jazdy i daje im przynajmniej jeden miesiąc na przedstawienie ich opinii [...].

4. Zarządca infrastruktury podejmuje odpowiednie środki w celu uwzględnienia wszelkich zgłoszonych zastrzeżeń”.

6. Zgodnie z art. 46 („Proces koordynacji”):

„1. W przypadku gdy w trakcie procesu układania rozkładu jazdy, o którym mowa w art. 45, zarządca infrastruktury napotyka konflikty między różnymi wnioskami [ma do czynienia z konkurencyjnymi wnioskami], próbuje w drodze koordynacji różnych wniosków zapewnić możliwie najlepsze dopasowanie wszystkich zgłoszonych potrzeb.

2. W przypadku gdy zachodzi sytuacja wymagająca koordynacji, zarządca infrastruktury ma prawo, w rozsądnych granicach, proponować zdolność przepustową infrastruktury, która różni się od tej, na jaką złożono wniosek.

3. Zarządca infrastruktury próbuje rozwiązać wszelkie konflikty w drodze konsultacji z odpowiednimi wnioskodawcami. Konsultacje te są oparte na ujawnieniu następujących informacji w rozsądnym czasie, nieodpłatnie i w formie pisemnej lub elektronicznej:

[...]

4. Zasady regulujące proces koordynacji określa się w regulaminie sieci. Odzwierciedlają one w szczególności trudności w ustalaniu międzynarodowych tras pociągów i skutki, jakie zmiana może powodować w stosunku do innych zarządców infrastruktury.

5. W przypadku gdy wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury nie mogą być uwzględnione bez koordynacji, zarządca infrastruktury próbuje uzgodnić wszystkie wnioski za pomocą koordynacji.

6. Bez uszczerbku dla istniejących procedur odwoławczych i dla art. 56, w przypadku sporów dotyczących alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, udostępniany jest system rozwiązywania sporów w celu szybkiego rozwiązywania tego rodzaju sporów. System ten ustanawiany jest w regulaminie sieci. W przypadku zastosowania tego systemu decyzję podejmuje się w terminie 10 dni roboczych”.

7. Zgodnie z art. 47 („Przepełniona infrastruktura”):

„1. W przypadku gdy po koordynacji zamówionych tras pociągów i konsultacjach z wnioskodawcami nie jest możliwe uwzględnienie wniosków o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury w sposób odpowiedni, zarządca infrastruktury musi niezwłocznie zgłosić, że dany odcinek infrastruktury, na którym ta sytuacja wystąpiła, jest przepełniony. Tak samo postępuje w odniesieniu do infrastruktury, w przypadku której można spodziewać się, że wystąpią na niej negatywne skutki niewystarczającej zdolności przepustowej w najbliższej przyszłości.

[...]

3. W przypadku gdy opłaty przewidziane w art. 31 ust. 4 nie zostały jeszcze pobrane lub nie zostały jeszcze osiągnięty zadowalający wynik i infrastruktura została zgłoszona jako przepełniona, zarządca infrastruktury może dodatkowo wykorzystać kryteria priorytetów przy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury.

4. Kryteria priorytetów uwzględniają znaczenie danego przewozu dla społeczeństwa w stosunku do każdego innego przewozu, który zostanie wyłączony w rezultacie tego postępowania.

W celu zagwarantowania rozwijania odpowiednich usług przewozowych w tym zakresie, w szczególności stosownie do wymogów obowiązku użyteczności publicznej lub promocji rozwoju krajowych i międzynarodowych przewozów towarowych, państwa członkowskie mogą podejmować wszelkie konieczne środki, na niedyskryminacyjnych zasadach, w celu zapewnienia, aby takie przewozy uzyskiwały priorytet przy dokonywaniu alokacji zdolności przepustowej infrastruktury.

[...].

6. Procedury, których należy przestrzegać, i kryteria, których należy użyć, w przypadku gdy infrastruktura jest przepełniona, zostają określone w regulaminie sieci”.

8. W myśl art. 52 („Wykorzystanie tras pociągów”):

„1. W regulaminie sieci zarządca infrastruktury określa warunki, na jakich przy ustalaniu priorytetów w procesie alokacji zostaną uwzględnione poprzednie wielkości wykorzystania tras pociągów.

2. W szczególności w przypadku przepełnionej infrastruktury zarządca infrastruktury wymaga zrzeczenia się danej trasy pociągów, która w okresie co najmniej jednego miesiąca była wykorzystywana poniżej progowej wielkości ustalonej w regulaminie sieci, chyba że nastąpiło to z przyczyn pozaekonomicznych, pozostających poza kontrolą wnioskodawcy”.

B. Prawo litewskie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 „Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo”³

9. Punkt 28 stanowi:

„W miarę możliwości zarządca publicznej infrastruktury kolejowej, w celu pogodzenia wniosków o przyznanie zdolności przepustowej dotyczących tej samej zdolności przepustowej, proponuje wnioskodawcom [...] zdolności przepustowe inne niż te, które są objęte ich wnioskami. W przypadku gdy wnioskodawcy [...] nie przyjmą zaproponowanych przez zarządcę infrastruktury publicznej alternatywnych zdolności przepustowych lub w przypadku braku takiej zdolności przepustowej, zarządca infrastruktury publicznej stosuje zasadę priorytetu, to znaczy dana zdolność przepustowa zostanie przydzielona wnioskodawcy, który będzie ją wykorzystywał w celu świadczenia usług przewozu pasażerskiego i towarowego na trasach międzynarodowych; jeżeli zdolność przepustowa nie będzie wykorzystywana w celu świadczenia usług przewozu pasażerskiego i towarowego na trasach międzynarodowych, zostanie ona przydzielona wnioskodawcy, który będzie ją wykorzystywał w celu świadczenia usług przewozu pasażerskiego i towarowego na trasach lokalnych; jeżeli zdolność przepustowa nie będzie wykorzystywana w celu świadczenia usług przewozu pasażerskiego i towarowego na trasach międzynarodowych lub lokalnych, zostanie ona przydzielona wnioskodawcy, [...] który będzie ją wykorzystywał przez największą liczbę dni; jeżeli przewiduje się, że zdolność przepustowa będzie wykorzystywana przez taką samą liczbę dni, zostanie ona przydzielona wnioskodawcy, [...] który złożył wniosek o przyznanie mu jak największej liczby dróg przebiegu na danej trasie”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

