



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

28. veljače 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupaka javne nabave u prometnom sektoru – Direktiva 2004/17/EZ – Područje primjene – Članak 5. – Djelatnosti pružanja mreže ili upravljanja mrežom koje pružaju uslugu javnosti u području prijevoza željeznicom – Dodjela, od strane državnog željezničkog prijevoznika koji pruža usluge prijevoza, ugovora o uslugama čišćenja vlakova koji su u vlasništvu navedenog društva – Nepostojanje prethodne objave”

U predmetu C-388/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Högsta förvaltningsdomstolen (Vrhovni upravni sud, Švedska), odlukom od 21. lipnja 2017., koju je Sud zapirio 29. lipnja 2017., u postupku

Konkurrensverket

protiv

SJ AB

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik desetog vijeća, u svojstvu predsjednika devetog vijeća, E. Juhász (izvjestitelj) i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. lipnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Konkurrensverket, N. Otte Widgren, P. Karlsson i K. Sällfors, u svojstvu agenata,
- za SJ AB, A. Ulfsson Forssell, *advokat*, i M. Bogg, *juriste*,
- za Europsku komisiju, E. Ljung Rasmussen, G. Tolstoy, P. Ondrůšek i K. Simonsson, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. rujna 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: švedski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. stavka 1. Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru dvaju sporova između Konkurrensverketa (Tijelo za tržišno natjecanje, Švedska) i SJ AB, društva koje navodno nije poštovalo propis o provedbi postupaka javne nabave prilikom dodjele ugovora o uslugama čišćenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/17

- 3 Članak 2. Direktive 2004/17, naslovljen „Naručitelji”, u stavku 2. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na naručitelje:

- (a) koji su javni naručitelji ili javna poduzeća i koja obavljaju jednu od djelatnosti navedenih u člancima od 3. do 7.;
- (b) koji, ako nisu javni naručitelji ili javna poduzeća, kao jednu od svojih djelatnosti imaju bilo koju od djelatnosti navedenih u člancima od 3. do 7., ili bilo koju kombinaciju tih djelatnosti i djeluju na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo države članice.”

- 4 Članak 5. Direktive 2004/17, naslovljen „Prijevozne usluge”, određuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju uslugu javnosti u području prijevoza željeznicom, automatiziranim sustavima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom.

Što se tiče prijevoznih usluga, smatra se da mreža postoji ako se usluga pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na subjekte koji javnosti pružaju usluge autobusnog prijevoza koje su isključene iz područja primjene Direktive [Vijeća] 93/38/EEZ [od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 1993., L 199, str. 84.)] u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 4.”

Direktiva 2012/34/EU

- 5 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2012/34/EU od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. te SL 2016., L 210, str. 150.) u jedinstvenom aktu objedinjuje više preinačenih direktiva u području željezničkog prijevoza. Među tim

direktivama nalazi se Direktiva 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. (SL 2007., L 315, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 86.). Direktiva 2012/34 stupila je na snagu 15. prosinca 2012., u skladu sa svojim člankom 66.

6 Članak 3. te direktive, naslovljen „Definicije”, određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

- (1) ‚željeznički prijevoznik’ znači svako javno ili privatno poduzeće koje ima dozvolu u skladu s ovom Direktivom i čija je primarna djelatnost pružati usluge prijevoza robe i/ili putnika željeznicom s tim da mora osigurati vuču; to uključuje i poduzeća koja pružaju samo usluge vuče;
- (2) ‚upravitelj infrastrukture’ znači tijelo ili poduzeće koje je posebno odgovorno za uspostavu, upravljanje i održavanje željezničke infrastrukture, uključujući upravljanje prometom i prometno-upravljačkim i signalno-sigurnosnim podsustavom; uloga upravitelja infrastrukture na mreži ili dijelu mreže može biti dodijeljena različitim tijelima ili poduzećima;

[...]

- (18) ‚dodjela kapaciteta’ znači dodjela željezničkog infrastrukturnog kapaciteta od strane upravitelja infrastrukture;

[...]

- (20) ‚zakrčena infrastruktura’ znači dio infrastrukture na kojem se potražnja za infrastrukturnim kapacitetom ne može potpuno zadovoljiti tijekom određenih razdoblja čak i nakon usuglašavanja različitih zahtjeva za kapacitetom;

[...]

