



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 28. februarja 2019^{* i}

„Predhodno odločanje – Postopki za oddajo javnih naročil v transportnem sektorju – Direktiva 2004/17/ES – Področje uporabe – Člen 5 – Dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali upravljanjem omrežij, ki zagotavljajo javne storitve na področju železnice – Dodelitev pogodb za storitve čiščenja vlakov, ki pripadajo nacionalnemu javnemu prevozniku v železniškem prometu, ki jo izvede ta prevoznik – Neobstoj predhodne objave“

V zadevi C-388/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Högsta förvaltningsdomstolen (vrhovno upravno sodišče, Švedska) z odločbo z dne 21. junija 2017, ki je na Sodišče prispela 29. junija 2017, v postopku

Konkurrensverket

proti

SJ AB,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik desetega senata v funkciji predsednika devetega senata, E. Juhász (poročevalec) in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. junija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Konkurrensverket N. Otte Widgren, P. Karlsson in K. Sällfors, agenti,
- za SJ AB A. Ulfsson, advokat, in M. Bogg, pravnik,
- za Evropsko komisijo E. Ljung Rasmussen, G. Tolstoy, P. Ondrůšek in K. Simonsson, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. septembra 2018

izreka naslednjo

^{*} Jezik postopka: švedščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 5(1) Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Konkurrensverket (organ za konkurenco, Švedska) in družbo SJ AB v zvezi s kršitvijo zakonodaje o postopkih za oddajo javnih naročil, ki naj bi jo ta družba storila pri oddaji naročila za storitve čiščenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/17

- 3 Člen 2 Direktive 2004/17, naslovljen „Naročniki“, v odstavku 2 določa:

„Ta direktiva se uporablja za naročnike:

- (a) ki so javni organi ali javna podjetja in opravljajo eno od dejavnosti iz členov 3 do 7;
- (b) kadar niso javni organi ali javna podjetja in je ena od njihovih dejavnosti katera koli dejavnost iz členov 3 do 7 ali kombinacija teh dejavnosti in delujejo na podlagi posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih podeli pristojni organ države članice.“

- 4 Člen 5 Direktive 2004/17, naslovljen „Prevozne storitve“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali upravljanjem omrežij, ki zagotavljajo javne storitve na področju železnice, avtomatiziranih sistemov, tramvajev, trolejbusov, avtobusov ali žičnic.

Pri prevoznih storitvah se šteje, da omrežje obstaja, kadar se storitev opravlja v skladu s pogoji delovanja, ki jih določi pristojni organ države članice, na primer pogoji v zvezi s progami ali linijami, zmogljivostjo, ki jo je treba zagotavljati, ali pogostostjo storitve.

2. Ta direktiva se ne uporablja za subjekte, ki opravljajo javni avtobusni prevoz in so bile izključene iz področja uporabe Direktive [Sveta] 93/38/EGS [z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov dodeljevanja naročil v vodnem, energetske in transportnem in telekomunikacijskem sektorju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 194)] v skladu s členom 2(4) navedene direktive.“

Direktiva 2012/34/EU

- 5 Z Direktivo 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32) je v en akt združenih več direktiv s področja železniškega prometa, ki so bile prenovljene. Med temi direktivami je Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture (UL, posebna izdaja

v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 (UL 2007, L 315, str. 44). Direktiva 2012/34 je v skladu s svojim členom 66 začela veljati 15. decembra 2012.

6 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚prevoznik v železniškem prometu‘ pomeni vsako javno ali zasebno podjetje, ki je imetnik licence v skladu s to direktivo, katerega glavna poslovna dejavnost je opravljanje storitev prevoza blaga in/ali potnikov v železniškem prometu, pri čemer mora prevoznik zagotoviti vleko; ta izraz vključuje tudi prevoznike, ki opravljajo samo vleko;

(2) ‚upravljavec infrastrukture‘ pomeni vsak organ ali podjetje, ki je pristojno oziroma odgovorno zlasti za vzpostavitev, upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture, vključno z upravljanjem prometa, vodenjem-upravljanjem ter signalizacijo; naloge upravljavca infrastrukture na železniškem omrežju ali na delu omrežja so lahko dodeljene različnim organom ali podjetjem;

[...]

(18) ‚dodeljevanje‘ pomeni dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti s strani upravljavca infrastrukture;

[...]