10. W dniu 3 kwietnia 2019 r. spółka UAB Gargždų geležinkelis (zwana dalej „spółką Gargždų geležinkelis”) złożyła wniosek o przyznanie zdolności przepustowej publicznej infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych na okres 2019–2020.

11. W dniu 3 maja 2019 r. Lietuvos transporto saugos administracija (litewski urząd bezpieczeństwa transportu) przekazał ten wniosek do oceny zarządcy infrastruktury publicznej⁴.

³ Regulamin alokacji zdolności przepustowej publicznej infrastruktury kolejowej zatwierdzony uchwałą rządu nr 611 z dnia 19 maja 2004 r. (zwany dalej „regulaminem w sprawie alokacji zdolności przepustowej”).

⁴ Na Litwie jest to „Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija” AB (dyrekcja ds. infrastruktury kolejowej spółki akcyjnej „Lietuvos geležinkeliai”, zwana dalej „zarządcą infrastruktury”).

12. W dniu 10 lipca 2019 r. zarządca infrastruktury przekazał urzędowi bezpieczeństwa transportu projekt obowiązującego rozkładu jazdy. Dodał on, że nie jest możliwe uwzględnienie w rozkładzie jazdy całej zdolności przepustowej, o którą wystąpili wnioskodawcy (w tym spółka Gargždų geležinkelis), ze względu na ograniczoną zdolność przepustową na niektórych elementach infrastruktury kolejowej, ponieważ niektóre z tych wniosków wzajemnie się wykluczały.

13. W dniu 17 lipca 2019 r. spółka Gargždų geležinkelis podniosła wobec zarządcy infrastruktury i urzędu bezpieczeństwa transportu, że ewentualne przepełnienie infrastruktury było sztuczne, gdyż rozkład jazdy obejmował wnioski złożone przez różnych wnioskodawców, których przedmiotem był przewóz tych samych towarów.

14. W dniu 3 sierpnia 2019 r. zarządca infrastruktury odpowiedział spółce Gargždų geležinkelis, że ze względu na różnice dotyczące alokacji tej samej zdolności przepustowej na odcinku publicznej infrastruktury kolejowej został wszczęty proces koordynacji. Wyjaśnił on, że wnioski o przyznanie zdolności przepustowej nie zawierają informacji o towarach, które mają być przewożone.

15. W dniu 23 września 2019 r. zarządca infrastruktury poinformował spółkę Gargždų geležinkelis, że stwierdzenie przepełnienia odcinka publicznej infrastruktury kolejowej nastąpiło w oparciu o rzeczywistą zdolność przepustową odcinka, ustaloną w wyniku analizy wniosków o przyznanie zdolności przepustowej otrzymanych na okres ważności obowiązującego rozkładu jazdy. Zarządca infrastruktury wskazał również spółce Gargždų geležinkelis, że ponieważ jeden z wnioskodawców odmówił udziału w procesie koordynacji, zarządca infrastruktury nie mógł zaproponować innych zdolności przepustowych zamiast tych wymienionych w jej wniosku.

16. W dniu 24 września 2019 r. zarządca infrastruktury poinformował urząd bezpieczeństwa transportu, że w okresie od dnia 27 sierpnia do dnia 23 września 2019 r. przeprowadził proces koordynacji, w wyniku którego nie był w stanie uwzględnić wszystkich wniosków. W związku z tym stwierdził on, że publiczna infrastruktura kolejowa była przepełniona na wskazanych odcinkach w okresie obowiązywania rozkładu jazdy w 2019 r.

17. W dniu 30 września 2019 r. spółka Gargždų geležinkelis zwróciła się do urzędu bezpieczeństwa transportu o zbadanie działań zarządcy infrastruktury.

18. W dniu 15 października 2019 r. urząd bezpieczeństwa transportu uznał, że zarządca infrastruktury, rozpatrując i koordynując wnioski, działał zgodnie z wymogami wynikającymi z obowiązujących wówczas przepisów oraz nie naruszył praw i uzasadnionych interesów spółki Gargždų geležinkelis.

19. W dniu 17 października 2019 r. dyrektor urzędu bezpieczeństwa transportu postanowił nie przyznać spółce Gargždų geležinkelis zdolności przepustowej, o którą spółka ta się ubiegała, ponieważ została ona już przyznana innym przedsiębiorstwom na podstawie zasady priorytetu ustanowionej w pkt 28 regulaminu w sprawie alokacji zdolności przepustowej. Ponadto wskazał on, że zaproponowanie alternatywnej zdolności przepustowej nie było możliwe, ponieważ element publicznej infrastruktury kolejowej był przepełniony.

20. W dniu 12 listopada 2019 r. spółka Gargždų geležinkelis wniosła odwołanie od wspomnianej decyzji do prezesa organu regulacyjnego, który wydał w dniu 13 lutego 2020 r. decyzję oddalającą odwołanie.