- (22) ‚usuglašavanje’ znači postupak kojim upravitelj infrastrukture i podnositelji zahtjeva nastoje riješiti situacije u kojima postoje proturječni zahtjevi za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta;

[...]

- (25) ‚mreža’ znači cjelokupna željeznička infrastruktura kojom upravlja upravitelj infrastrukture;

- (26) ‚izvješće o mreži’ znači izvješće u kojem se detaljno utvrđuju opća pravila, rokovi, postupci i kriteriji za programe određivanje pristojbi i dodjelu kapaciteta, uključujući druge podatke koji su nužni za podnošenje zahtjeva za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta;

- (27) ‚trasa vlaka’ znači infrastrukturni kapacitet koji je potreban za vožnju vlaka između dva mjesta u određenom vremenu;

[...]”

- 7 Na temelju članka 27. Direktive 2012/34, pod naslovom „Izvješće o mreži” kojim se u biti preuzimaju odredbe članka 3. Direktive 2001/14, kako je izmijenjena Direktivom 2007/58:

„1. Upravitelj infrastrukture dužan je, nakon savjetovanja sa zainteresiranim strankama, sastaviti i objaviti izvješće o mreži koje je dostupno uz naknadu koja nije veća od troška objave tog izvješća. Izvješće o mreži se objavljuje na barem dva službena jezika Unije. Sadržaj izvješća o mreži dostupan je besplatno u elektronskom obliku na internetskom portalu upravitelja infrastrukture i može mu se pristupiti putem javnog internetskog portala. Internetski portal uspostavljaju upravitelji infrastrukture u okviru suradnje u skladu s člancima 37. i 40.

2. Izvješće o mreži sadržava opis infrastrukture koja je dostupna željezničkim prijevoznicima te podatke o uvjetima za pristup mjerodavnoj željezničkoj infrastrukturi. Izvješće o mreži sadržava i podatke o uvjetima pristupa uslužnim objektima koji su povezani s mrežom upravitelja infrastrukture i uvjetima pružanja usluga u tim objektima ili navodi gdje su takvi podaci dostupni besplatno u elektronskom obliku. Sadržaj izvješća o mreži propisan je u Prilogu IV.

3. Izvješće o mreži se prema potrebi ažurira i mijenja.

4. Izvješće o mreži objavljuje se najkasnije četiri mjeseca prije roka za predavanje zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta.”

- 8 Članak 44. Direktive 2012/34, naslovljen „Podnošenje zahtjeva”, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Podnositelji zahtjeva mogu od upravitelja infrastrukture u skladu s javnim ili privatnim pravom zatražiti ugovor kojim se dodjeljuju prava korištenja željezničke infrastrukture uz pristojbu kako je predviđeno u odjeljku 2. poglavlja IV.

2. Zahtjevi koji se odnose na redovni vozni red moraju biti u skladu s rokovima iz Priloga VII.”

- 9 Članak 45. te direktive, pod naslovom „Raspored”, u stavcima 1. i 2. određuje sljedeće:

„1. Upravitelj infrastrukture, u što većoj mogućoj mjeri, ispunjava sve zahtjeve za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta, uključujući zahtjeve za trase vlaka koje prelaze više mreža, i, u što većoj mogućoj mjeri, uzima u obzir sva ograničenja za podnositelje zahtjeva, uključujući gospodarski učinak na njihovo poslovanje.

2. Upravitelj infrastrukture može dati prioritet određenim uslugama kod izrade rasporeda i usuglašavanja, ali samo u skladu s člancima 47. i 49.”

- 10 Članak 46. navedene direktive, naslovljen „Postupak usuglašavanja”, glasi:

„1. Ako upravitelj infrastrukture naiđe na sukobe između različitih zahtjeva tijekom postupka izrade rasporeda iz članka 45., on pokušava koordinirati zahtjeve i osigurati da u najboljoj mogućoj mjeri zadovolji sve zahtjeve.

2. Ako dođe do situacije koja zahtjeva usuglašavanje, upravitelj infrastrukture, u razumnim granicama, ima pravo predložiti infrastrukturni kapacitet koji se razlikuje od zatraženog.

3. Upravitelj infrastrukture pokušava sve sukobe riješiti savjetovanjem s podnositeljima zahtjeva. To savjetovanje temelji se na dostavi sljedećih podataka u razumnom roku, besplatno i u pismenom ili elektronskom obliku:

[...]”

