



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

9. rujna 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Željeznički prijevoz – Direktiva 2012/34/EU – Članci 32. i 56. – Ubiranje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture – Neovisnost upravitelja infrastrukture – Funkcije regulatornog tijela – Pojam ‚optimalna konkurentnost segmenata tržišta željezničkih usluga‘ – Isključivo pravo na segmentu željezničkih usluga – Operator javnih usluga”

U predmetu C-144/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila administrativā rajona tiesa (Općinski upravni sud, Latvija), odlukom od 26. ožujka 2020., koju je Sud zaprimio 27. ožujka 2020., u postupku

AS „LatRailNet”,

VAS „Latvijas dzelzceļš”

protiv

Valsts dzelzceļa administrācija,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, M. Ilešič, E. Juhász (izvjestitelj), C. Lycourgos i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za VAS „Latvijas dzelzceļš”, D. Driče, *advokāte*,
- za Valsts dzelzceļa administrācija, J. Zālītis, J. Zicāns i J. Iesalnieks,

* Jezik postupka: latvijski

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. F. Scalfanija, *avvocato dello Stato*,
 - za Europsku komisiju, I. Naglis, W. Mölls, i C. Vrignon, a zatim C. Vrignon, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. ožujka 2021.,
- donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 32. stavka 1. i članka 56. stavka 2. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između društava AS „LatRailNet” i VAS „Latvijas dzelzceļš” (u daljnjem tekstu: LD), s jedne strane, i Valsts dzelzceļa administrācija (Nacionalna uprava za željeznice, Latvija), s druge strane, povodom osporavanja dvaju akata koje je ta uprava donijela 27. lipnja 2018. i 7. studenoga 2018.

Pravni okvir

Direktiva 2012/34

- 3 Uvodne izjave 19. i 76. Direktive 2012/34 glase:
 - „ (19) Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika [i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.)] ovlašćuje države članice i lokalna tijela da dodijele ugovore o javnim uslugama koji mogu sadržavati isključiva prava za obavljanje određenih usluga. Stoga je nužno osigurati da odredbe te Uredbe budu dosljedne načelu otvaranja tržišnog natjecanja za usluge međunarodnog prijevoza putnika.
- [...]
- (76) Učinkovito upravljanje i pošteno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture zahtijevaju uspostavu regulatornog tijela koje će nadzirati primjenu pravila iz ove Direktive i djelovati kao žalbeno tijelo, ne dovodeći u pitanje mogućnost sudske kontrole. Takvo regulatorno tijelo trebalo bi moći [izvršiti svoje zahtjeve za podacima i odluke].”

- 4 Članak 4. Direktive 2012/34, naslovljen „Neovisnost željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture”, u stavku 2. određuje:

„Upravitelj infrastrukture odgovoran je za vlastito upravljanje, rukovodstvo i unutarnji nadzor pritom poštujući okvir za ubiranje pristojbi i dodjelu kapaciteta te posebna pravila koja su odredile države članice.”

- 5 Članak 7. te direktive, pod naslovom „Neovisnost osnovnih funkcija upravitelja infrastrukture”, određuje:

„1. Države članice osiguravaju da se osnovne funkcije za određivanje jednakog i nediskriminacijskog pristupa infrastrukturi povjeravaju tijelima ili tvrtkama koje same ne pružaju usluge željezničkog prijevoza. Bez obzira na organizacijsku strukturu, mora se pokazati da je taj cilj ostvaren.

Osnovne funkcije uključuju sljedeće:

- (a) odlučivanje o dodjeli trase vlaka, uključujući definiciju i procjenu raspoloživosti i dodjelu pojedinačnih trasa vlaka; i
- (b) odlučivanje o pristojbama za korištenje infrastrukture, uključujući određivanje iznosa i ubiranje pristojbi, ne dovodeći u pitanje članak 29. stavak 1.

Države članice mogu, međutim, prenijeti na željezničke prijevoznike ili neko drugo tijelo odgovornost za doprinos razvoju željezničke infrastrukture, na primjer, putem ulaganja, održavanja i financiranja.

[...]”

- 6 Odjeljak 2. poglavlja IV. Direktive 2012/34, naslovljen „Pristojbe za infrastrukturu i usluge”, obuhvaća njezine članke 29. do 37.

- 7 Člankom 29. navedene direktive, naslovljenim „Uspostava, određivanje i ubiranje pristojbi”, predviđeno je:

„1. Države članice uspostavljaju okvir za izračun pristojbi pritom poštujući neovisnost u upravljanju utvrđen člankom 4.