21. Spółka Gargždų geležinkelis wniosła skargę na tę decyzję do Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie, Litwa), który oddalił ją w wyroku z dnia 22 października 2020 r.

22. Spółka Gargždų geležinkelis wniosła odwołanie od wyroku z dnia 22 października 2020 r. do Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy).

23. Sąd ten powziął, po pierwsze, wątpliwości dotyczące krajowych przepisów regulujących alokację zdolności przepustowej infrastruktury. W szczególności zwraca się on z pytaniem, czy ustanowione w pkt 28 regulaminu w sprawie alokacji zdolności przepustowej zasady priorytetu trzecia i czwarta są zgodne z dyrektywą 2012/34.

24. W zasadach tych ustanowiono jako priorytetowe kryterium alokacji zdolności przepustowej infrastruktury intensywność wykorzystania sieci, to znaczy czynnik, który może naruszać zasadę niedyskryminacji, ponieważ przyznaje on nienależną korzyść operatorowi zasiedzialemu. Tak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r.⁵, dotyczącym dyrektywy 2001/14/WE⁶, uchylonej i zastąpionej dyrektywą 2012/34.

25. Po drugie, sąd ten zastanawia się, czy stosowanie kryteriów priorytetów jest uzależnione od spełnienia przesłanki, zgodnie z którą infrastruktura została zgłoszona jako przepełniona, czy też przeciwnie, jak wynika z art. 45 ust. 2 dyrektywy 2012/34, zarządca infrastruktury może stosować je także w ramach procesu układania rozkładu jazdy i koordynacji.

26. W tym kontekście Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) kieruje do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„Czy art. 47 ust. 4 akapity pierwszy i drugi dyrektywy 2012/34/UE należy interpretować w ten sposób, że jednoznacznie zakazują one wprowadzenia przepisów krajowych, zgodnie z którymi w przypadku przepełnionej infrastruktury przy dokonywaniu alokacji zdolności przepustowej można brać pod uwagę intensywność wykorzystania infrastruktury kolejowej? Czy dla tej oceny ma znaczenie kwestia, czy stopień wykorzystania infrastruktury kolejowej jest powiązany z rzeczywistym wykorzystaniem tej infrastruktury w przeszłości, czy też z jej planowanym wykorzystaniem w okresie obowiązywania danego rozkładu jazdy? Czy przepisy art. 45 i 46 dyrektywy 2012/34/UE, które przyznają zarządcy infrastruktury publicznej lub podmiotowi podejmującemu decyzje w sprawie zdolności przepustowej szeroki zakres uznania w zakresie koordynacji żądanej zdolności przepustowej, oraz wdrożenie tych przepisów do prawa krajowego mają jakiegokolwiek znaczenie dla tej oceny? Czy dla tej oceny jakiegokolwiek znaczenie ma okoliczność, że w konkretnym przypadku stwierdzono przepełnienie infrastruktury ze względu na to, że co najmniej dwa przedsiębiorstwa kolejowe ubiegają się o zdolność przepustową w odniesieniu do przewozu tego samego towaru?

Czy przepis art. 45 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE [...] oznacza, że zarządca infrastruktury może stosować krajową zasadę priorytetu również w przypadkach, gdy nie stwierdzono przepełnienia infrastruktury? W jakim zakresie (na podstawie jakich kryteriów) zarządca infrastruktury powinien, przed uznaniem infrastruktury za przepełnioną, *koordynować zamówione trasy pociągów i konsultować się z wnioskodawcami* na podstawie art. 47 [ust. 1] zdanie pierwsze

⁵ Sprawa Komisja/Hiszpania (C-483/10, EU:C:2013:114; zwana dalej „wyrokiem Komisja/Hiszpania”).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29).

dyrektywy 2012/34? Czy tego rodzaju konsultacje z wnioskodawcami powinny obejmować ocenę, czy co najmniej dwóch wnioskodawców złożyło konkurencyjne wnioski na przewóz tych samych ładunków (towarów)?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

27. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 9 listopada 2021 r.

28. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez spółkę Gargždų geležinkelis, rząd litewski i Komisję Europejską.

29. Nie uznano za konieczne przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

30. W celu lepszego zrozumienia sporu wskazane jest zwięźle przedstawienie zasad regulujących działania zarządcy infrastruktury w zakresie alokacji zdolności do korzystania z elementów infrastruktury kolejowej⁷.

31. Dyrektywa 2012/34 zawiera przepisy mające zastosowanie, po pierwsze, do zarządzania infrastrukturą kolejową, a po drugie, do działalności przedsiębiorstw kolejowych. Te ostatnie obejmują przepisy regulujące system prawny uzyskiwania licencji i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury dla przedsiębiorstw, które muszą wносить opłaty za korzystanie ze zdolności przepustowej.

32. Infrastruktura kolejowa ma oczywiście ograniczoną zdolność przepustową⁸, ponieważ stanowi „naturalny monopol”⁹, którego powielanie nie miałoby sensu. Zamiast wprowadzenia definicji infrastruktury kolejowej dyrektywa 2012/34 opisuje jej elementy składowe wymienione w załączniku I¹⁰. Pojęcie sieci jest związane z tą infrastrukturą: sieć kolejowa oznacza „całość infrastruktury kolejowej zarządzanej przez zarządcę infrastruktury”¹¹.

⁷ W kolejnych punktach (31–41) przytaczam, w niektórych przypadkach z niewielkimi zmianami, pkt 51–63 mojej opinii w sprawie SJ (C-388/17, EU:C:2018:738).

⁸ Podkreślono to w motywie 58 dyrektywy 2012/34, w którym wskazano, że „[s]ystemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury powinny uwzględnić skutki coraz pełniejszego wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury i w końcu powstania niedoboru tej zdolności”.