11 U skladu s člankom 47. te iste direktive, naslovljenim „Zakrčena infrastruktura”:

„1. Ako, nakon usuglašavanja traženih trasa vlakova i savjetovanja s podnositeljima zahtjeva, nije moguće zadovoljiti zahtjeve za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta, upravitelj infrastrukture odmah proglašava zakrčenim dio infrastrukture na kojem se to dogodilo. To se čini i u slučaju infrastrukture za koju se očekuje da u skoroj budućnosti neće imati dovoljno kapaciteta.

2. Kad je infrastruktura proglašena zakrčenom, upravitelj infrastrukture provodi analizu kapaciteta predviđenu u članku 50., osim ako se već ne provodi plan povećanja kapaciteta predviđen člankom 51.

[...]

4. Kriteriji za davanje prednosti uzet će u obzir važnost usluge za društvo u odnosu na bilo koju drugu uslugu koja će zbog toga biti isključena.

Kako bi osigurale razvoj odgovarajućih usluga prijevoza, posebno kako bi ispunile zahtjeve vezane uz javne usluge ili kako bi promicale domaći i međunarodni željeznički prijevoz tereta, države članice mogu, pod nediskriminirajućim uvjetima, poduzeti sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da se takvim uslugama da prednost pri dodjeli infrastrukturnih kapaciteta.

Države članice mogu prema potrebi upravitelju infrastrukture dodijeliti naknadu koja odgovara bilo kakvom gubitku prihoda koji je nastao zbog potrebe da se kapacitet dodijeli određenim uslugama u skladu s drugim podstavkom.

Te mjere i ta naknada uzimaju u obzir učinak tog isključenja u drugim državama članicama.

[...]”

12 Prilog IV. toj direktivi, naslovljen „Sadržaj izvješća o mreži” predviđa:

„Izvješće o mreži iz stavka 27. sadrži sljedeće podatke:

1. Odjeljak u kojem se opisuje priroda infrastrukture koja je dostupna željezničkim prijevoznicima i uvjeti za pristup toj infrastrukturi. Podaci u ovom odjeljku moraju biti na godišnjoj osnovi usklađeni ili upućivati na registre željezničke infrastrukture koji se objavljuju u skladu s člankom 35. Direktive 2008/57/EZ;
2. Odjeljak o načelima za određivanje pristojbi i tarifama. On mora sadržavati odgovarajuće pojedinosti o programima ubiranja pristojbi te dovoljno podataka o pristojbama kao i sve druge potrebne podatke o pristupu koje se odnose na usluge iz Priloga II. koje pruža samo jedan pružatelj usluga. U njemu se navode pojedinosti o metodologiji, pravilima i, ako je primjenjivo, mjerilima koja se koriste za primjenu članka 31. do 36., u odnosu na troškove i pristojbe. Mora sadržavati podatke o promjenama pristojbi o kojima se već odlučilo ili koje su predviđene u sljedećih pet godina, ako ih ima.
3. Odjeljak o načelima i kriterijima dodjele kapaciteta. Njime se utvrđuju opće značajke infrastrukturnog kapaciteta koji željeznički prijevoznici imaju na raspolaganju i bilo koja ograničenja koja se odnose na njezino korištenje, uključujući moguće zahtjeve za dodjelu kapaciteta za održavanje. Njime se također određuju postupci i rokovi koji se odnose na postupak dodjele kapaciteta. On sadržava određene kriterije koji se primjenjuju za vrijeme tog postupka, posebno:
 - (a) postupke prema kojima podnositelji zahtjeva mogu zatražiti kapacitet od upravitelja infrastrukture;
 - (b) uvjete koje podnositelji zahtjeva moraju ispunjavati;

- (c) rokove za podnošenje zahtjeva za dodjelu kapaciteta i dodjelu kapaciteta te postupke koje treba slijediti prilikom podnošenja zahtjeva kao i postupke za uvrštavanje u vozni red planiranih i nepredviđenih radova na održavanju;
- (d) načela postupka usuglašavanja i sustava rješavanja sporova koji su dostupni kao dio ove procedure;
- (e) postupke koje treba slijediti i kriterije koje treba primjenjivati u slučaju zakrčenosti infrastrukture;
- (f) pojedinosti o ograničenjima korištenja infrastrukture;
- (g) uvjete pod kojima se prethodni stupanj iskorištenosti infrastrukturnog kapaciteta uzima u obzir prilikom određivanja prioriteta u postupku dodjele.