U skladu s tim uvjetom, države članice određuju posebna pravila za ubiranje pristojbi ili te ovlasti prenose na upravitelja infrastrukture.

Države članice osiguravaju da izvješće o mreži sadrži okvir za izračun pristojbe i pravila za njihovo ubiranje ili da upućuje na stranicu gdje se objavljuju okvir za izračun pristojbe i pravila o ubiranju pristojbi.

Upravitelj infrastrukture određuje i ubire pristojbe za korištenje infrastrukture u skladu s utvrđenim okvirom za izračun pristojbi i pravilima za njihovo ubiranje.

Ne dovodeći u pitanje neovisnost u upravljanju iz članka 4. i pod uvjetom da je pravo izravno dodijeljeno ustavnim pravom prije 15. prosinca 2010., nacionalni parlamenti mogu imati pravo

detaljno analizirati i, ako je prikladno, preispitati visinu pristojbi koje određuje upravitelj infrastrukture. Svako takvo ispitivanje osigurava da su pristojbe usklađene s ovom Direktivom, uspostavljenim okvirom za izračun pristojbe i pravilima za njihovo ubiranje.

2. Osim u slučaju posebnih dogovora iz članka 32. stavka 3., upravitelj infrastrukture osigurava da se program za ubiranje pristojbi koja se koristi temelji na istim načelima u cijeloj mreži.

[...]"

- 8 Članak 31. te direktive, pod naslovom „Načela za određivanje pristojbi”, u stavku 5. drugom podstavku određuje:

„Na temelju iskustva koj[e] su stekli upravitelji infrastrukture, željeznički prijevoznici, regulatorna tijela i nadležna tijela i priznajući postojeće planove za diferencijaciju [...] u visini pristojbe ovisno o razini buke, Komisija donosi provedbene mjere kojima se određuju načini utvrđivanja pristojbe za trošak učinka buke uključujući trajanje primjene i koje omogućuju diferencijaciju pristojbi za korištenje infrastrukture, tako da se uzme u obzir osjetljivost zahvaćenog područja, naročito u odnosu na veličinu zahvaćenog stanovništva, te sastav vlaka i njegov utjecaj na buku. Ti provedbeni akti donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 62. stavka 3. Oni ne dovode do narušavanja tržišnog natjecanja između željezničkih prijevoznika i ne utječu na ukupnu konkurentnost željezničkog sektora.”

- 9 Člankom 32. Direktive 2012/34, pod naslovom „Iznimke od načela za određivanje pristojbi”, u stavku 1. i stavku 4. četvrtom podstavku određeno je:

„1. Radi potpunog povrata troškova koji su nastali upravitelju infrastrukture, država članica može, ako to tržište može podnijeti, naplaćivati marže na temelju načela učinkovitosti, transparentnosti i nediskriminacije, pritom jamčeći optimalnu [konkurentnost] segmenata tržišta željezničkih usluga. Sustav ubiranja pristojbi dužan je poštovati povećanja produktivnosti koja postignu željeznički prijevoznici.

Iznos pristojbi, međutim, ne isključuje korištenje infrastrukture od strane segmenata tržišta koji mogu platiti barem trošak koji nastaje izravno kao rezultat pružanja željezničke usluge plus stopu povrata koju tržište može podnijeti.

Prije nego što odobre naplatu takvih marži, države članice osiguravaju da upravitelji infrastrukture ocijene njihovu relevantnost za pojedine segmente tržišta, uzimajući u obzir barem parove iz točke 1. Priloga VI. i zadržavajući one koji su važni. Popis tržišnih segmenata koje definiraju upravitelji infrastrukture sadrže barem sljedeća tri segmenta: usluge prijevoza robe, usluge prijevoza putnika u okviru ugovora o javnoj usluzi i druge usluge prijevoza putnika.

Upravitelji infrastrukture mogu dalje razlikovati tržišne segmente prema vrsti prevezene robe i putnika.

Moraju se definirati i oni tržišni segmenti na kojima željeznički prijevoznici trenutačno nisu aktivni, ali na kojima se mogu pružati usluge za vrijeme valjanosti sustava ubiranja pristojbi. Upravitelj infrastrukture ne uključuje maržu u sustav ubiranja pristojbi za te segmente tržišta.

Popis tržišnih segmenata mora se objaviti u izvješću o mreži i preispitivati barem svakih pet godina. Regulatorno tijelo iz članka 55. nadzire taj popis u skladu s člankom 56.

[...]

4. [...]

