



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 9 września 2021 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Dyrektywa 2012/34/UE – Artykuły 32 i 56 –  
Pobieranie opłat za infrastrukturę kolejową – Niezależność zarządcy infrastruktury –  
Funkcje organu regulacyjnego – Pojęcie „optymalnej konkurencyjności segmentów rynku  
kolejowego” – Wyłączne prawo do segmentu kolejowego – Podmiot świadczący  
usługi publiczne

W sprawie C-144/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie  
prejudycjalnym, złożony przez administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny, Łotwa)  
postanowieniem z dnia 26 marca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 marca 2020 r.,  
w postępowaniu:

**AS „LatRailNet”,**

**VAS „Latvijas dzelzceļš”**

przeciwko

**Valsts dzelzceļa administrācija,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, M. Ilešič, E. Juhász (sprawozdawca), C. Lycourgos i I. Jarukaitis,  
sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu VAS „Latvijas dzelzceļš” – D. Driče, advokāte,
- w imieniu Valsts dzelzceļa administrācija – J. Zālītis, J. Zicāns i J. Iesalnieks,

\* Język postępowania: łotewski.

- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo I. Naglis, W. Mölls, i C. Vrignon, a następnie C. Vrignon, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 marca 2021 r.,

wyduje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 32 ust. 1 i art. 56 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów pomiędzy AS „LatRailNet” i VAS „Latvijas dzelzceļš” (zwanym dalej „LD”) a Valsts dzelzceļa administrācija (krajową administracją kolei, Łotwa) w przedmiocie zaskarżenia dwóch aktów wydanych przez tę administrację, odpowiednio, w dniach 27 czerwca 2018 r. i 7 listopada 2018 r.

### Ramy prawne

#### *Dyrektywa 2012/34*

- 3 Motywy 19 i 76 dyrektywy 2012/34 mają następujące brzmienie:
    - (19) Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego [oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1)] zezwala państwom członkowskim i władzom lokalnym na zawieranie umów o świadczenie usług publicznych, które mogą obejmować wyłączne prawa świadczenia określonych usług. Dlatego też konieczne jest zapewnienie spójności przepisów tego rozporządzenia z zasadą otwarcia międzynarodowych przewozów pasażerskich na konkurencję.
- [...]
- (76) Efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu regulacyjnego, który nadzoruje stosowanie przepisów określonych w niniejszej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy, bez uszczerbku dla możliwości kontroli sądowej. Taki organ regulacyjny powinien mieć możliwość egzekwowania swoich wezwań do przedstawienia informacji oraz decyzji za pomocą odpowiednich sankcji”.

- 4 Artykuł 4 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Niezależność przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury”, stanowi w ust. 2:

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

- 5 Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Niezależność podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby podstawowe funkcje dotyczące wyznaczania sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury były powierzane podmiotom lub przedsiębiorstwom, które same nie świadczą kolejowych usług przewozowych. Niezależnie od struktur organizacyjnych istnieje obowiązek wykazania, że cel ten został osiągnięty.

Podstawowe funkcje to:

- a) podejmowanie decyzji dotyczących alokacji tras pociągów, w tym zarówno określanie, jak i ocena dostępności, a także alokacja poszczególnych tras pociągów; oraz
- b) podejmowanie decyzji dotyczących pobierania opłat za infrastrukturę, w tym ustalanie i pobieranie opłat, bez uszczerbku dla art. 29 ust. 1.

Państwa członkowskie mogą jednakże powierzyć przedsiębiorstwom kolejowym lub jakimkolwiek innemu podmiotowi odpowiedzialność za przyczynianie się do rozwoju infrastruktury kolejowej, na przykład poprzez inwestycje, utrzymanie oraz finansowanie.

[...]”.

- 6 Sekcja 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34, zatytułowana „Opłaty za infrastrukturę i usługi”, obejmuje art. 29–37 tej dyrektywy.

- 7 Artykuł 29 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ustalanie, wyznaczanie i pobieranie opłat”, przewiduje:

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

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

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

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

Bez uszczerbku dla niezależności zarządzania określonej w art. 4 i pod warunkiem, że prawo to zostało bezpośrednio przyznane w prawie konstytucyjnym przed dniem 15 grudnia 2010 r.,

parlament narodowy może mieć prawo do kontrolowania oraz, w stosownym przypadku, przeglądu poziomu opłat określonego przez zarządcę infrastruktury. Każdy taki przegląd zapewni, aby opłaty były zgodne z niniejszą dyrektywą, z ustanowionymi ramami i zasadami pobierania opłat.