⁹ Motyw 71 dyrektywy 2012/34.

¹⁰ Obejmują one fizyczną podstawę niezbędną do utworzenia sieci kolejowej i jej obsługi, taką jak powierzchnia gruntów, tory i podtorze, perony pasażerskie i rampy towarowe, drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, ogrodzenia, zabezpieczenia, obiekty inżynierskie (mosty lub tunele), przejazdy kolejowe, nawierzchnia kolejowa, drogi dostępu dla pasażerów i towarów, urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe na szlaku, w stacjach i stacjach rozrządowych, systemy oświetleniowe oraz urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego lub budynki wykorzystywane przez dział infrastruktury.

¹¹ Artykuł 3 pkt 25 dyrektywy 2012/34.

33. Infrastruktura kolejowa (powiązana z pojęciem trasy pociągu)¹² jest zarządzana przez zarządcę odpowiedzialnego za jej eksploatację, utrzymanie i odnawianie. Podmioty, które wcześniej uzyskały licencję, na podstawie której zostały one uznane za przedsiębiorstwa kolejowe, muszą wystąpić do zarządcy o uznanie prawa do korzystania z określonej zdolności przepustowej infrastruktury.

34. Proces alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej jest poprzedzony opracowaniem tzw. regulaminu sieci, w którym zarządca infrastruktury podaje szczegółowo ogólne zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące alokacji. Dyrektywa 2012/34 pozostawia w gestii zarządcy uszczegółowienie różnych uwarunkowań w tym zakresie¹³.

35. Zgodnie z podstawową zasadą zarządca infrastruktury w miarę możliwości realizuje wszystkie wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury, które otrzyma. Jeżeli nie jest to możliwe, stosuje inne kryteria alokacji¹⁴. Ponadto zarządca ustala proponowany obowiązujący rozkład jazdy i przekazuje go zainteresowanym stronom, aby zgłosiły one swoje uwagi.

36. Całość decyzji¹⁵ dotyczących alokacji zdolności przepustowej infrastruktury pozwala na zamknięcie rozkładu jazdy poprzez zaplanowanie ruchu pociągów i taboru kolejowego w infrastrukturze w okresie, w którym obowiązuje wspomniany rozkład jazdy. Punkt 2 załącznika VII do dyrektywy 2012/34 dotyczy nieprzewidzianych zmian lub dostosowań rozkładu jazdy, co daje wyobrażenie o jego elastyczności i zdolności dostosowania się do zmieniających się okoliczności.

37. Zarządca infrastruktury działa w rzeczywistości, która oferuje ograniczone możliwości (pod względem przestrzeni i czasu) zrealizowania wniosków przedsiębiorstw. Ze względu na to, że trasy są ograniczone do układów torowisk i zależą od zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, zarządca z konieczności musi koordynować świadczenie usług transportowych przez przedsiębiorstwa kolejowe.

38. W rzeczywistości swoboda przedsiębiorstw kolejowych w zakresie oferowania odbiorcom publicznym preferowanych tras i najbardziej odpowiadających im rozkładów jazdy pociągów jest kompatybilna z tym, aby propozycje te były uzależnione od decyzji zarządcy infrastruktury dotyczących koordynacji. To właśnie zarządca infrastruktury ostatecznie „ustanawia” (nawet gdy polega to na uwzględnieniu wniosków przedsiębiorstw) tzw. warunki działania usługi.

39. W dyrektywie 2012/34 przewidziano wiele przypadków, w których przyznano zarządcy infrastruktury uprawnienia mające wpływ na te warunki. Definicje zawarte w art. 3, dotyczące „tras alternatywnej”, „realnej alternatywy” lub „przepełnionej infrastruktury”, są następnie odzwierciedlone w regulacji, zgodnie z którą zarządca infrastruktury może – i powinien –

¹² Zdolność przepustowa infrastruktury oznacza „potencjał do układania rozkładu jazdy zamówionych tras pociągów dla danego odcinka infrastruktury w określonym przedziale czasowym” (art. 3 pkt 24, 27).

¹³ Na przykład ustalenie zasad pobierania opłat (art. 29 ust. 3), określenie wymogów, które muszą spełnić wnioskodawcy (art. 41 ust. 2), ustanowienie zasad regulujących proces koordynacji i system rozwiązywania sporów (art. 46 ust. 4 i 6), czy wreszcie, w odniesieniu do przepełnionej infrastruktury, procedury i kryteria, których należy przestrzegać, oraz określenie minimalnej progowej wielkości wykorzystania (art. 47 ust. 6 i art. 52 ust. 2).

¹⁴ Kiedy zarządca infrastruktury stwierdza, że istnieją konkurencyjne wnioski, próbuje w drodze koordynacji różnych złożonych wniosków zapewnić możliwie najlepsze dopasowanie wszystkich zgłoszonych potrzeb i może, w rozsądnych granicach, proponować zdolność przepustową infrastruktury, która różni się od tej, na jaką złożono wniosek.

¹⁵ Chociaż dyrektywa nie odnosi się wyraźnie do decyzji dotyczących alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, przyjęcie takich decyzji jest dorozumiane. Artykuł 46 ust. 6 przewiduje system rozwiązywania sporów (bez uszczerbku dla odpowiedniej procedury odwoławczej zgodnie z art. 56).

uczestniczyć w określaniu warunków korzystania z infrastruktury w odniesieniu do „wymaganej zdolności przepustowej”, „tras” lub „częstotliwości usług”, aby uniknąć powielania tras lub przepełnienia infrastruktury¹⁶.