(20) ‚preobremenjena infrastruktura‘ pomeni del infrastrukture, pri katerem v določenih obdobjih ni mogoče povsem zadostiti povpraševanju po infrastrukturnih zmogljivostih celo po usklajevanju različnih prošelj za njihovo dodelitev;

[...]

(22) ‚usklajevanje‘ pomeni postopek, po katerem upravljavec infrastrukture in prosilci poskušajo najti rešitev, kadar obstajajo nasprotujoče si prošnje za dodelitev infrastrukturnih zmogljivostih;

[...]

(25) ‚omrežje‘ pomeni celotno železniško infrastrukturo, ki jo upravljavec infrastrukture upravlja;

(26) ‚program omrežja‘ pomeni podrobno obrazložitev splošnih pravil, rokov, postopkov in meril za ureditve zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti, vključno z dodatnimi informacijami, potrebnimi za prošnje za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti;

(27) ‚vlakovna pot‘ pomeni infrastrukturne zmogljivosti, ki so potrebne za vožnjo vlaka med dvema krajema v določenem obdobju;

[...]“

7 Člen 27 Direktive 2012/34, naslovljen „Program omrežja“, v bistvu povzema določbe člena 3 Direktive 2001/14, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58:

„1. Upravljavec infrastrukture po posvetovanju z zainteresiranimi stranmi izdela in objavi program omrežja, ki ga je mogoče pridobiti za plačilo dajatve, ki ne presega stroškov objave tega programa. Program omrežja se objavi v vsaj dveh uradnih jezikih Unije. Vsebina programa omrežja se da na

voljo brezplačno v elektronski obliki na spletnem portalu upravljavca infrastrukture, dostop pa se omogoči tudi prek skupnega spletnega portala. Ta spletni portal vzpostavijo upravljavci infrastrukture v okviru svojega sodelovanja v skladu s členoma 37 in 40.

2. Program omrežja določa vrsto infrastrukture, ki je na razpolago prevoznikom v železniškem prometu in vsebuje informacije o pogojih dostopa do zadevne železniške infrastrukture. Program omrežja vsebuje tudi informacije o pogojih za dostop do objektov za izvajanje železniških storitev in povezanih z omrežjem upravljavca infrastrukture, in za opravljanje storitev v teh objektih ali pa napotilo na spletno mesto, na katerem so takšne informacije na voljo brezplačno v elektronski obliki. Vsebina programa omrežja je določena v Prilogi IV.

3. Program omrežja se po potrebi posodablja in spreminja.

4. Program omrežja se objavi najpozneje štiri mesece pred potekom roka za vložitev prošenj za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti.“

8 Člen 44 Direktive 2012/34, naslovljen „Prošnje“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Prosilci lahko pri upravljavcu infrastrukture na podlagi javnega ali zasebnega prava vložijo prošnjo za sporazum o priznavanju pravic do uporabe železniške infrastrukture za plačilo uporabnine, kakor predvideva oddelek 2 poglavja IV.

2. Prošnje, povezane z rednim operativnim voznim redom, upoštevajo roke iz Priloge VII.“

9 Člen 45 te direktive, naslovljen „Načrtovanje voznega reda“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Upravljavec infrastrukture si prizadeva, kolikor je mogoče, ugoditi vsem prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti, vključno s prošnjami za vlakovne poti, ki prečkajo več kot eno omrežje, in upošteva, kolikor je mogoče, vse omejitve, s katerimi se soočajo prosilci, vključno z ekonomskim učinkom na njihovo poslovanje.

2. Upravljavec infrastrukture lahko v postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda daje prednost posebnim storitvam, vendar le kot je določeno v členih 47 in 49.“

10 Člen 46 navedene direktive, naslovljen „Postopek usklajevanja“, določa:

„1. Kadar upravljavec železniške infrastrukture v postopku načrtovanja voznega reda, navedenega v členu 45, naleti na med seboj nezdružljive prošnje, si z njihovim usklajevanjem prizadeva za to, da bi se čim bolj ugodilo vsem zahtevam.

2. Kadar je potrebno usklajevanje, ima upravljavec infrastrukture pravico v sprejemljivem okviru ponuditi infrastrukturne zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprosenih.