2. Z wyjątkiem przypadków, gdy przyjęte są szczególne ustalenia zgodnie z art. 32 ust. 3, zarządcy infrastruktury zapewniają, aby stosowany system pobierania opłat był oparty na takich samych zasadach na całej ich sieci.

[...]”.

8 Artykuł 31 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady pobierania opłat”, stanowi w ust. 5 akapit drugi:

„W oparciu o doświadczenia zebrane przez zarządców infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe, organy regulacyjne i właściwe organy i uznając istniejące systemy dotyczące różnicowania opłat w zależności od hałasu, Komisja przyjmuje środki wykonawcze określające zasady, które należy stosować przy pobieraniu opłat za koszty skutków hałasu, w tym czas trwania ich stosowania, oraz umożliwiające różnicowanie opłat za dostęp do infrastruktury, aby uwzględnić, w stosownym przypadku, szczególny charakter danego obszaru, w szczególności jeżeli chodzi o liczbę ludności, na którą będzie to miało wpływ, i skład pociągu wraz z wpływem na poziom emisji hałasu. Te akty wykonawcze są przyjmowane zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 62 ust. 3. Nie mogą one powodować nadmiernego zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi ani wpływać na ogólną konkurencyjność sektora kolejowego”.

9 Artykuł 32 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Wyjątki od zasad pobierania opłat”, stanowi w ust. 1 i ust. 4 akapit czwarty:

„1. W celu odzyskania całości kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury państwo członkowskie może, jeżeli kondycja rynku to umożliwia, dokonywać podwyżek na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasad, gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego. System pobierania opłat uwzględnia wzrosty produktywności osiągnięte przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Poziom opłat nie może jednak wykluczać użytkowania infrastruktury przez segmenty rynku, które mogą zapłacić przynajmniej koszty ponoszone bezpośrednio w wyniku prowadzenia przewozów kolejowych, powiększone o pewną stopę zwrotu, którą umożliwia kondycja rynku.

Przed zatwierdzeniem wprowadzenia podwyżek państwa członkowskie zapewniają, aby zarządcy infrastruktury ocenili ich znaczenie dla określonych segmentów rynku, biorąc pod uwagę co najmniej pary wymienione w załączniku VI pkt 1 i zachowując te właściwe. Wykaz sektorów rynku określony przez zarządców infrastruktury zawiera co najmniej trzy następujące segmenty: przewozy towarowe, przewozy pasażerskie w ramach umowy o świadczeni[e] usługi publicznej oraz inne przewozy pasażerskie.

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

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

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

[...]

4. [...]

Przed dniem 16 czerwca 2015 r. oraz po przeprowadzeniu oceny skutków Komisja przyjmuje środki określające zasady, zgodnie z którymi należy stosować różnicowanie opłat za dostęp do infrastruktury, stosownie do ram czasowych zgodnych z europejskim planem wdrożenia [europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS)] na mocy decyzji [Komisji] 2009/561/WE [z dnia 22 lipca 2009 r. zmieniającej decyzję 2006/679/WE w odniesieniu do wdrażania technicznej specyfikacji dla interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu sterowania ruchem kolejowym transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (Dz.U. 2009, L 194, s. 60)] i zapewniając, aby nie spowodowały one żadnej ogólnej zmiany przychodów zarządcy infrastruktury. Te akty wykonawcze dostosowują zasady różnicowania opłat mające zastosowanie do pociągów obsługujących lokalne i regionalne przewozy i wykorzystujących ograniczone odcinki korytarzy kolejowych wyszczególnionych w decyzji 2009/561/WE. Te akty wykonawcze są przyjmowane zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 62 ust. 3. Nie mogą one powodować nadmiernego zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi ani wpływać na ogólną konkurencyjność sektora kolejowego”.

10 Artykuł 56 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Funkcje organu regulacyjnego”, przewiduje:

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

- a) regulaminu sieci w jego wersjach tymczasowych i ostatecznych;
- b) kryteriów w nim określonych;
- c) procesu alokacji i jego wyniku;
- d) systemu pobierania opłat;
- e) poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty;
- f) prawa dostępu zgodnie z art. 10–13;
- g) dostępu do usług i pobierania opłat za usługi zgodnie z art. 13.