Prije 16. lipnja 2015. i nakon procjene učinka, Komisija donosi mjere kojima se utvrđuju načini primjene diferencijacije pristojbi za korištenje infrastrukture u skladu s vremenskim okvirom u skladu s Europskim planom uvođenja [europskog sustava upravljanja željezničkim prometom (ERTMS)] koji je utvrđen Odlukom [Komisije] 2009/561/EZ [od 22. srpnja 2009. o izmjeni Odluke 2006/679/EZ u odnosu na provedbu tehničkih specifikacija za interoperabilnost prometno-upravljačkog i signalno-sigurnosnog podsustava transeuropskog konvencionalnog željezničkog sustava (SL 2009., L 194, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 193.) i kojima se osigurava da to ne dovede do promjena u ukupnim prihodima upravitelja infrastrukture. Te provedbene mjere prilagođavaju načine diferencijacije koji se primjenjuju na vlakove koji prometuju na lokalnim i regionalnim prugama koristeći ograničeni dio željezničkih koridora iz Odluke 2009/561/EZ. Ti će se provedbeni akti donijeti u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 62. stavka 3. Oni neće dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja između željezničkih prijevoznika niti utjecati na konkurentnost željezničkog sektora općenito.”

10 Članak 56. Direktive 2012/34, naslovljen „Zadaće regulatornog tijela”, propisuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 46. stavak 6., podnositelj zahtjeva ima pravo žaliti se regulatornom tijelu ako smatra da se prema njemu postupalo na nepravedan način, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik ili operator uslužnog objekta, a odnose se na:

- (a) izvješće o mreži u privremenoj i konačnoj verziji;
- (b) kriterije sadržane u tom izvješću;
- (c) postupak dodjele kapaciteta i njegove rezultate;
- (d) program ubiranja pristojbi;
- (e) razinu ili strukturu infrastrukturnih pristojbi koje mora ili će morati platiti;
- (f) uvjete za pristup u skladu s člancima 10. do 13.;
- (g) pristup uslugama i plaćanje naknada za usluge u skladu s člankom 13.

2. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u odnosu na osiguranje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, regulatorno tijelo ima ovlasti nadzirati tržišne uvjete na tržištima željezničkih usluga i, posebno, nadzire točke (a) do (g) stavka 1. na vlastitu inicijativu i s ciljem sprečavanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva. Naročito provjerava sadrži li izvješće o mreži diskriminatorne odredbe ili daje upravitelju infrastrukture diskrecijsko pravo koje ovaj može koristiti na način koji diskriminira podnositelje zahtjeva.

[...]

6. Regulatorno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture koji se odnose na razinu infrastrukturnih pristojbi dozvoljeni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo mora intervenirati ako je izvjesno da su pregovori u sukobu sa zahtjevima iz ovog poglavlja.

[...]"

Uredba br. 1370/2007

11 Članak 2. Uredbe 1370/2007, naslovljen „Definicije”, određuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

(e) ‚obveza obavljanja javne usluge’ znači zahtjev koji odredi nadležno tijelo da bi osiguralo usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade;

(f) ‚isključivo pravo’ znači pravo operatera javne usluge na obavljanje pojedinih usluga javnog prijevoza putnika na određenoj liniji ili mreži odnosno na određenom području, isključujući sve druge takve operatere;

[...]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 LatRailNet je 30. lipnja 2017., kao tijelo zaduženo za izvršavanje osnovnih funkcija upravitelja željezničke infrastrukture, u smislu članka 7. stavka 1. Direktive 2012/34, odobrio program ubiranja pristojbi za tržišni segment usluga prijevoza putnika koje se pružaju na temelju ugovora o javnim uslugama, primjenjujući na njega kriterij vrijednosti utvrđen u visini 1, odnosno najveći indeks marže, dok je kriterij koji se primjenjuje na druge segmente bio utvrđen na temelju vještačenja.

13 Nacionalna uprava za željeznice, kao regulatorno tijelo u smislu članka 55. Direktive 2012/34, 27. lipnja 2018. donijela je odluku kojom je naložila LatRailNetu izmjenu programa ubiranja pristojbi koji se primjenjuje na usluge prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama (u daljnjem tekstu: prva sporna odluka).

14 Ta je odluka obrazložena činjenicom da Direktiva 2012/34 predviđa da se marže primjenjuju samo kada to tržište dopušta i u skladu s pravilom prema kojem infrastrukturne pristojbe za korištenje ne smiju sprečavati korištenje javnih željezničkih infrastruktura za segmente tržišta koji mogu pokriti barem izravne troškove. Prema mišljenju Nacionalne uprave za željeznice, to podrazumijeva da su primjena marže i određivanja njezina iznosa predmet ocjene konkurentnosti i isplativosti segmenta predmetnog tržišta.