40. Regulamin sieci, do którego opublikowania jest zobowiązany zarządca infrastruktury, pozwala mu również na wprowadzenie zmian w elementach, które nie są możliwe do określenia a priori. Zarządca ten może ponadto zdecydować o alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, która różni się od tej, na jaką złożono wniosek, co świadczy o tym, że margines decyzji przedsiębiorstw świadczących usługi transportu kolejowego jest ograniczony przez skończone możliwości związane z naturalnym niedostatkim dostępnych zasobów, którymi musi zarządzać zarządca infrastruktury.

41. Podsumowując, ze względu na konieczność zarządzania ograniczonymi zasobami kolejowymi i ich rozdziału zarządca infrastruktury musi mieć uprawnienie do nakładania na przedsiębiorstwa, które wykorzystują te zasoby, warunków świadczenia ich usług, mających wpływ na wymaganą zdolność przepustową, trasy oraz częstotliwość tych usług.

42. Zarządca infrastruktury odgrywa główną rolę jako podmiot odpowiedzialny za eksploatację, utrzymanie i odnawianie infrastruktury fizycznej umożliwiającej transport kolejowy. Zgodnie z art. 39 ust. 1 dyrektywy 2012/34 zarządca infrastruktury ma obowiązek zapewnienia, „aby zdolność przepustowa infrastruktury była alokowana na sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych zasadach”.

43. Przedsiębiorstwa kolejowe upoważnione¹⁷ do prowadzenia działalności w tym sektorze muszą wystąpić do zarządcy infrastruktury o uznanie ich prawa do korzystania z określonej zdolności przepustowej tej infrastruktury w celu świadczenia ich usług przewozowych¹⁸.

44. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2012/34 nakłada na zarządców infrastruktury obowiązek zapewnienia wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, w niedyskryminacyjny sposób, minimalnego pakietu dostępu określonego w pkt 1 załącznika II.

45. Przewidziany w dyrektywie 2012/34 proces alokacji zdolności przepustowej infrastruktury ma na celu zapewnienie, aby przedsiębiorstwa kolejowe rzeczywiście dysponowały przyznaną zdolnością przepustową zgodnie z obowiązkiem zawartym w art. 10 ust. 1 tej dyrektywy¹⁹.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz.U. 2016, L 352, s. 1) potwierdza to podejście. W motywie 28 tej dyrektywy wskazano, że „państwa członkowskie mogą uzależnić prawo dostępu do infrastruktury od spełnienia szczególnych warunków, aby umożliwić wdrożenie zintegrowanego systemu rozkładu jazdy krajowych kolejowych przewozów pasażerskich”.

¹⁷ Zgodnie z art. 17 ust. 4 dyrektywy 2012/34 „[ż]adne przedsiębiorstwo nie może świadczyć kolejowych usług przewozowych objętych zakresem niniejszego rozdziału, o ile nie została mu przyznana odpowiednia licencja na usługi, jakie mają być świadczone”.

¹⁸ Zgodnie z tym samym art. 17 ust. 4 dyrektywy 2012/34 „[t]aka licencja sama w sobie nie uprawnia jednakże jej posiadacza do dostępu do infrastruktury kolejowej”.

¹⁹ „[Przyznania] [p]rzedsiębiorstwom kolejowym [...] na sprawiedliwych, niedyskryminacyjnych i przejrzystych warunkach praw[a] dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich w celu wykonywania wszystkich rodzajów kolejowych przewozów towarowych”. Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy 2012/34 dotyczy przewozów pasażerskich.

46. Proces ten rozciąga się od regulaminu sieci do zatwierdzenia rozkładu jazdy²⁰. Jego pośrednie fazy są określone w sekcji 3 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 i obejmują:

- wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury składane przez co najmniej jednego wnioskodawcę (przedsiębiorstwa kolejowe);
- etap układania rozkładu jazdy po złożeniu wniosków przez wnioskodawców;
- etap koordynacji, który rozpoczyna się, gdy zarządca infrastruktury ma do czynienia z konkurencyjnymi wnioskami;
- zgłoszenie infrastruktury jako przepełnionej, które ma miejsce, gdy koordynacja nie jest możliwa. W takim przypadku zarządca infrastruktury stosuje kryteria priorytetów w celu przyznania zdolności przepustowej.

47. W celu dokonania analizy przedstawionych pytań wydaje mi się, że właściwsze jest zastosowanie struktury czasowej faz mających na celu przyznanie zdolności przepustowej. W związku z tym przeanalizuję przede wszystkim proces koordynacji, a następnie skupię się na zasadach mających zastosowanie do przepełnionej infrastruktury.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

48. Poprzez wątpliwości wyrażone w drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy przed zgłoszeniem infrastruktury kolejowej jako przepełnionej zarządca tej infrastruktury:

- może zastosować krajową zasadę priorytetu;
- powinien koordynować zamówione trasy pociągów i konsultować się z wnioskodawcami;
- musi ocenić zbieżność towarów, które zamierza przewozić co najmniej dwóch wnioskodawców.

49. W tej serii pytań aspekty materialne (zasady alokacji zdolności przepustowej) nakładają się na aspekty formalne (procesy układania rozkładu jazdy i koordynacji). Rozpocznę moją analizę od tych ostatnich.

²⁰ Obowiązujący rozkład jazdy zawiera „dane określające wszelki planowy ruch pociągów i taboru, który będzie miał miejsce na danej infrastrukturze w ciągu okresu, w którym on obowiązuje” (art. 3 pkt 28 dyrektywy 2012/34).