3. Upravljavec infrastrukture si prizadeva, da v posvetovanju z zadevnimi prosilci razreši vse nezdružljivosti. Podlaga za tako posvetovanje so naslednje informacije, ki se brezplačno in v razumnem roku razkrijejo v pisni ali elektronski obliki:

[...]“

11 Člen 47 te direktive, naslovljen „Preobremenjena infrastruktura“, določa:

„1. Kadar po usklajevanju zaprošenih vlakovnih poti in po posvetovanju s prosilci ni mogoče v primernem obsegu ugoditi prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti, upravljavec infrastrukture ta odsek infrastrukture, na katerem je do tega prišlo, takoj razglasi za preobremenjenega. Enako se stori glede infrastrukture, za katero se lahko pričakuje, da v bližnji prihodnosti ne bo imela zadostnih zmogljivosti.

2. Kadar se infrastruktura razglasi za preobremenjeno, upravljavec infrastrukture opravi analizo zmogljivosti, določeno v členu 50, razen če se že izvaja načrt razširitve zmogljivosti, določen v členu 51.

[...]

4. Prednostna merila upoštevajo pomembnost storitve za družbo glede na katero koli drugo storitev, ki bo zaradi tega izključena.

Za zagotovitev razvoja ustreznih prevoznih storitev v tem okviru, zlasti za izpolnitev zahtev, povezanih z javnimi storitvami, ali spodbujanje razvoja notranjega in mednarodnega železniškega tovornega prometa, lahko države članice pod nediskriminatornimi pogoji izvedejo vse potrebne ukrepe, da se tem storitvam zagotovi prednost pri dodeljevanju infrastrukturnih zmogljivosti.

Po potrebi lahko države članice upravljavcu infrastrukture namenijo nadomestilo, ki ustreza kakršnemu koli izgubi prihodka, povezani s potrebo, da se za nekatere storitve dodelijo določene zmogljivosti v skladu z drugim pododstavkom.

Ti ukrepi in to nadomestilo upoštevajo učinek te izključitve v drugih državah članicah.

[...]“

12 Priloga IV k tej direktivi, naslovljena „Vsebina programa omrežja“, določa:

„Program omrežja iz člena 27 vsebuje naslednje informacije:

1. Oddelek, v katerem je določena vrsta infrastrukture, ki je na voljo prevoznikom v železniškem prometu, in pogoji za dostop do zadevne infrastrukture. Informacije v tem oddelku se enkrat na leto uskladijo z registri železniške infrastrukture, ki se objavijo v skladu s členom 35 Direktive 2008/57/ES, ali pa se na te registre sklicujejo.
2. Oddelek o načelih določanja uporabnin in o tarifah. Ta oddelek vsebuje ustrezne podrobnosti glede ureditve določanja uporabnin, kakor tudi zadostne informacije o uporabninah ter druge ustrezne informacije o dostopu do storitev iz Priloge II, ki jih opravlja samo en ponudnik. Podrobno opisuje postopke, pravila in po potrebi lestvice, ki se uporabljajo za izvajanje členov 31 do 36, tako glede stroškov kot tudi glede uporabnin. Vsebuje informacije o spremembah že določenih ali predvidenih uporabnin v naslednjih petih letih, če so ti podatki na voljo.
3. Oddelek o načelih in merilih za dodeljevanje zmogljivosti. Ta oddelek opisuje splošne značilnosti zmogljivosti infrastrukture, ki je na voljo prevoznikom v železniškem prometu, in vse morebitne omejitve njene uporabe, vključno z morebitnimi zahtevami po zmogljivostih za vzdrževanje. Navaja tudi potek in roke v postopku dodeljevanja zmogljivosti. Vsebuje posebna merila, ki so pomembna za postopek, in zlasti:
 - (a) postopke, po katerih lahko prosilci pri upravljavcu infrastrukture vložijo prošnjo za dodelitev zmogljivosti;
 - (b) zahteve, ki jih morajo izpolnjevati prosilci;

- (c) časovni načrt postopka za vložitev prošnje in postopka dodeljevanja zmogljivosti infrastrukture ter postopke za zahtevanje informacij o načrtovanju voznega reda in postopke za načrtovanje rednih in izrednih vzdrževalnih del;
- (d) načela postopka usklajevanja in sistem reševanja sporov, ki je na voljo kot del tega postopka;
- (e) postopke, po katerih se ravna, in merila, ki se uporabijo v primeru preobremenjene infrastrukture;
- (f) podrobnosti o omejitvah uporabe infrastrukture;
- (g) pogoje, s katerimi se pri določanju prednosti v postopku dodeljevanja zmogljivosti upošteva stopnja njihove predhodne uporabe.