[...]"

Švedsko pravo

- 13 Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (Zakon (2007:1092) o provedbi postupaka javne nabave u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga, u daljnjem tekstu: LUF) prenosi u nacionalno pravo odredbe Direktive 2004/17.
- 14 U skladu s člankom 8. stavkom 1. koji se nalazi u poglavlju 1. LUF-a, potonji se primjenjuje na djelatnosti pružanja pristupa mrežama javnog prijevoza ili upravljanje mrežama javnog prijevoza, među ostalim željezničkog prijevoza. U skladu s drugim stavkom tog članka 8. smatra se da mreža namijenjena pružanju usluge javnosti u području prijevoza postoji ako se usluga pruža pod uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo kad je riječ o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji treba staviti na raspolaganje, učestalosti usluge ili sličnim uvjetima.
- 15 Članak 1. iz poglavlja 7. LUF-a određuje da javni naručitelj koji namjerava dodijeliti ugovor ili sklopiti okvirni ugovor to bez iznimke mora obaviti.
- 16 Prema člancima 1. i 2. koji su dio poglavlja 17. LUF-a, nadzorno tijelo može upravnom sudu podnijeti zahtjev za izricanje novčane kazne svakom javnom naručitelju koji je sklopio ugovor s dobavljačem bez prethodne objave.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 SJ dioničko je društvo u isključivom vlasništvu Švedske Države, koje obavlja djelatnost željezničkog prijevoza. U siječnju 2012. to je društvo sklopilo dva ugovora, u iznosima od 56 i 60 milijuna švedskih kruna (SEK) (oko 5 502 306 i 5 895 328 eura) kojima je dodijelilo ugovore o uslugama čišćenja vlakova koje rabi a da pritom nije provelo postupak javne nabave u svrhu dodjele tih ugovora.
- 18 Tijelo za tržišno natjecanje podnijelo je u siječnju 2013. tužbu pred Förvaltningsrättenom i Stockholm (Upravni sud u Štokholmu, Švedska) u kojoj je zatražilo izricanje novčane kazne društvu SJ jer je ono bilo dužno poštovati obveze objave prilikom provedbe postupka javne nabave s obzirom na to da obavlja djelatnost pružanja pristupa mrežama javnog prijevoza ili njihova upravljanja obuhvaćenu poglavljem 1. člankom 8. LUF-a. Društvo SJ usprotivilo se zahtjevima tijela za tržišno natjecanje, smatrajući da njegova djelatnost ne spada u područje primjene tog članka 8. Sud pred kojim je pokrenut postupak prihvatio je argumentaciju društva SJ.
- 19 Žalba koju je podnijelo tijelo za tržišno natjecanje pred Kammarrättenom i Stockholm (Žalbeni upravni sud u Štokholmu, Švedska) također je odbijena.

- 20 Taj je sud poput prvostupanjskog suda utvrdio da se Trafikverket (Tijelo za promet, Švedska) ne može smatrati tijelom koje društvu SJ propisuje uvjete obavljanja njegove djelatnosti jer je njegov utjecaj, kao upravitelja prometne infrastrukture koji dodjeljuje željezničke trase potrebne za obavljanje djelatnosti željezničkog prijevoza kao takvog, vrlo ograničen. Zbog toga je žalbeni sud ocijenio da se ne može smatrati da su SJ-ove usluge pružene u uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo, u smislu članka 8. iz poglavlja 1. LUF-a. On je na temelju toga zaključio da prilikom sklapanja predmetnih ugovora to društvo nije bilo dužno poštovati LUF.
- 21 Tijelo za tržišno natjecanje podnijelo je kasacijsku žalbu protiv te presude pred Högsta förvaltningsdomstolenom (Vrhovni upravni sud, Švedska) zahtijevajući od njega da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku.
- 22 U tim je okolnostima Högsta förvaltningsdomstolen (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li drugi podstavak članka 5. stavka 1. Direktive 2004/17 tumačiti na način da mreža prijevoznih usluga postoji kada se prijevozne usluge na željezničkoj mreži za nacionalni i međunarodni željeznički promet kojom upravlja država pružaju u skladu s odredbama nacionalnog prava kojima se prenosi Direktiva 2012/34, koje uključuju to da se dodjela željezničkog infrastrukturnog kapaciteta izvršava na temelju zahtjeva željezničkih prijevoznika i pravila da se tim zahtjevima mora udovoljiti u najvećoj mogućoj mjeri?
2. Treba li prvi podstavak članka 5. stavka 1. Direktive 2004/17 tumačiti na način da je djelatnost koju obavlja željeznički prijevoznik, poput one iz Direktive 2012/34 i kod koje se prijevozne usluge pružaju javnosti putem željezničke mreže, pružanje mreža ili upravljanje mrežama u smislu te odredbe?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka

- 23 Nakon što je nezavisni odvjetnik iznio svoje mišljenje, društvo SJ je, aktom podnesenim tajništvu Suda od 3. listopada 2017., zatražilo ponovno otvaranje usmenog dijela postupka jer su se točke 81. i 82. mišljenja temeljile na određenim aspektima koji nisu razmotreni u pisanom i usmenom dijelu ovog prethodnog postupka, osobito članak 30. Direktive 2004/17.
- 24 U tom pogledu, članak 83. Pravilnika Suda omogućuje mu da, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, u svakom trenutku odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili je u predmetu potrebno odlučiti na temelju pravnog argumenta o kojem stranke nisu raspravljale.
- 25 U predmetnom slučaju Sud ocjenjuje da raspolaže svim elementima potrebnima za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji mu je upućen i da o predmetu ne treba raspravljati na temelju argumenta izloženog u zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog postupka u vezi s eventualnom primjenom članka 30. Direktive 2004/17.
- 26 Stoga nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

- 27 Svojim prethodnim pitanjima, sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji utvrditi je li društvo SJ bilo dužno provesti postupak javne nabave u svrhu dodjele ugovora o uslugama čišćenja vlakova kojima se koristi.
- 28 U tom pogledu, kao što na to podsjeća nezavisni odvjetnik u točki 46. svojeg mišljenja, nije sporno da je društvo SJ, kao društvo koje je u potpunosti u državnom vlasništvu, javno poduzeće u smislu članka 2. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/17. Pod uvjetom da obavlja jednu od djelatnosti navedenih u članku 5. te direktive, ono se može smatrati javnim naručiteljem u smislu njezina članka 2. stavka 2. točke (a).
- 29 Društvo SJ smatra da ne obavlja takvu djelatnost. S jedne strane, ono smatra da ne upravlja „mrežom” u smislu članka 5. stavka 1. drugog podstavka navedene direktive. S druge strane, ono smatra da djelatnosti pružanja usluga prijevoza ne čine „pružanje mreže” ili „upravljanje” mrežama u smislu navedenog članka.

Prvo pitanje

- 30 Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2004/17 tumačiti na način da postoji mreža usluga željezničkog prijevoza, u smislu te odredbe, kad se prijevozne usluge pružaju na željezničkoj infrastrukturi, na temelju nacionalnog propisa kojim se prenosi Direktiva 2012/34, kojom upravlja nacionalno tijelo koje dodjeljuje kapacitete za tu infrastrukturu pri čemu je dužno udovoljiti zahtjevima željezničkih prijevoznika dok ograničenja tih kapaciteta nisu postignuta.
- 31 U skladu s člankom 5. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2004/17, „[š]to se tiče prijevoznih usluga, smatra se da mreža postoji ako se usluga pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge.”
- 32 Kako bi ocijenio postoje li takvi uvjeti u predmetu koji je pred njime u tijeku, sud koji je uputio zahtjev pita se o utjecaju obveze tijela za promet, kao nadležnog tijela u smislu članka 5. Direktive 2004/17, da u najvećoj mogućoj mjeri udovolji svim zahtjevima za dodjelu prometnih kapaciteta koje su podnijeli željeznički prijevoznici dok ograničenja tih kapaciteta nisu postignuta.
- 33 Društvo SJ pak navodi da pruža usluge željezničkog prijevoza u okolnostima punog tržišnog natjecanja i da ne prima nikakva sredstva od države, da ostvaruje svoje prihode prodajom karata, da prilikom razmatranja zahtjeva za dodjelu željezničkih kapaciteta nije ni u kakvoj prednosti te da je sav prijevoz koji obavlja rezultat njegove vlastite odluke.
- 34 Ipak, na temelju samo tih elemenata, pod pretpostavkom da su dokazani, ne može se isključiti to da je uvjete – u kojima neki željeznički prijevoznik, poput društva SJ, pruža svoje usluge – utvrdilo nadležno tijelo.
- 35 Naime, razmatranjem primjenjivog propisa pokazalo se da je tomu tako.