2. Nie naruszając uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w celu zagwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, a w szczególności sprawdza wykonanie ust. 1 lit. a)–g) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin

sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców.

[...]

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

[...]”.

### **Rozporządzenie nr 1370/2007**

11 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1370/2007, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

[...]

e) „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych” oznacza wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach;

f) „wyłączne prawo” oznacza prawo dające podmiotowi świadczącemu usługi publiczne możliwość świadczenia niektórych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego na danej trasie, w danej sieci lub na danym obszarze, z wyłączeniem innych takich podmiotów świadczących usługi;

[...]”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

12 W dniu 30 czerwca 2017 r. LatRailNet, jako podmiot odpowiedzialny za wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/34, zatwierdził system pobierania opłat za segment rynku usług transportu pasażerskiego świadczonych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, stosując wobec niego kryterium wartości 1, czyli wskaźnik maksymalnej podwyżki, podczas gdy kryterium mające zastosowanie do innych segmentów zostało określone na podstawie ekspertyzy.

13 W dniu 27 czerwca 2018 r. krajowa administracja kolei, jako organ regulacyjny w rozumieniu art. 55 dyrektywy 2012/34, wydała decyzję nakazującą LatRailNet zmianę systemu pobierania opłat mającego zastosowanie do usług przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych (zwaną dalej „pierwszą sporną decyzją”).

- 14 Decyzja ta była uzasadniona faktem, że dyrektywa 2012/34 przewiduje, iż podwyżki mają zastosowanie tylko wtedy, gdy rynek na to pozwala, i zgodnie z zasadą, zgodnie z którą opłaty za użytkowanie infrastruktury kolejowej nie powinny utrudniać korzystania z publicznej infrastruktury kolejowej segmentom rynku, które mogą pokrywać przynajmniej koszty bezpośrednie. Zdaniem krajowej administracji kolei oznacza to, że stosowanie podwyżki i określenie jej wysokości są przedmiotem oceny konkurencyjności i opłacalności danego segmentu rynku.
- 15 Sentencja pierwszej spornej decyzji wskazuje, że system pobierania opłat powinien określać kryteria oceny podwyżek mających zastosowanie do segmentu rynku usług przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych, z wyłączeniem wydatków przewidzianych w budżecie państwa lub budżetach jednostek samorządu terytorialnego, których przewoźnicy pasażerscy nie są w stanie pokryć własnymi przychodami z przewozów.
- 16 W dniu 26 lipca 2018 r. LatRailNet wniosła do administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego) skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji.
- 17 Na poparcie skargi LatRailNet podniosła, że krajowa administracja kolei przekroczyła swoje uprawnienia organu regulacyjnego, narzucając zmianę systemu pobierania opłat i wskazując dokładną treść, którą należy do niego włączyć, podczas gdy jedynie podmiot odpowiedzialny za wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej posiada takie uprawnienie.
- 18 W dniu 21 sierpnia 2018 r. LatRailNet zmieniła system pobierania opłat w ten sposób, że w segmencie usług przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych stawka podwyżki ma być również ustalana na podstawie ekspertyzy.
- 19 W dniu 20 września 2018 r. LD, jako zarządca infrastruktury, odwołał się od zmian wprowadzonych do systemu pobierania opłat do krajowej administracji kolejowej, która oddaliła to odwołanie decyzją z dnia 7 listopada 2018 r. (zwaną dalej „drugą sporną decyzją”).
- 20 LD wniósł do administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego) skargę na drugą sporną decyzję, a sąd ten połączył postępowanie dotyczące żądania stwierdzenia nieważności pierwszej spornej decyzji i postępowanie dotyczące drugiej spornej decyzji.
- 21 LD podniósł zasadniczo, że krajowa administracja kolei nie posiada, jako organ regulacyjny, uprawnienia do zmiany systemu pobierania opłat, ponieważ jej uprawnienie jest uzależnione od wystąpienia dyskryminacji w związku z systemem pobierania opłat.
- 22 Nie ma to miejsca w sprawie w postępowaniu głównym, ponieważ zainteresowanemu przedsiębiorstwu kolejowemu przyznano wyłączone prawo świadczenia usług transportu publicznego na liniach międzymiastowych do dnia 30 czerwca 2031 r., a art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, którego celem jest zapewnienie optymalnej konkurencyjności, nie ma zastosowania do segmentów rynku, na których nie ma konkurencji.
- 23 Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) podkreśla, że art. 56 dyrektywy 2012/34 przewiduje, iż organ regulacyjny działa z własnej inicjatywy w celu zapobieżenia wszelkiej dyskryminacji wnioskodawców, co zostało zresztą potwierdzone w utrwalonym orzecznictwie Trybunału.