[...]“

Švedsko pravo

- 13 Z Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (zakon 2007:1092 o oddaji javnih naročil v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitev, v nadaljevanju: LUF) so bile določbe Direktive 2004/17 prenesene v nacionalno zakonodajo.
- 14 V skladu s členom 8, prvi odstavek, poglavja 1 LUF se zadnjenavedeni zakon uporablja za dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali obratovanjem javnih omrežij v obliki, med drugim, železniškega prevoza. Iz drugega odstavka tega člena 8 izhaja, da se pri prevoznih storitvah šteje, da omrežje obstaja, kadar se storitev opravlja v skladu s pogoji, ki jih predpiše pristojni organ in ki se nanašajo na poti, ki bodo oskrbovane, zmogljivost, ki bo dana na voljo, na pogostnost storitve ali podobne pogoje.
- 15 Člen 1 poglavja 7 LUF določa, da mora naročnik, ki namerava oddati naročilo ali skleniti okvirni sporazum, če ni drugače določeno, objaviti javni razpis.
- 16 Člena 1 in 2 poglavja 17 določata, da lahko nadzorni organ splošnemu upravnemu sodišču predlaga, naj naročniku, ki je s ponudnikom sklenil pogodbo brez predhodne objave javnega razpisa, naloži plačilo posebne globe.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 17 Družba SJ je delniška družba, ki je v celoti v lasti švedske države in opravlja dejavnost železniškega prevoza. Družba SJ je januarja 2012 sklenila pogodbi v višini 56 in 60 milijonov švedskih kron (SEK) (približno 5.502.306 in 5.895.328 EUR), s katerima je oddala naročila storitev za čiščenje vlakov, ki jih upravlja, ne da bi za oddajo teh naročil izvedla postopek javnega razpisa.
- 18 Organ za konkurenco je januarja 2013 pri Förvaltningsrätten i Stockholm (upravno sodišče v Stockholmu, Švedska) vložil tožbo, s katero je predlagal, naj se družbi SJ naloži globa, ker mora to podjetje pri oddaji javnih naročil izpolnjevati obveznosti glede objave, saj izvaja dejavnosti zagotavljanja ali upravljanja javnih omrežij v smislu člena 8 poglavja 1 LUF. Ker je družba SJ menila, da njena dejavnost ne spada na področje uporabe tega člena 8, je izpodbijala ugotovitve organa za konkurenco. Sodišče, ki je odločalo o zadevi, je trditvam družbe SJ ugodilo.
- 19 Zavrnjena je bila tudi pritožba, ki jo je organ za konkurenco vložil pri Kammarrätten i Stockholm (višje upravno sodišče v Stockholmu, Švedska).
- 20 To sodišče je enako kot prvostopenjsko sodišče štelo, da Trafikverket (prometna uprava, Švedska) ni mogoče šteti za organ, ki družbi SJ določa pogoje za izvajanje njene dejavnosti, ker je možnost tega organa kot upravljavca prometne infrastrukture, ki dodeljuje vlakovne poti, potrebne za izvajanje

dejavnosti železniškega prevoza, da aktivno vpliva na to, kako družba SJ izvaja svoje prevozne storitve, zelo omejena. Zato je pritožbeno sodišče štelo, da za storitve, ki jih izvaja družba SJ, ni mogoče šteti, da se opravljajo v skladu s pogoji, ki jih predpiše pristojni organ, v smislu člena 8 poglavja 1 LUF. Iz tega je sklepalo, da tej družbi zato pri sklenitvi zadevnih pogodb ni bilo treba spoštovati LUF.