1. Procesy układania rozkładu jazdy i koordynacji: art. 45 i 46 dyrektywy 2012/34

50. W ramach układania rozkładu jazdy „[z]arządca infrastruktury w miarę możliwości realizuje wszystkie wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury”²¹. Jeżeli ma on do czynienia z konkurencyjnymi wnioskami, „próbuje w drodze *koordynacji* różnych wniosków zapewnić możliwie najlepsze dopasowanie wszystkich zgłoszonych potrzeb”²².

51. Koordynacja²³ odgrywa zatem kluczową rolę w alokacji zdolności przepustowej infrastruktury w przypadku konkurencyjnych wniosków. W ramach wykonywania tego zadania polegającego na koordynacji, którego zasady muszą być określone w regulaminie sieci²⁴, art. 46 dyrektywy 2012/34:

- uprawnia zarządcę infrastruktury do tego, aby „w rozsądnych granicach, proponowa[ł] zdolność przepustową infrastruktury, która różni się od tej, na jaką złożono wniosek” (ust. 2);
- przewiduje konsultacje z wnioskodawcami, którym udostępnia się informacje dotyczące treści pozostałych wniosków, bez ujawniania tożsamości pozostałych wnioskodawców. Celem konsultacji jest umożliwienie zarządcy infrastruktury rozwiązania wszelkich konfliktów (ust. 3);
- ustanawia „system rozwiązywania sporów w celu szybkiego rozwiązywania” sporów dotyczących alokacji zdolności przepustowej infrastruktury (ust. 6).

52. Z całości tych norm wynika, że w procesie koordynacji przedsiębiorstwa kolejowe i zarządca infrastruktury muszą brać aktywny udział w celu osiągnięcia rozsądnego rozwiązania. Na podstawie wiedzy o żądaniach każdego wnioskodawcy i istniejących ograniczeniach zdolności przepustowej zarządca infrastruktury zmierza do tego, by wszyscy wnioskodawcy, nawet z pewnym poświęceniem, mogli świadczyć swe usługi.

53. Moim zdaniem rola zarządcy infrastruktury wykracza poza rolę zwykłego mediatora, który stara się doprowadzić przeciwne strony do porozumienia. Jak już wskazałem, dyrektywa 2012/34 przyznaje mu uprawnienia decyzyjne. W szczególności art. 46 ust. 3 uprawnia zarządcę infrastruktury do *rozwiązywania* konfliktów między wnioskodawcami.

54. Z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym i w uwagach stron można by wywnioskować, że proces koordynacji prowadzony w niniejszej sprawie nie spełnia w pełni wymogów określonych w art. 46 dyrektywy 2012/34²⁵, lecz jedynie sąd odsyłający może to ustalić ze względu na jego znajomość okoliczności faktycznych.

²¹ Koordynacja jest zdefiniowana jako „proces, za pomocą którego zarządca infrastruktury i wnioskodawcy będą próbowali rozwiązać sytuacje, w których występują kolidujące ze sobą wnioski o przyznanie zdolności przepustowej” (art. 45 ust. 1 dyrektywy 2012/34).

²² Artykuł 46 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Podobnie ust. 5 tego samego artykułu stanowi, że „[w] przypadku gdy wnioski o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury nie mogą być uwzględnione bez koordynacji, zarządca infrastruktury próbuje uzgodnić wszystkie wnioski za pomocą koordynacji”.

²³ Artykuł 3 pkt 22 dyrektywy 2012/34.

²⁴ Artykuł 46 ust. 4 dyrektywy 2012/34 i załącznik IV do niej. Zgodnie z tym przepisem informacje, które należy zawrzeć w regulaminie sieci, obejmują: „d) zasady regulujące proces koordynacji i system rozstrzygnięcia sporów udostępniany w ramach tego procesu”.

²⁵ Wydaje się, że proces ten ograniczył się do wymiany pism, przy czym nie ma dowodów próby rozwiązania konfliktu. W pkt 15 postanowienia odsyłającego wskazano na bezsilność zarządcy infrastruktury wobec faktu, że wnioskodawca odmawia udziału w procesie koordynacji. Wynika to również z uwag spółki Gargždų geležinkelis (pkt 68–70). Byłoby nielogiczne, gdyby proces koordynacji był skazany na niepowodzenie ze względu na to, że jeden z kandydatów odmawia wzięcia w nim udziału.

2. *Czy w procesach układania rozkładu jazdy i koordynacji istnieją priorytety?*

55. Artykuł 45 ust. 2 dyrektywy umożliwia zarządcy infrastruktury „nada[nie] priorytet[u] określonym usługom w ramach procesu układania rozkładu jazdy i koordynacji, ale tylko w przypadkach określonych w art. 47 i 49”.

56. Wykładnia tego przepisu nie jest łatwa w zakresie, w jakim art. 47 reguluje zgłaszanie danego odcinka infrastruktury jako przepełnionego, a art. 49 odnosi się do infrastruktury specjalnej (co jest nieistotne w niniejszej sprawie).

57. Moim zdaniem zawarte w art. 45 odniesienie do art. 47 umożliwia stosowanie odpowiednio kryteriów priorytetów korzystnych dla niektórych przewozów, które ten ostatni przepis przewiduje w odniesieniu do alokacji zdolności przepustowej przepełnionej infrastruktury, do (wcześniejszych) procesów układania rozkładu jazdy i koordynacji.

58. Zgadzam się z rządem litewskim w tej ocenie i nie zgadzam się z Komisją, która uważa, że art. 45 i 46 nie przewidują stosowania zasad priorytetu ograniczonych do art. 47. Komisja twierdzi, że wynika to z wyroku SJ²⁶, pkt 39 i 40, lecz moja interpretacja tych punktów różni się od interpretacji Komisji.