- 24 Ponadto art. 4 i 7 tej dyrektywy ustanawiają niezależność zarządcy infrastruktury i jego podstawowe funkcje, co doprowadziło Trybunał do orzeczenia, że taki zarządca powinien dysponować pewnym zakresem swobody, pozwalającym mu na podejmowanie co najmniej decyzji obejmujących wybór i ocenę czynników, na podstawie których dokonywane jest obliczenie.
- 25 Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) podnosi również, że art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 przewiduje, iż stosowanie podwyżek dla poszczególnych segmentów rynku należy oceniać z uwzględnieniem w szczególności wpływu tych podwyżek na segment rynku usług przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych, uwzględniając w konsekwencji konkurencyjność tego segmentu. Co więcej, o ile motyw 19 tej dyrektywy odnosi się do segmentów rynku obsługiwanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, o tyle dyrektywa ta nie przewiduje wyjątku od oceny konkurencyjności dla tego typu segmentu rynku.
- 26 Wspomniany sąd uważa, że zgodnie z art. 32 ust. 1 i art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny może działać z własnej inicjatywy jedynie w celu zapobieżenia jakiegokolwiek dyskryminacji w stosunku do wnioskodawców i że przy ustalaniu wysokości podwyżek dla segmentu rynku usług przewozu pasażerskiego w ramach umowy o świadczenie usług publicznych powinien on w szczególności zbadać konkurencyjność tego segmentu.
- 27 Sąd ten ma jednak wątpliwości co do tej wykładni.
- 28 W tych okolicznościach administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on organowi regulacyjnemu uprawnienie do wydania z własnej inicjatywy decyzji nakazującej przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, wprowadzenie do uregulowań dotyczących pobierania opłat za infrastrukturę (systemu pobierania opłat) określonych zmian, które nie pociągają za sobą dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy organ regulacyjny jest uprawniony do określenia we wspomnianej decyzji warunków, jakie powinny przewidywać te zmiany, na przykład poprzez ustanowienie obowiązku wyłączenia z kryteriów ustalania opłat za infrastrukturę wcześniej zaplanowanych wydatków pokrywanych z budżetu państwa lub z budżetów samorządu terytorialnego, których przewoźnicy pasażerscy nie są w stanie pokryć z przychodów uzyskanych z przewozów?
- 3) Czy art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że nałożony w tym ustępie na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania przy ustalaniu podwyżek wysokości opłat za infrastrukturę optymalnej konkurencyjności segmentu rynku kolejowego ma również zastosowanie do ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury w segmentach rynku wolnych od konkurencji, na przykład ze względu na fakt, że w danym segmencie rynku przewozy są realizowane jedynie przez jednego przewoźnika kolejowego, któremu przyznano wyłączne prawo, o którym mowa w art. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1370/2007, do świadczenia usług w zakresie przewozów w danym segmencie rynku?”.



## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 29 Chociaż pytanie pierwsze dotyczy wyłącznie wykładni art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34, należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu, i z uwagi na to do Trybunału należy przeformułowanie pytań. W celu udzielenia takiej użytecznej odpowiedzi Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, których sąd krajowy nie przywołał w treści swojego pytania (wyrok z dnia 27 stycznia 2021 r., De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, pkt 22, 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Na podstawie tego orzecznictwa należy stwierdzić, że w celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy uwzględnić również inne funkcje organu regulacyjnego, o których mowa w art. 56 rzeczony dyrektywy, a w szczególności w ust. 6 i 9 tego artykułu.
- 31 W konsekwencji należy przeformułować pytanie pierwsze jako zmierzające zasadniczo do ustalenia, czy art. 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on organowi regulacyjnemu uprawnienie do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, do wprowadzenia pewnych zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę, chociaż system ten nie implikuje dyskryminacji wnioskodawców.
- 32 Z jednej strony należy zauważyć, że art. 56 ust. 6 zdanie pierwsze stanowi, iż „organ kontrolny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z przepisami sekcji 2 rozdziału IV i były niedyskryminujące”.
- 33 Z kolei rozdział IV sekcja 2 dyrektywy 2012/34 zawiera zasady dotyczące pobierania opłat i samych opłat.
- 34 W konsekwencji z art. 56 ust. 6 tej dyrektywy wynika, że organ regulacyjny jest uprawniony do oceny zgodności opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury z przepisami tej dyrektywy, przy czym kontrola ta nie jest ograniczona do oceny ewentualnie dyskryminującego charakteru tych opłat.
- 35 Z drugiej strony z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 wynika, że organ regulacyjny, w stosownym przypadku, decyduje z własnej inicjatywy o odpowiednich działaniach mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku i wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, szczególnie w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–g) tego artykułu. Tymczasem skoro ust. 1 lit. d) wspomnianego art. 56 dotyczy właśnie systemu pobierania opłat, jego ust. 9 przyznaje w konsekwencji organowi regulacyjnemu możliwość kontroli z urzędu, w ramach takiego systemu pobierania opłat, wszelkich ewentualnych naruszeń przepisów dyrektywy 2012/34, a nie tylko naruszeń związanych z sytuacjami dyskryminacji wnioskodawców.
- 36 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w motywie 76 dyrektywy 2012/34, w którym jest mowa w szczególności w sposób ogólny o tym, że organ regulacyjny nadzoruje stosowanie przepisów stosowanie przepisów określonych w tej dyrektywie.

- 37 Ponadto to uprawnienie organu regulacyjnego nie jest uzależnione od wniesienia skargi lub odwołania, a zatem może być wykonywane z urzędu.
- 38 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on organowi regulacyjnemu uprawnienie do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, do wprowadzenia pewnych zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę, chociaż system ten nie implikuje dyskryminacji wnioskodawców.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 39 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że organ regulacyjny, zobowiązując do zmian przedsiębiorstwo pełniące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, może ustalić warunki, które zmiany te muszą obejmować, a konkretnie czy może on zobowiązać do wyłączenia z kryteriów ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury wydatki przewidziane w budżecie państwa lub w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, których przedsiębiorstwa kolejowe nie są w stanie pokryć ze swoich przychodów z przewozów.
- 40 Należy zauważyć, że pytanie to składa się z dwóch części. Sąd odsyłający z jednej strony zmierza do ustalenia, czy jego orzeczenie może w sposób ogólny narzucić określoną treść wymaganej zmiany, a z drugiej strony wskazuje konkretnie specjalny środek i zmierza do ustalenia, czy środek ten może zostać narzucony.
- 41 Należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29) zawierał przepisy, które podobnie jak przepisy art. 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34, a także przepisy art. 4 ust. 2 tej dyrektywy, do którego odsyła ów art. 29 ust. 1, dotyczyły niezależności zarządzania przez zarządcę infrastruktury. W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że dla zagwarantowania takiej niezależności zarządca infrastruktury powinien posiadać w ramach zdefiniowanego przez państwa członkowskie systemu pobierania opłat pewien zakres swobody przy wyznaczaniu wysokości opłat, w sposób, który pozwala mu na wykorzystanie tego jako instrumentu zarządzania (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Komisja/Republika Czeska, C-545/10, EU:C:2013:509, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Ta niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej przy określaniu wysokości opłat została uznana przez Trybunał zarówno w stosunkach zarządcy z danym państwem członkowskim (wyroki: z dnia 28 lutego 2013 r., Komisja/Hiszpania, C-483/10, EU:C:2013:114, pkt 44; a także z dnia 3 października 2013 r., Komisja/Włochy, C-369/11, EU:C:2013:636, pkt 45, 46), jak i w stosunkach między zarządcą a przedsiębiorstwami kolejowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., Komisja/Węgry, C-473/10, EU:C:2013:113, pkt 79).
- 43 O ile taka niezależność zarządcy obowiązuje również względem organu regulacyjnego, o tyle należy jednak podkreślić, że wspomnianą niezależność ocenia się w świetle równowagi, jaką prawodawca Unii zamierzał ustanowić między zarządcą infrastruktury, w szczególności przy wykonywaniu jego podstawowych funkcji, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/34, a innymi podmiotami, którym dyrektywa ta przyznaje uprawnienia.