- 21 Organ za konkurenco je zoper to sodbo vložil kasacijsko pritožbo pri Högsta förvaltningsdomstolen (vrhovno upravno sodišče, Švedska) in od tega sodišča zahteval, naj pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 22 V teh okoliščinah je Högsta förvaltningsdomstolen (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
1. Ali je treba člen 5(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/17 razlagati tako, da na področju prevoznih storitev obstaja omrežje, kadar se prevozne storitve v železniškem omrežju za notranji in mednarodni železniški pomet, ki ga upravlja država, zagotavljajo v skladu z določbami nacionalne zakonodaje, s katerimi se izvaja Direktiva 2012/34 ter ki vključujejo dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti na podlagi prošelj prevoznikov v železniškem prometu in zahtevo, da je treba, kolikor je mogoče, ugoditi vsem prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti?
 2. Ali je treba člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/17 razlagati tako, da dejavnost, ki jo opravlja prevoznik v železniškem prometu, kakršna je navedena v Direktivi 2012/34 in ki vključuje zagotavljanje javnih prevoznih storitev v železniškem omrežju, zajema zagotavljanje ali upravljanje omrežij v smislu te določbe Direktive?“

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

- 23 Po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca je družba SJ z vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 3. oktobra 2017, predlagala ponovno odprtje ustnega dela postopka, ker naj bi točki 81 in 82 sklepnih predlogov temeljili na nekaterih vidikih, ki naj ne bi bili obravnavani v pisnih in ustnih delih tega postopka za sprejetje predhodne odločbe, zlasti členu 30 Direktive 2004/17.
- 24 Člen 83 Poslovnika Sodišča v zvezi s tem omogoča, da to po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi pravne trditve, o kateri stranke niso razpravljale.
- 25 V obravnavanem primeru Sodišče meni, da ima na voljo vse potrebne elemente za odločitev o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki mu je bil predložen, in da v zadevi ni treba razsoditi na podlagi trditve, ki je bila podana v predlogu za ponovno odprtje ustnega dela postopka glede morebitne uporabe člena 30 Direktive 2004/17.
- 26 Zato ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 27 Predložitveno sodišče želi z vprašanjema za predhodno odločanje v bistvu ugotoviti, ali bi družba SJ za oddajo naročil za storitve čiščenja vlakov, s katerimi upravlja, morala izvesti postopek za oddajo javnega naročila.

- 28 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 46 sklepnih predlogov, ni sporno, da je družba SJ kot družba v stoddostni državni lasti javno podjetje v smislu člena 2(1)(b) Direktive 2004/17. Če se lahko šteje, da družba SJ izvaja katero od dejavnosti iz člena 5 te direktive, se torej lahko obravnava kot naročnik v smislu člena 2(2)(a) te direktive.
- 29 Družba SJ trdi, da ne opravlja take dejavnosti. Na eni strani trdi, da ne deluje na „omrežju“ v smislu člena 5(1), drugi pododstavek, navedene direktive. Na drugi strani pa trdi, da njene dejavnosti opravljanja prevoznih storitev ne pomenijo dejavnosti „zagotavljanja“ ali „upravljanja omrežij“ v smislu navedenega člena.

Prvo vprašanje

- 30 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/17 razlagati tako, da omrežje na področju prevoznih storitev v železniškem omrežju v smislu te določbe obstaja, kadar prevozne storitve na železniški infrastrukturi v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja Direktiva 2012/34, zagotavlja nacionalni organ, ki zmogljivosti te infrastrukture dodeljuje tako, da mora pri tem v mejah teh zmogljivosti ugoditi prošnjam prevoznikov v železniškem prometu.
- 31 V skladu s členom 5(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/17 se „[p]ri prevoznih storitvah [...] šteje, da omrežje obstaja, kadar se storitev opravlja v skladu s pogoji delovanja, ki jih določi pristojni organ države članice, na primer pogoji v zvezi s progami ali linijami, zmogljivostjo, ki jo je treba zagotavljati, ali pogostostjo storitve“.
- 32 Za presojo, ali so ti pogoji v sporu, o katerem odloča, podani, se predložitveno sodišče sprašuje o vplivu obveznosti prometne uprave kot pristojnega organa v smislu člena 5 Direktive 2004/17, da v mejah teh zmogljivosti ugotovi vsem prošnjam za dodelitev prevoznih zmogljivosti, ki jih predložijo prevozniki v železniškem prometu.
- 33 Družba SJ opozarja, da svoje storitve železniškega prevoza izvaja v razmerah popolne konkurence na trgu in ni deležna nobenega državnega financiranja, da prihodke ustvarja s prodajo vozovnic, da pri preizkusu prošenj za železniške zmogljivosti nikakor nima prioritete in da ves promet, ki ga opravlja, izhaja iz njene lastne odločitve.
- 34 Vendar zgolj na podlagi teh elementov, tudi če se predpostavi, da so dokazani, ni mogoče izključiti ugotovitve, da je pogoje, v katerih izvaja svoje storitve prevoznik v železniškem prometu, kot je družba SJ, predpisal pristojni organ.
- 35 Preizkus veljavne ureditve pokaže, da je tako.
- 36 Poudariti je treba, da člen 27, točki 1 in 2, Direktive 2012/34 določa, da upravljavec infrastrukture, v obravnavanem primeru prometna uprava, izdela in objavi program omrežja, ki določa vrsto infrastrukture in vsebuje informacije o pogojih dostopa do železniške infrastrukture. Vsebina programa omrežja je določena v Prilogi IV k tej direktivi.
- 37 V skladu s to prilogo IV ta program vsebuje načela in merila za dodeljevanje zmogljivosti, zlasti zahteve, ki jih morajo izpolnjevati prosilci, postopke, po katerih se je treba ravnati, in merila, ki jih je treba uporabiti v primeru preobremenjene infrastrukture, ter podrobnosti o omejitvah uporabe infrastrukture.
- 38 Tako mora prevoznik v železniškem prometu na podlagi Direktive 2012/34 vse prošnje za infrastrukturne zmogljivosti vložiti pri upravljavcu infrastrukture v skladu s programom omrežja, ki ga je izdelal ta upravljavec, ter mora izpolnjevati načela in merila iz tega programa. Iz navedenega izhaja,