- 15 U izreci prve sporne odluke navodi se da bi program ubiranja pristojbi trebao utvrditi kriterije za procjenu marži primjenjivih na tržišni segment usluga prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama, uz iznimku troškova predviđenih državnim proračunom ili proračunima lokalnih tijela koje prijevoznici putnika ne mogu pokriti vlastitim prihodima prijevoza.
- 16 LatRailNet je 26. srpnja 2018. podnio tužbu pred administrativā rajona tiesom (Općinski upravni sud, Latvija) radi poništenja te odluke.
- 17 U prilog toj tužbi LatRailNet je istaknuo da je Nacionalna uprava za željeznice prekoračila svoje ovlasti regulatornog tijela jer je nametnula izmjenu programa ubiranja pristojbi i navela precizan sadržaj koji u taj program treba uključiti, iako samo tijelo zaduženo za izvršavanje osnovnih funkcija upravitelja željezničke infrastrukture ima takvu nadležnost.
- 18 LatRailNet je 21. kolovoza 2018. izmijenio program ubiranja pristojbi tako što je predvidio da će se u segmentu usluga prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama stopa marže također odrediti na temelju vještačenja.
- 19 LD je 20. rujna 2018., kao upravitelj infrastrukture, podnio žalbu protiv izmjena programa ubiranja pristojbi Nacionalnoj upravi za željeznice, koja je tu žalbu odbila odlukom od 7. studenoga 2018. (u daljnjem tekstu: druga sporna odluka).
- 20 LD je pred administrativā rajona tiesom (Općinski upravni sud) podnio tužbu protiv druge sporne odluke te je taj sud spojio postupak povodom zahtjeva za poništenje prve sporne odluke i postupak koji se odnosi na drugu spornu odluku.
- 21 LD je u biti istaknuo da Nacionalna uprava za željeznice kao regulatorno tijelo nije nadležna za izmjenu programa ubiranja pristojbi jer je njezina nadležnost povezana s postojanjem diskriminacije u vezi s programom ubiranja pristojbi.
- 22 To nije tako u glavnom postupku jer je predmetnom željezničkom prijevozniku dodijeljeno isključivo pravo pružanja usluga javnog prijevoza na međugradskim željezničkim linijama do 30. lipnja 2031. i jer se članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34, čiji je cilj zajamčiti optimalnu konkurentnost, ne može primijeniti na segmente tržišta na kojima ne postoji tržišno natjecanje.
- 23 Administrativā rajona tiesa (Općinski upravni sud) naglašava da članak 56. Direktive 2012/34 predviđa da regulatorno tijelo djeluje na vlastitu inicijativu kako bi spriječilo svaku diskriminaciju među kandidatima, što je, uostalom, potvrđeno ustaljenom sudskom praksom Suda.
- 24 Osim toga, članci 4. i 7. te direktive utvrđuju neovisnost upravitelja infrastrukture i njegove osnovne funkcije, što je navelo Sud da presudi da takav upravitelj mora raspolagati određenim diskrecijskim prostorom koji mu omogućava da donese barem odluke koje sadržavaju izbore i ocjene čimbenika na temelju kojih se provodi izračun.
- 25 Administrativā rajona tiesa (Općinski upravni sud) iznosi također da se člankom 32. stavkom 1. Direktive 2012/34 propisuje da primjenu marži u pojedinim tržišnim segmentima treba vrednovati uzimajući u obzir osobito učinke na segment tržišta prijevoza putnika na temelju ugovora o javnoj usluzi, vodeći stoga računa o konkurentnosti tog segmenta. Usto, iako se uvodna izjava 19. te direktive odnosi na segmente tržišta koji se osiguravaju na temelju ugovora o javnim uslugama, navedenom direktivom nije predviđena iznimka od procjene konkurentnosti za tu vrstu segmenta tržišta.