59. W wyroku tym Trybunał, po dokonaniu przeglądu zasadniczych elementów procesów układania rozkładu jazdy i koordynacji, podkreślił, że „[a]rtykuł 47 dyrektywy 2012/34 zawiera przepisy regulujące przypadki przepełnienia infrastruktury kolejowej, w ramach których zarządca infrastruktury może ustalić kryteria priorytetów”. Trybunał nie rozważał (ponieważ nie było to konieczne w tym sporze), czy te same kryteria można zastosować w procesach układania rozkładu jazdy i koordynacji.

60. Artykuły 45 i 46 dyrektywy 2012/34 przyznają zarządcy infrastruktury, o czym również wspominałem, szeroką swobodę oceny przy rozstrzyganiu wniosków o przyznanie zdolności przepustowej. W tym celu nic nie stoi na przeszkodzie, aby zarządca infrastruktury określił wcześniej (w regulaminie sieci), na podstawie jakich rozsądnych, obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów przystąpi do układania rozkładu jazdy i w razie potrzeby do koordynacji konkurencyjnych wniosków. W tym samym zakresie może on nadać priorytet określonym usługom względem innych, jeśli wymaga tego interes ogólny.

61. Jak podnosi rząd litewski, sprzyja to przejrzystości procesu, ponieważ wnioskodawcy wiedzą z góry, z czym będą musieli się zmierzyć, w przypadku gdy konieczne będzie skoordynowanie ich wniosków.

62. Inną kwestią jest to, że wśród zasad priorytetu intensywność korzystania jest kryterium decydującym. W dalszej części przeanalizuję, w jakim stopniu kryterium to wiąże się z faworyzowaniem operatora zasiedziałego, w związku z czym stosowanie tego kryterium udaremnia jeden z zasadniczych celów dyrektywy 2012/34, jakim jest otwarcie rynku kolejowego na konkurencję.

²⁶ Wyrok z dnia 28 lutego 2019 r. (C-388/17, EU:C:2019:161).

3. Charakter przewożonych towarów

63. Podobnie jak rząd litewski i Komisja jestem zdania, że rodzaj przewożonych towarów nie jest istotnym elementem w procesie koordynacji wniosków o przyznanie zdolności przepustowej, które konkurują ze sobą.

64. W dyrektywie 2012/34 cechy szczególne związane z charakterem towarów są uwzględniane przy ustalaniu podwyżek, ale nie w procesie koordynacji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 akapit czwarty tej dyrektywy zarządcy infrastruktury mogą rozróżniać segmenty rynku według przewożonych towarów.

65. Ponadto wskazanie rodzaju towarów, które dane przedsiębiorstwo kolejowe zamierza przewozić, nie musi być konieczne zawarte we wnioskach o przyznanie zdolności przepustowej. W rzeczywistości zdaniem spółki Gargždų geležinkelis²⁷ jej wniosek dotyczył pociągów towarowych, bez wyszczególnienia towarów, które zamierzała ona przewozić (co wydaje się logiczne, gdyż jest to ewentualność zależna od konkretnych potrzeb rynkowych)²⁸.

C. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

66. Poprzez wątpliwości przedstawione w tym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w przypadku zgłoszenia infrastruktury jako przepełnionej art. 47 ust. 4 dyrektywy 2012/34 zezwala na przyjęcie kryteriów priorytetów alokacji, które uwzględniają intensywność wykorzystywania tej infrastruktury przez przedsiębiorstwo kolejowe w przeszłości lub w przyszłości.

67. Stanowiska uczestników postępowania różnią się w tym względzie: spółka Gargždų geležinkelis podnosi, że istnieje dyskryminacja wobec podmiotów wchodzących na rynek, czemu rząd litewski zaprzecza. Komisja ze swojej strony twierdzi, że nawet gdyby kryterium to było ważne in abstracto, byłoby dopuszczalne tylko wtedy, gdyby nie prowadziło do ograniczenia konkurencji, ani nie sprzyjało ograniczeniu zdolności przepustowej.

68. Moim zdaniem wyrok Komisja/Hiszpania dostarcza wskazówek niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na te pytania. W wyroku tym:

- Trybunał orzekł, że zgodnie z „art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14 [obecnie art. 39 ust. 1 dyrektywy 2012/34] [...] zarządca infrastruktury zapewnia w szczególności, żeby zdolność przepustowa infrastruktury była przydzielana na sprawiedliwych i niedyskryminujących zasadach oraz zgodnie z prawem Unii”.
- Trybunał stwierdził, „że kryterium efektywnego wykorzystania sieci jako kryterium alokacji zdolności przepustowej infrastruktury jest dyskryminacyjne w zakresie, w jakim w przypadku nakładania się zamówień na tę samą trasę pociągu lub przepełnienia sieci prowadzi do

²⁷ Punkty 15 i 16 jej uwag na piśmie.

²⁸ Jeżeli „licencja” oznacza „licencję wydaną przedsiębiorstwu przez organ wydający licencje, poprzez którą zostaje uznana jego zdolność do wykonywania przewozów kolejowych jako przedsiębiorstwo kolejowe”, a działalność podstawowa przedsiębiorstwa kolejowego musi polegać na „świadczeniu usług w transporcie towarowym lub pasażerskim koleją”, we wniosku o przyznanie zdolności przepustowej należy wskazać proponowany przewóz (pasażerski lub towarowy), ale niekoniecznie rodzaj przewożonych towarów.

utrzymania przewagi tradycyjnych użytkowników i zablokowania dostępu do atrakcyjniejszych tras pociągów nowym przewoźnikom”²⁹.