da je dodelitev pravic do uporabe železniške infrastrukture pogojena s tem, da podjetja prisilci spoštujejo zahteve, ki se nanašajo na njihovo zmožnost, da vložijo prošnjo, in na pogoje, v katerih bodo obratovali to infrastrukturo. Zato take zahteve znatno zmanjšujejo poslovno svobodo podjetij prosilcev.

- 39 Čeprav si mora upravljavec železniške infrastrukture v skladu s členom 45 Direktive 2012/34 v postopku preizkusa prošelj prizadevati, da kar najbolj ugotovi vsem prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti, si mora, kadar obstajajo nasprotujoče si prošnje, v skladu s členom 46 te direktive prizadevati, da bi se z njihovim usklajevanjem čim bolj ugodilo vsem zahtevam. Tako lahko v sprejemljivem okviru ponudi zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprosenih, ali pa lahko celo pride do tega, da nekaterim prošnjam ne more ugoditi.
- 40 Člen 47 Direktive 2012/34 vsebuje določbe za primer preobremenjenosti železniške infrastrukture, v okviru katerih lahko upravljavec infrastrukture določi prednostna merila.
- 41 V teh okoliščinah je treba tudi ob priznanju, da ima prevoznik v železniškem prometu nekaj svobode pri določanju pogojev za opravljanje svoje dejavnosti, ob upoštevanju njegovih obveznosti in omejitev, gledanih skupaj, zlasti obveznosti pridobitve vlakovnih poti in spoštovanja s tem povezanih pogojev, šteti, da pogoje, v katerih opravlja prevozne storitve, določi pristojni organ države članice, v obravnavanem primeru prometna uprava iz postopka v glavni stvari, ki deluje kot upravljavec infrastrukture.
- 42 Ta presoja je podprta tudi z analizo zgodovine nastanka člena 5(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/17.
- 43 Kot je namreč navedla Evropska komisija, je bil člen 2(2)(c) Direktive Sveta 90/531/EGS z dne 17. septembra 1990 o oddaji javnih naročil na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju (UL 1990, L 297, str. 1), ki je v bistvu povzet v členu 5(1) Direktive 2004/17, uveden, da bi se določbe Direktive 90/531 razširile na oddajo javnih naročil storitev avtobusnega prevoza, in z njim se je lahko natančneje določilo, da omrežje obstaja ne le, če je sestavljeno iz fizične infrastrukture, kot so železniške proge, temveč – v določenih okoliščinah, kot na primer na področju avtobusnega prevoza – tudi če je sestavljeno iz usklajenega sistema linij. Zakonodajalec Unije pa, nasprotno, s to določbo ni nameraval omejiti področja uporabe postopkov za oddajo javnih naročil na področju prometa, ki se izvaja na fizičnem omrežju.
- 44 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/17 razlagati tako, da omrežje na področju prevoznih storitev v železniškem omrežju v smislu te določbe obstaja, kadar prevozne storitve na železniški infrastrukturi v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja Direktiva 2012/34, zagotavlja nacionalni organ, ki dodeljuje zmogljivosti te infrastrukture tudi, če mora ta organ pri tem v mejah teh zmogljivosti ugoditi prošnjam prevoznikov v železniškem prometu.