- 26 Navedeni sud smatra da je, na temelju članka 32. stavka 1. i članka 56. stavka 2. Direktive 2012/34, regulatorno tijelo ovlašteno postupati na vlastitu inicijativu isključivo s ciljem sprečavanja diskriminacije podnositelja zahtjeva te da pri određivanju iznosa marži za segment tržišta prijevoza putnika na temelju ugovora o javnoj usluzi treba, među ostalim aspektima, ocijeniti konkurentnost tog segmenta.
- 27 Međutim, taj sud izražava sumnje u pogledu tog tumačenja.
- 28 U tim je okolnostima administrativā rajona tiesa (Općinski upravni sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 56. stavak 2. Direktive [2012/34] tumačiti na način da regulatornom tijelu daje ovlast da na vlastitu inicijativu donese odluku kojom se društvu koje obavlja osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture iz članka 7. stavka 1. Direktive nalaže da u odredbe o izračunu pristojbi za korištenje infrastrukture (program ubiranja pristojbi) unese određene izmjene koje se ne odnose na diskriminaciju podnositelja zahtjeva?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, je li regulatorno tijelo ovlašteno takvom odlukom utvrđivati uvjete koje navedene izmjene trebaju predvidjeti tako da, na primjer, iz kriterija za određivanje pristojbi za korištenje infrastrukture naloži izuzimanje prethodno planiranih troškova koji se podmiruju iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih tijela i koje prijevoznici u prijevozu putnika ne mogu podmiriti prihodima od prijevoza?
3. Treba li članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34 tumačiti na način da se obveza država članica iz tog stavka da jamče optimalnu konkurentnost segmenata tržišta željezničkih usluga pri utvrđivanju marža koje se primjenjuju na pristojbe za korištenje infrastrukture također odnosi na utvrđivanje pristojbi za korištenje infrastrukture u tržišnim segmentima u kojima nema tržišnog natjecanja zato što, na primjer, u predmetnom tržišnom segmentu prijevoz obavlja samo jedan željeznički prijevoznik kojem je dodijeljeno isključivo pravo pružanja usluga prijevoza u tom tržišnom segmentu, koje je predviđeno člankom 2. točkom (f) Uredbe br. 1370/2007?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 29 Iako se prvo pitanje odnosi samo na tumačenje članka 56. stavka 2. Direktive 2012/34, valja podsjetiti na to da je, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na Sudu da sudu koji je uputio zahtjev pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi i u tom smislu mora preoblikovati pitanja. Kako bi pružio takav koristan odgovor, Sud može uzeti u obzir odredbe prava Unije koje nacionalni sud nije naveo u svojem pitanju (presuda od 27. siječnja 2021., De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, t. 22. i 23. i navedena sudska praksa).
- 30 U skladu s tom sudskom praksom, valja utvrditi da, kako bi se odgovorilo na to pitanje, treba uzeti u obzir i druge funkcije regulatornog tijela predviđene u članku 56. navedene direktive, a osobito stavke 6. i 9. tog članka 56.

- 31 Posljedično, prvo pitanje treba preoblikovati tako da se njime u biti želi saznati treba li članak 56. Direktive 2012/34 tumačiti na način da regulatornom tijelu daje ovlast da na vlastitu inicijativu donese odluku kojom se poduzeću koje obavlja osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture iz članka 7. stavka 1. te direktive nalaže da u program za ubiranje pristojbi za korištenje infrastrukture unese određene izmjene, iako taj program ne podrazumijeva diskriminaciju podnositelja zahtjeva.
- 32 S jedne strane, valja istaknuti da prva rečenica stavka 6. tog članka 56. propisuje da „[r]egulatorno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće”.
- 33 Međutim, to poglavlje IV. odjeljak 2. Direktive 2012/34 sadržava pravila o ubiranju pristojbi i pristojbama.
- 34 Slijedom toga, iz članka 56. stavka 6. te direktive proizlazi da je regulatorno tijelo nadležno ocjenjivati sukladnost pristojbi koje je odredio upravitelj infrastrukture s odredbama navedene direktive, pri čemu taj nadzor nije ograničen na ocjenu eventualne diskriminatornosti tih pristojbi.
- 35 S druge strane, iz članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34 proizlazi da regulatorno tijelo, ako je to prikladno, odlučuje na vlastitu inicijativu o odgovarajućim mjerama koje će se poduzeti s ciljem uklanjanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušenosti tržišta i drugih nepoželjnih situacija na tim tržištima, posebno u odnosu na stavak 1. točke (a) do (g) tog članka 56. No, s obzirom na to da se stavak 1. točka (d) tog članka 56. odnosi upravo na program ubiranja pristojbi, navedeni članak 56. stavak 9. posljedično dodjeljuje regulatornom tijelu mogućnost da u okviru takvog programa ubiranja pristojbi po službenoj dužnosti nadzire svaku eventualnu povredu odredbi Direktive 2012/34, a ne samo one koje su povezane sa situacijama diskriminacije među kandidatima.
- 36 Taj je zaključak potkrijepljen uvodnom izjavom 76. Direktive 2012/34, koja, među ostalim, općenito određuje da je regulatorno tijelo odgovorno za nadzor primjene pravila utvrđenih tom direktivom.
- 37 Osim toga, ta ovlast regulatornog tijela nije uvjetovana podnošenjem prigovora ili tužbe te se stoga može izvršavati po službenoj dužnosti.
- 38 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 56. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da regulatornom tijelu daje ovlast da na vlastitu inicijativu donese odluku kojom se poduzeću koje obavlja osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture iz članka 7. stavka 1. te direktive nalaže da u program ubiranja pristojbi za korištenje infrastrukture unese određene izmjene, iako taj program ne podrazumijeva diskriminaciju podnositelja zahtjeva.