- 36 Valja navesti da članak 27. stavci 1. i 2. Direktive 2012/34 predviđa da upravitelj infrastrukture, u predmetnom slučaju tijelo za promet, sastavlja i objavljuje izvješće o mreži koje sadržava opis infrastrukture te podatke o uvjetima za pristup željezničkoj infrastrukturi. Sadržaj izvješća o mreži definiran je u Prilogu IV. toj direktivi.
- 37 Prema tom Prilogu IV. to izvješće sadržava načela i kriterije dodjele kapaciteta, osobito uvjete koje podnositelji zahtjeva moraju ispunjavati, postupke koje treba slijediti i kriterije koje treba primjenjivati u slučaju zakrčenosti infrastrukture ili pojedinosti o ograničenjima korištenja infrastrukture.
- 38 Dakle, svaki zahtjev za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta mora, na temelju Direktive 2012/34, upravitelju infrastrukture podnijeti željeznički prijevoznik u skladu s izvješćem o mreži koji je sastavio i mora odgovarati načelima i kriterijima koji se nalaze u tom izvješću. Iz tih elemenata proizlazi da je dodjela prava korištenja željezničke infrastrukture uvjetovana time da poduzeća podnositelji zahtjeva ispunjavaju zahtjeve koji se odnose kako na njihovu sposobnost podnošenja zahtjeva tako i na uvjete u kojima upravljaju tom infrastrukturom. Posljedično, takvi uvjeti znatno smanjuju poslovnu slobodu poduzeća podnositelja zahtjeva.
- 39 Kad je riječ o postupku ispitivanja zahtjeva kao takvom, iako upravitelj infrastrukture mora, prema članku 45. Direktive 2012/34, u što većoj mogućoj mjeri ispuniti sve zahtjeve za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta, on je dužan, u slučaju da naiđe na sukobe između različitih zahtjeva, pokušati, u skladu s člankom 46. te direktive, koordinirati te zahtjeve i osigurati da ih u najboljoj mogućoj mjeri zadovolji sve. On ima pravo, u razumnim granicama, predložiti infrastrukturni kapacitet koji se razlikuje od zatraženog ili se može desiti da ne može udovoljiti svim zahtjevima.
- 40 Članak 47. Direktive 2012/34 donosi odredbe u slučaju zakrčene željezničke infrastrukture, u okviru kojih upravitelj infrastrukture može odrediti kriterije prednosti.
- 41 U tim okolnostima, iako željeznički prijevoznik ima određenu slobodu prilikom utvrđivanja uvjeta obavljanja svoje djelatnosti prijevoza, valja utvrditi, vodeći računa o njegovim obvezama i ograničenjima, gledanih u cjelini, osobito obvezi primanja trasa i ispunjavanja s time povezanih uvjeta, da uvjete u kojima taj prijevoznik pruža uslugu prijevoza utvrđuje nadležno tijelo države članice, u predmetnom slučaju tijelo za promet kao upravitelj infrastrukture.
- 42 Ta je ocjena poduprta i analizom nastanka članka 5. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2004/17.
- 43 Naime, kao što to navodi Europska komisija, članak 2. stavak 2. točka (c) Direktive Vijeća 90/531/EEZ od 17. rujna 1990. o postupcima javne nabave u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 1990., L 297, str. 1.), koji u biti preuzima članak 5. stavak 1. Direktive 2004/17, uveden je kako bi se postupci javne nabave u sektoru usluga autobusnog prijevoza podvrgnuli odredbama Direktive 90/531 te je omogućio precizniju definiciju prometne mreže u smislu da ona ne postoji samo ako je čini fizička infrastruktura, kao što su željezničke pruge, već i usklađeni sustav linija u određenim uvjetima, kao u području autobusnog prijevoza. S druge strane, zakonodavac Unije nije imao namjeru tom odredbom ograničiti područje primjene postupaka javne nabave na sektor prijevoza izvršenog unutar fizičke mreže.
- 44 Na prvo pitanje stoga valja odgovoriti na način da članak 5. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2004/17 treba tumačiti tako da postoji mreža usluga željezničkog prijevoza, u smislu te odredbe, kad se prijevozne usluge pružaju na željezničkoj infrastrukturi, na temelju nacionalnog propisa kojim se prenosi Direktiva 2012/34, kojom upravlja nacionalno tijelo koje dodjeljuje kapacitete te infrastrukture, čak i ako je ono dužno udovoljiti zahtjevima željezničkih prijevoznika dok ograničenja tih kapaciteta nisu dosegnuta.