69. Niewątpliwie w tej sprawie intensywność wykorzystania odnosiła się do wykorzystania w przeszłości, a w niniejszym sporze odnosi się do przyszłych prognoz. Jestem jednak zdania, że okoliczność ta nie ma wpływu na wynik.

70. Wynika to z faktu, że prognozy przyszłego zapotrzebowania w zakresie zdolności przepustowej infrastruktury, aby były przekonujące i realistyczne, muszą być poparte obiektywnymi danymi dotyczącymi wykorzystania w bezpośredniej przeszłości (lub obecnie). Ponieważ tylko operatorzy zasiedzieli mogą przedstawić takie elementy oceny, każdy inny operator starający się o uzyskanie zdolności przepustowej będzie znajdował się w gorszej sytuacji: nie będzie on mógł powołać się na swoją korzyść na usługi, które już wykonał (lub będzie mógł to uczynić tylko w mniejszym zakresie).

71. W rzeczywistości przyjęcie tego kryterium mogłoby prowadzić do błędnego koła, w którym operatorowi zasiedzialemu przyznawana byłaby kolejno zdolność przepustowa z obejściem wymogu określonego w art. 38 ust. 2 dyrektywy 2012/34 („Prawo do użytkowania określonej zdolności przepustowej infrastruktury w formie trasy pociągu może zostać przyznane wnioskodawcom maksymalnie na okres ważności jednego obowiązującego rozkładu jazdy”)³⁰.

72. Uznając nawet, że odmiennie traktowanie jest uzasadnione innym celem dyrektywy 2012/34, takim jak zagwarantowanie skuteczniejszego stosowania infrastruktury, „dla jego realizacji nie jest w żadnym razie konieczne, aby dany środek wprowadzał dyskryminację między operatorami sieci czy też aby uniemożliwiał nowym przewoźnikom dostęp do sieci”³¹.

73. Okoliczność, że dyskryminacja ta faktycznie miała miejsce ze szkodą dla nowego operatora, wydaje się wynikać z okoliczności faktycznych opisanych w postanowieniu odsyłającym oraz w uwagach stron. Chociaż ustalenie tej okoliczności należy także do sądu odsyłającego, istnieją wszelkie powody, by sądzić, że przy stosowaniu zasad trzeciej i czwartej przewidzianych w pkt 28 regulaminu w sprawie alokacji zdolności przepustowej żądania nowego operatora w zakresie uzyskania dostępu do infrastruktury są systemowo odrzucane na rzecz zasiedziałego operatora publicznego. Zasiedziały operator publiczny najwyraźniej ubiega się ponadto o przyznanie zdolności przepustowej, której, po jej uzyskaniu, następnie nie wykorzystuje³² i odmawia udziału w procesie koordynacji.

²⁹ Wyrok Komisja/Hiszpania (pkt 94, 95). Orzecznictwo to nie pozwala również zrozumieć art. 52 („Wykorzystanie tras pociągów”), gdy odnosi się on do priorytetów w procesie alokacji w tym znaczeniu, że poprzednie wielkości wykorzystania tras pociągów mogą stanowić korzyść. W szczególności ust. 2 tego artykułu jest oparty na odmiennym podejściu, ponieważ w przypadku gdy infrastruktura jest przepełniona, wiąże on konieczne zrzeczenie się danej trasy pociągów z jej wykorzystaniem poniżej wielkości progowej.

³⁰ Wyrok Komisja/Hiszpania, pkt 91, 92. W pkt 98 tego wyroku Trybunał podkreślił, że istnieją „szczególne przepisy mające na celu wsparcie efektywnego wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury przy jednoczesnym zagwarantowaniu równego i niedyskryminującego dostępu do sieci kolejowej”. W swojej opinii rzecznik generalny N. Jääskinen podkreślił, że „faworyzowanie zasiedziałego przedsiębiorstwa nie znajduje się wśród środków przewidzianych w dyrektywie, mających na celu wspieranie efektywnego wykorzystania sieci” (C-483/10, EU:C:2012:524, pkt 97).

³¹ Wyrok Komisja/Hiszpania, pkt 97.

³² Spółka Gargždų geležinkelis odnosi się do sprawozdania litewskiego trybunału obrachunkowego (sprawozdanie z audytu nr VA 2018 P 20 1 12 z dnia 12 grudnia 2018 r.), z którego wynika, że operator publiczny nie wykorzystał 39 % zarezerwowanej zdolności przepustowej.

V. Wnioski

74. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, by odpowiedział na pytania przedstawione przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) w następujący sposób:

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

należy interpretować w ten sposób, że:

- Ustanawia ona w art. 46 wymóg istnienia procesów koordynacji i rozwiązywania konfliktów, aby zarządca infrastruktury, w rozsądnych granicach, samodzielnie zdecydował o przyznaniu zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej wnioskodawcom, tak aby pogodzić ze sobą, po konsultacji z tymi wnioskodawcami, konkurencyjne wnioski.
- Zezwala ona w art. 45 ust. 2 w związku z art. 47 na to, by zarządca infrastruktury nadał priorytet określonym usługom w procesach układania rozkładu jazdy i koordynacji, pod warunkiem że czyni to na podstawie obiektywnych, przejrzystych, rozsądnych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych kryteriów.
- Zgodnie z art. 47 ust. 4 stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, które ustanawiają jako kryterium priorytetów przy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, gdy infrastruktura ta jest przepełniona, intensywność wykorzystania sieci kolejowej w przeszłości lub w przyszłości przez operatora zasiedziałego, czego skutkiem jest uniemożliwienie nowym operatorom dostępu do tej samej infrastruktury.