Drugo pitanje

- 39 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. Direktive 2012/34 tumačiti na način da regulatorno tijelo, namećući izmjene poduzeću koje izvršava osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture, može odrediti uvjete koje te izmjene moraju predvidjeti i, konkretno, može li naložiti da se iz kriterija za određivanje pristojbi za korištenje infrastrukture isključe troškovi predviđeni u proračunu države ili u proračunu lokalnih tijela koje željeznički prijevoznici ne mogu pokriti svojim prihodima od prijevoza.

- 40 Valja primijetiti da se to pitanje sastoji od dvaju dijelova. Sud koji je uputio zahtjev, s jedne strane, pita može li njegova odluka općenito nametnuti određeni sadržaj zahtijevane izmjene i, s druge strane, konkretno utvrđuje posebnu mjeru te pita može li se ta mjera nametnuti.
- 41 Valja istaknuti da je članak 4. stavak 1. Direktive 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.) sadržavao odredbe koje su se – kao i odredbe članka 29. stavka 1. Direktive 2012/34 te odredbe članka 4. stavka 2. te direktive, na koje upućuje taj članak 29. stavak 1. – odnosile na neovisnost upravljanja upravitelja infrastrukture. U tom pogledu, Sud je više puta presudio da, kako bi se jamčila takva neovisnost, upravitelj infrastrukture treba u okviru ubiranja pristojbi, kako ga definiraju države članice, raspolagati određenim diskrecijskim prostorom za određivanje iznosa pristojbi, kako bi mu se omogućilo da se njima koristi kao sredstvom upravljanja (vidjeti u tom smislu presudu od 11. srpnja 2013., Komisija/Češka Republika, C-545/10, EU:C:2013:509, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Tu neovisnost upravitelja željezničke infrastrukture u određivanju iznosa pristojbi Sud je priznao i u odnosima tog upravitelja s dotičnom državom članicom (presude od 28. veljače 2013., Komisija/Španjolska, C-483/10, EU:C:2013:114, t. 44. i od 3. listopada 2013., Komisija/Italija, C-369/11, EU:C:2013:636, t. 45. i 46.) i u postojećim odnosima između navedenog upravitelja i željezničkih prijevoznika (vidjeti u tom smislu presudu od 28. veljače 2013., Komisija/Mađarska, C-473/10, EU:C:2013:113, t. 79.).
- 43 Iako takva neovisnost upravitelja vrijedi i u odnosu na regulatorno tijelo, važno je, međutim, naglasiti da se ta neovisnost ocjenjuje s obzirom na ravnotežu koju je zakonodavac Unije želio uspostaviti između upravitelja infrastrukture, osobito u izvršavanju njegovih osnovnih funkcija iz članka 7. stavka 1. Direktive 2012/34, i drugih tijela kojima ta direktiva dodjeljuje ovlasti.
- 44 Tako je Sud presudio da se člankom 29. stavkom 1. te direktive utvrđuje podjela nadležnosti između država članica i upravitelja infrastrukture u pogledu programa ubiranja pristojbi. Naime, države članice moraju uspostaviti okvir za izračun pristojbi, dok je za obračunavanje pristojbe i njezino ubiranje načelno nadležan upravitelj infrastrukture (vidjeti analogijom presudu od 9. studenoga 2017., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 78. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Također, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, nadzor zakonitosti koji je članak 56. Direktive 2012/34 dodijelio regulatornom tijelu dio je podjele nadležnosti predviđene tom direktivom između tog regulatornog tijela i upravitelja infrastrukture. Stoga se ne može smatrati da provedba regulatornog tijela tog nadzora zakonitosti ugrožava neovisnost upravitelja infrastrukture koju jamči navedena direktiva (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Komisija/Italija, C-369/11, EU:C:2013:636, t. 46.). Prema tome, regulatorno tijelo je, na temelju provedbe tog nadzora, ovlašteno istaknuti poduzeću koje izvršava osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture izmjene koje treba unijeti u program ubiranja pristojbi kako bi se otklonile neusklađenosti tog programa s uvjetima predviđenima Direktivom 2012/34.
- 46 Međutim, u tom se pogledu odluke regulatornog tijela mogu temeljiti samo na povredi odredbi odjeljka 2. poglavlja IV. Direktive 2012/34 ili načela nediskriminacije. Regulatorno tijelo nije ovlašteno prisiliti poduzeće koje obavlja osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture

da se podvrgne njegovoj ocjeni o svrhovitosti, s obzirom na to da bi ono time ugrožavalo diskrecijski prostor kojim taj upravitelj mora raspolagati, kao što je to navedeno u točki 41. ove presude.

- 47 Slijedom toga, na prvi dio drugog pitanja valja odgovoriti da članak 56. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da uvjeti koje treba uvesti u program ubiranja pristojbi koje je regulatorno tijelo ovlašteno nametnuti poduzeću koje izvršava osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture moraju biti obrazloženi povredom Direktive 2012/34 i ograničiti se na ispravljanje situacija neusklađenosti te ne mogu sadržavati ocjene svrhovitosti tog tijela, koje narušavaju diskrecijski prostor tog upravitelja.
- 48 U drugom dijelu pitanja sud koji je uputio zahtjev naveo je konkretan i poseban element ubiranja pristojbe koji je regulatorno tijelo eventualno ovlašteno nametnuti.
- 49 Valja istaknuti da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nijednu informaciju o prirodi rashoda predviđenih u državnom proračunu ili proračunu lokalnih tijela koji su isključeni iz kriterija za određivanje pristojbi za korištenje infrastrukture. U svakom slučaju, naknada za pružanje javne usluge dodijeljena željezničkom prijevozniku ne može se smatrati pristojbom za korištenje infrastrukture.
- 50 Na temelju članka 29. stavka 1. Direktive 2012/34, države članice uspostavljaju okvir za izračun pristojbi pritom poštujući neovisnost u upravljanju infrastrukturom. U skladu s tim uvjetom, države članice određuju posebna pravila za ubiranje pristojbi ili tu ovlast prenose na upravitelja infrastrukture.
- 51 Spis kojim Sud raspolaze ne sadržava nikakvu informaciju prema kojoj je dotična država članica utvrdila takva pravila za izračun posebne pristojbe. Ta je odgovornost, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, povjerena poduzeću koje obavlja osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture.
- 52 U toj situaciji, odnosi između regulatornog tijela i poduzeća koje izvršava te osnovne funkcije utvrđuju se načelima navedenima u točki 47. ove presude.
- 53 U tim okolnostima odgovor na drugi dio drugog pitanja ne zahtijeva dodatno tumačenje tih načela, nego zahtijeva da ih nacionalni sud primjenjuje.
- 54 Sud je već presudio da je važno podsjetiti na to da se „članak 267. UFEU-a temelji na jasnoj podjeli uloga između nacionalnih sudova i Suda, u okviru koje je na Sudu da tumači pravo Unije, a na sudu koji je uputio zahtjev da primijeni to pravo kako je protumačeno na činjenice u glavnom postupku” (rješenje od 19. prosinca 2019., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, neobjavljeno, EU:C:2019:1108, t. 20. i navedena sudska praksa).
- 55 Stoga Sud ne treba odgovoriti na drugi dio drugog pitanja.

Treće pitanje

- 56 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34 tumačiti na način da se primjenjuje – i kad je riječ o kriteriju optimalne konkurentnosti segmenata željezničkog tržišta – na segmente tržišta željezničkog prijevoza u kojima nema