Drugo pitanje

- 45 Svojim drugim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li prvi podstavak članka 5. stavka 1. Direktive 2004/17 tumačiti u smislu da djelatnost željezničkog prijevoznika, koja se sastoji u pružanju usluga prijevoza javnosti korištenjem željezničke mreže, predstavlja „pružanje mreža” ili „upravljanje mrežama” u svrhu te direktive.
- 46 U skladu s člankom 5. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2004/17, ta se direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje javnosti pružaju uslugu u području prijevoza željeznicom, automatiziranim sustavima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom.
- 47 Ta odredba stoga obuhvaća dvije vrste djelatnosti, odnosno pružanje mreža, s jedne strane, i upravljanje mrežama, s druge strane.
- 48 Na temelju ustaljene sudske prakse, značenje i opseg izraza koji nisu definirani u pravu Unije treba odrediti s obzirom na njihovo uobičajeno značenje u svakodnevnom jeziku, uzimajući u obzir, među ostalim, kontekst u kojem se koriste i ciljeve propisa kojeg su dio (presuda od 12. lipnja 2018., Louboutin i Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, t. 20.).
- 49 U tom pogledu izraz „upravljanje” treba shvaćati, u skladu s njegovim uobičajenim smislom, tako da upućuje na korištenje predmetom ili ostvarivanje prava kako bi se iz toga izvukao prihod. Stoga se upravljanje mrežama koje provodi željeznički prijevoznik sastoji od toga da taj prijevoznik ostvaruje pravo korištenja željezničkom infrastrukturom kako bi se iz toga izvukao prihod.
- 50 Takva definicija razlikuje se od one koju valja pridati izrazu „pružanje mreža”.
- 51 Naime, kao što to nezavisni odvjetnik navodi u točki 65. svojeg mišljenja, „pružanje mreža” isključivo je pravo upravitelja infrastrukture, a ne željezničkog prijevoznika.
- 52 Kao što je to primijetila Komisija, izraz „pružanje mreža” ne nalazi se u direktivama koje prethode Direktivi 2004/17, odnosno u Direktivi 90/531 i Direktivi 93/38, već je taj izraz uveden Direktivom 2004/17 kako bi se njome predviđeni postupci javne nabave jednako primjenjivali na upravljanje fizičkim mrežama, kao što su željezničke pruge, željeznički uređaji tuneli, mostovi i željezničko-cestovni prijelazi.
- 53 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da se djelatnost obuhvaćena izrazom „upravljanje mrežama” odnosi na ostvarivanje prava korištenja željezničkom mrežom radi pružanja prijevoznih usluga, dok se djelatnost obuhvaćena izrazom „pružanjem mreža” odnosi na upravljanje mrežom.
- 54 S obzirom na prethodna utvrđenja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2004/17 treba tumačiti na način da djelatnost koju obavlja željeznički prijevoznik, a koja se sastoji od pružanja javnosti usluga prijevoza ostvarivanjem prava korištenja željezničkom mrežom, čini „upravljanje mrežama” u svrhu te direktive.

Troškovi

- 55 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

1. Članak 5. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga treba tumačiti na način da postoji mreža usluga željezničkog prijevoza, u smislu te odredbe, kad se prijevozne usluge pružaju na željezničkoj infrastrukturi, na temelju nacionalnog propisa kojim se prenosi Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2012/34/EU od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora, kojom upravlja nacionalno tijelo koje dodjeljuje kapacitete te infrastrukture čak iako je ono dužno udovoljiti zahtjevima željezničkih prijevoznika dok ograničenja tih kapaciteta nisu dosegnuta.
2. Članak 5. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2004/17 treba tumačiti na način da djelatnost koju obavlja željeznički prijevoznik, a koja se sastoji od pružanja javnosti usluga prijevoza ostvarivanjem prava korištenja željezničkom mrežom, čini „upravljanje mrežama” u svrhu te direktive.

Potpisi