- 44 I tak Trybunał orzekł już, że art. 29 ust. 1 tej dyrektywy dokonuje podziału kompetencji między państwa członkowskie i zarządcę infrastruktury w zakresie systemów pobierania opłat. Do państw członkowskich należy bowiem ustalenie zasad pobierania opłat, podczas gdy określanie wysokości i pobieranie opłaty wykonywane jest co do zasady przez zarządcę infrastruktury (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Podobnie, jak wynika z odpowiedzi na pytanie pierwsze, kontrola zgodności z prawem, jaką art. 56 dyrektywy 2012/34 powierzył organowi regulacyjnemu, jest objęta przewidzianym w tej dyrektywie podziałem kompetencji między tym organem regulacyjnym a zarządcą infrastruktury. Nie można zatem uznać, że sprawowanie tej kontroli zgodności z prawem przez organ regulacyjny narusza zagwarantowaną przez tę dyrektywę niezależność zarządcy infrastruktury (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Komisja/Włochy, C-369/11, EU:C:2013:636, pkt 46). W ramach tej kontroli organ regulacyjny jest uprawniony do wskazania przedsiębiorstwu pełniącemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej zmian, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat w celu usunięcia niezgodności tego systemu z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34.
- 46 Jednakże w tym względzie decyzje organu regulacyjnego mogą być oparte wyłącznie na naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Organ regulacyjny nie jest uprawniony do zobowiązania przedsiębiorstwa pełniącego podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej do poddania się jego ocenie celowości, ponieważ w ten sposób organ regulacyjny naruszyłby zakres swobody, jakim powinien dysponować ten zarządca, jak przypomniano w pkt 41 niniejszego wyroku.
- 47 W konsekwencji na pierwszą część pytania drugiego należy odpowiedzieć, że art. 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, iż warunki, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat, które organ regulacyjny ma prawo narzucić przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, muszą być uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy.
- 48 W drugiej części pytania drugiego sąd odsyłający odnosi się do konkretnego i szczególnego elementu pobierania opłat, który organ regulacyjny jest ewentualnie uprawniony narzucić.
- 49 Należy zauważyć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnej informacji dotyczącej charakteru wydatków przewidzianych w budżecie państwa lub budżecie jednostek samorządu terytorialnego, które byłyby wyłączone z kryteriów ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury. W każdym razie rekompensaty za świadczenie usług publicznych przyznanej przedsiębiorstwu kolejowemu nie można uznać za opłatę za użytkowanie infrastruktury.
- 50 Zgodnie z art. 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34 państwa członkowskie ustalają ogólne ramy pobierania opłat, nie naruszając jednak niezależności zarządzania infrastrukturą. Z zastrzeżeniem powyższego warunku państwa członkowskie ustalają także specjalne zasady pobierania opłat lub przekazują takie uprawnienia zarządcy infrastruktury.

- 51 Akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie zawierają żadnej informacji, że zainteresowane państwo członkowskie ustanowiło takie specjalne zasady pobierania opłat. Wydaje się, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, że odpowiedzialność ta została powierzona przedsiębiorstwu pełniącemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej.
- 52 W tej sytuacji stosunki między organem regulacyjnym a przedsiębiorstwem wykonującym te podstawowe funkcje są określane przez zasady przedstawione w pkt 47 niniejszego wyroku.
- 53 W tych okolicznościach odpowiedź na drugą część pytania drugiego nie wymaga dodatkowej wykładni tych zasad, lecz wymaga ich stosowania przez sąd krajowy.
- 54 Trybunał orzekł już, że należy przypomnieć, iż art. 267 TFUE opiera się na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, w ramach którego Trybunał dokonuje wykładni prawa Unii, a do sądu odsyłającego należy zastosowanie tego w ten sposób zinterpretowanego prawa do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (postanowienie z dnia 19 grudnia 2019 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-645/18, niepublikowane, EU:C:2019:1108, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 W konsekwencji Trybunał nie musi udzielać odpowiedzi na drugą część pytania drugiego.