Drugo vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/17 razlagati tako, da dejavnost, ki jo opravlja prevoznik v železniškem prometu in ki pomeni zagotavljanje javnih prevoznih storitev z uporabo železniškega omrežja, za namene te direktive pomeni „zagotavljanje“ ali „upravljanje omrežij“.
- 46 V skladu s členom 5(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/17 se ta direktiva uporablja za dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali upravljanjem omrežij, ki zagotavljajo javne storitve na področju železnice, avtomatiziranih sistemov, tramvajev, trolejbusov, avtobusov ali žičnic.

- 47 Ta določba se zato nanaša na dve vrsti dejavnosti, in sicer zagotavljanje omrežij na eni strani in upravljanje omrežij na drugi.
- 48 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pomen in obseg pojmov, ki jih pravo Unije ne opredeljuje, določiti glede na njihov običajen pomen v vsakdanjem jeziku, ob upoštevanju konteksta, v katerem se uporabljajo, in ciljev, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodba z dne 12. junija 2018, Louboutin in Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, točka 20).
- 49 V zvezi s tem je treba izraz „upravljanje“ razumeti v skladu z njegovim običajnim pomenom, kot sklicevanje na uporabo predmeta ali uresničevanje pravice za zagotovitev dohodka. Upravljanje omrežij s strani prevoznika v železniškem prometu za to družbo pomeni uresničevanje pravice do uporabe železniške infrastrukture za zagotovitev zaslužka.
- 50 Taka opredelitev se razlikuje od opredelitve, ki jo je treba podati glede izraza „zagotavljanje omrežij“.
- 51 Namreč, kot je generalni pravobranilec ugotovil v točki 65 sklepnih predlogov, je „zagotavljanje omrežij“ v domeni upravljavca infrastrukture, in ne prevoznika v železniškem prometu.
- 52 Kot je poudarila Komisija, izraz „zagotavljanje omrežij“ v direktivah, ki so veljale pred Direktivo 2004/17, in sicer v Direktivi 90/531 in Direktivi 93/38, ni bil vsebovan, saj je bil ta izraz v Direktivo 2004/17 uveden zato, da bi se postopki oddaje naročil, ki jih ta določa, uporabljali tudi za upravljanje fizičnih omrežij, kot so železnice, železniški objekti, predori, mostovi in nivojski prehodi.
- 53 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se dejavnost „upravljanja omrežij“ nanaša na uveljavljanje pravice do uporabe železniškega omrežja za zagotavljanje prevoznih storitev, medtem ko dejavnost „zagotavljanja omrežij“ napotuje na upravljanje omrežja.
- 54 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/17 razlagati tako, da dejavnost, ki jo opravlja prevoznik v železniškem prometu in ki pomeni zagotavljanje javnih prevoznih storitev z izvajanjem pravice do uporabe železniškega omrežja, za namene te direktive pomeni „upravljanje omrežij“.

Stroški

- 55 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. Člen 5(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve je treba razlagati tako, da omrežje na področju prevoznih storitev v železniškem omrežju v smislu te določbe obstaja, kadar prevozne storitve na železniški infrastrukturi v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja Direktiva 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja, zagotavlja nacionalni organ, ki dodeljuje zmogljivosti te infrastrukture, tudi če mora ta organ pri tem v mejah teh zmogljivosti ugoditi prošnjam prevoznikov v železniškem prometu.

- 2. Člen 5(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/17 je treba razlagati tako, da dejavnost, ki jo opravlja prevoznik v železniškem prometu in ki pomeni zagotavljanje javnih prevoznih storitev z izvajanjem pravice do uporabe železniškega omrežja, za namene te direktive pomeni „upravljanje omrežij“.**

Podpisi

i — Točki 22 in 54 obrazložitve ter točka 2 izreka tega besedila so bile jezikovno spremenjene po prvotni objavi na spletu.