- tržišnog natjecanja, osobito ako u njima usluge pruža operator javnih usluga kojemu je na temelju ugovora o javnim uslugama dodijeljeno isključivo pravo u smislu članka 2. točke (f) Uredbe br. 1370/2007.
- 57 Valja istaknuti, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točkama 38. do 44. svojeg mišljenja, da se pojam „[konkurentnost]” iz članka 32. stavka 1. Direktive 2012/34 razlikuje od pojma „tržišno natjecanje” i da odredbe u kojima se nalazi prvi pojam treba tumačiti uzimajući u obzir tu posebnost.
- 58 To razlikovanje proizlazi iz teksta odredbi Direktive 2012/34. Naime, pojam „konkurentnost” u poglavlju IV. te direktive, koje se odnosi na ubiranje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjelu kapaciteta za tu infrastrukturu, koristi se, s jedne strane, u članku 31. stavku 5. drugom podstavku – kojim se predviđa da provedbeni akti koje donosi Komisija, kojima se određuju načini primjene pristojbi koje odgovaraju troškovima buke, „ne dovode do narušavanja tržišnog natjecanja između željezničkih prijevoznika i ne utječu na ukupnu konkurentnost željezničkog sektora” – te, s druge strane, u članku 32. stavku 4. četvrtom podstavku, kojim se predviđa da provedbeni akti kojima se utvrđuju načini primjene diferencijacije pristojbi za korištenje infrastrukture „neće dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja između željezničkih prijevoznika niti utjecati na konkurentnost željezničkog sektora općenito”.
- 59 Stoga se taj pojam „konkurentnost” ne odnosi na tržišno natjecanje među željezničkim prijevoznicima, nego na konkurentnost predmetnog željezničkog sektora u odnosu na druge načine prijevoza.
- 60 Iz toga slijedi da se uzimanje u obzir „optimalne [konkurentnosti] segmenata tržišta željezničkih usluga”, kako je predviđeno člankom 32. stavkom 1. Direktive 2012/34, primjenjuje i na segmente tržišta na kojima nema tržišnog natjecanja, osobito kada u predmetnom segmentu usluge pruža operator javnih usluga kojemu je na temelju ugovora o javnim uslugama dodijeljeno isključivo pravo u smislu članka 2. točke (f) Uredbe br. 1370/2007.
- 61 To tumačenje, uostalom, potvrđuje činjenica da članak 32. stavak 1. treći podstavak Direktive 2012/34 izričito predviđa da popis segmenata tržišta koji su utvrdili upravitelji infrastrukture kako bi se omogućila ocjena relevantnosti marži za ubiranje pristojbi mora uzeti u obzir usluge prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama, koje, kao što je to pojašnjeno u uvodnoj izjavi 19. te direktive, mogu, u skladu s Uredbom br. 1370/2007, „sadržavati isključiva prava za pružanje određenih usluga”.
- 62 U tom pogledu, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točkama 58. do 61. svojeg mišljenja, činjenica da pružatelj javne usluge izvršava obvezu obavljanja javne usluge u smislu članka 2. točke (e) Uredbe br. 1370/2007 i da mu se na temelju toga dodjeljuje isključivo pravo na određeni segment željezničkog segmenta ne isključuje mogućnost da korištenje tog segmenta može postići određeni stupanj isplativosti koji dovodi do primjene marži.
- 63 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da se primjenjuje – i kad je riječ o kriteriju optimalne konkurentnosti segmenata željezničkog tržišta – na segmente tržišta željezničkog prijevoza u kojima nema tržišnog natjecanja, osobito ako u predmetnom segmentu usluge pruža operator javnih usluga kojemu je na temelju ugovora o javnim uslugama dodijeljeno isključivo pravo u smislu članka 2. točke (f) Uredbe br. 1370/2007.

Troškovi

- 64 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 navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 56. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora treba tumačiti na način da regulatornom tijelu daje ovlast da na vlastitu inicijativu donese odluku kojom se poduzeću koje obavlja osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture iz članka 7. stavka 1. te direktive nalaže da u program ubiranja pristojbi za korištenje infrastrukture unese određene izmjene, iako taj program ne podrazumijeva diskriminaciju podnositelja zahtjeva.**
- 2. Članak 56. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da uvjeti koje treba uvesti u program ubiranja pristojbi koje je regulatorno tijelo ovlašteno nametnuti poduzeću koje izvršava osnovne funkcije upravitelja željezničke infrastrukture moraju biti obrazloženi povredom Direktive 2012/34 i ograničiti se na ispravljanje situacija neusklađenosti te ne mogu sadržavati ocjene svrhovitosti tog tijela, koje narušavaju diskrecijski prostor tog upravitelja.**
- 3. Članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da se primjenjuje – i kad je riječ o kriteriju optimalne konkurentnosti segmenata željezničkog tržišta – na segmente tržišta željezničkog prijevoza u kojima nema tržišnog natjecanja, osobito ako u predmetnom segmentu usluge pruža operator javnih usluga kojemu je na temelju ugovora o javnim uslugama dodijeljeno isključivo pravo u smislu članka 2. točke (f) Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70.**

Potpisi