### ***W przedmiocie pytania trzeciego***

- 56 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie – również co się tyczy kryterium optymalnej konkurencyjności segmentów rynku kolejowego – do segmentów rynku kolejowego wolnych od konkurencji, w szczególności gdy są one obsługiwane przez podmiot świadczący usługi publiczne, któremu na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych przyznano wyłączne prawo w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1370/2007.
- 57 Należy zauważyć, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 38–44 opinii, że pojęcie „konkurencyjności”, o którym mowa w art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, różni się od pojęcia „konkurencji” i że przepisy, w które wpisuje się pierwsze z tych pojęć, należy interpretować z uwzględnieniem tej specyfiki.
- 58 Rozróżnienie to wynika z brzmienia przepisów dyrektywy 2012/34. Pojęcie „konkurencyjności” jest bowiem w rozdziale IV tej dyrektywy, dotyczącym pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej i alokacji zdolności przepustowej tej infrastruktury, użyte z jednej strony w art. 31 ust. 5 akapit drugi, który przewiduje, że akty wykonawcze przyjęte przez Komisję, określające zasady, jakie należy stosować przy pobieraniu opłat za koszty skutków hałasu, „nie mogą powodować nadmiernego zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi ani wpływać na ogólną konkurencyjność sektora kolejowego”, a z drugiej strony w art. 32 ust. 4 akapit czwarty, który przewiduje, że akty wykonawcze określające zasady, zgodnie z którymi należy stosować różnicowanie opłat za dostęp do infrastruktury, „nie mogą [...] powodować nadmiernego zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi ani wpływać na ogólną konkurencyjność sektora kolejowego”.
- 59 W związku z tym pojęcie „konkurencyjności” odnosi się nie do konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi, lecz do konkurencyjności sektora kolejowego rozpatrywanego w stosunku do innych rodzajów transportu.

- 60 Wynika z tego, że uwzględnienie „optymalnej konkurencyjności segmentów rynku kolejowego”, przewidziane w art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34, ma zastosowanie również do segmentów rynku wolnych od konkurencji, w szczególności gdy dany segment jest obsługiwany przez podmiot świadczący usługi publiczne, któremu na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych przyznano wyłączne prawo w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1370/2007.
- 61 Wykładnia ta znajduje ponadto potwierdzenie w fakcie, że art. 32 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2012/34 przewiduje wyraźnie, iż wykaz segmentów rynku sporządzony przez zarządców infrastruktury w celu umożliwienia oceny znaczenia podwyżek stawek opłat powinien uwzględniać przewozy pasażerskie w ramach umowy o świadczenie usług publicznych, która, jak wskazano w motywie 19 tej dyrektywy, może zgodnie z rozporządzeniem nr 1370/2007 „obejmować wyłączne prawa świadczenia określonych usług”.
- 62 W tym względzie, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 58–61 opinii, fakt, że podmiot świadczący usługę publiczną wykonuje zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007 i na tej podstawie przyznano mu wyłączne prawo w odniesieniu do danego segmentu kolejowego, nie wyklucza tego, że obsługa tego segmentu może osiągnąć pewien stopień rentowności, co prowadzi tym samym do stosowania podwyżek.
- 63 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, iż art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie – również co się tyczy kryterium optymalnej konkurencyjności segmentów rynku kolejowego – w odniesieniu do segmentów rynku kolejowego wolnych od konkurencji, w szczególności gdy są one obsługiwane przez podmiot świadczący usługi publiczne, któremu na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych przyznano wyłączne prawo w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1370/2007.

### **W przedmiocie kosztów**

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

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

- 1) Artykuł 56 dyrektywy 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 przyznaje on organowi regulacyjnemu uprawnienie do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, do wprowadzenia pewnych zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę, chociaż system ten nie implikuje dyskryminacji wnioskodawców.**

- 2) **Artykuł 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, iż warunki, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat, które organ regulacyjny ma prawo narzucić przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, muszą być uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy.**
- 3) **Artykuł 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie – również co się tyczy kryterium optymalnej konkurencyjności segmentów rynku kolejowego – w odniesieniu do segmentów rynku kolejowego wolnych od konkurencji, w szczególności gdy są one obsługiwane przez podmiot świadczący usługi publiczne, któremu na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych przyznano wyłączne prawo w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.**

Podpisy