



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NIILA JÄÄSKINENA,  
predstavljeni 13. decembra 2012<sup>1</sup>

**Zadeva C-545/10**

**Evropska komisija  
proti**

**Češki republiki**

„Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti — Direktiva 91/440/EGS — Razvoj železnic Skupnosti — Direktiva 2001/14/ES — Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti — Člen 4(1) Direktive 2001/14 — Določitev najvišjega zneska uporabnin za uporabo železniške infrastrukture — Člen 6(2)

Direktive 2001/14 — Sprejetje spodbud za upravljavce za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop — Člen 7(3) Direktive 2001/14 — Določitev uporabnin za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za tirni dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev — Stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve —

Mejni stroški — Člen 11 Direktive 2001/14 — Neobstoj načrta izvedbe — Člen 30(5) Direktive 2001/14 — Regulatorni organ — Pristojnosti — Upravna pritožba pri ministru za promet — Člen 10(7) Direktive 91/440 — Regulatorni organ — Pristojnosti“

### I – Uvod

1. Evropska komisija s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Češka republika ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1), 6(2), 7(3), 11 in 30(5) Direktive 2001/14/ES<sup>2</sup>, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Direktiva 2001/14), in iz člena 10(7) Direktive 91/440/EGS<sup>4</sup>, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/12/ES<sup>5</sup> (v nadaljevanju: Direktiva 91/440). Češka republika predlaga zavrnitev tožbe Komisije.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404).

3 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 (UL L 315, str. 44). Naslov Direktive 2001/14 je bil spremenjen s členom 30 Direktive 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 227). Novi naslov je Direktiva 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture.

4 — Direktiva Sveta z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 341).

5 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 376).

2. Ta zadeva spada v skupino tožb zaradi neizpolnitve obveznosti,<sup>6</sup> ki jih je Komisija vložila v letih 2010 in 2011 ter se nanašajo na to, kako države članice uporabljajo direktivi 91/440 in 2001/14, katerih glavni namen je zagotoviti pravičen in nediskriminatoren dostop prevoznikov v železniškem prometu do infrastrukture, to je do železniškega omrežja. Te tožbe so novost, ker ima Sodišče prvič priložnost obravnavati liberalizacijo železnic v Evropski uniji in zlasti razlagati tako imenovani „prvi železniški paket“.

3. V zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba Komisija proti Portugalski, ter v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti Madžarski, Komisija proti Španiji, Komisija proti Avstriji in Komisija proti Nemčiji sem sklepne predloge predstavil že 6. septembra 2012. Poleg teh sklepnih predlogov danes predstavljam sklepne predloge v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti Poljski, Komisija proti Franciji, Komisija proti Sloveniji in Komisija proti Luksemburgu. Glede očitkov v tej zadevi, ki so podobni tistim, ki sem jih analiziral že v zgoraj navedenih sklepnih predlogih, se bom skliceval le na upoštevne točke omenjenih predlogov, ne da bi v celoti povzel tam navedeno argumentacijo.

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Direktiva 91/440

#### 4. Člen 10(7) Direktive 91/440 določa:

„Brez poseganja v predpise Skupnosti in nacionalne predpise v zvezi s politiko konkurence ter brez poseganja v pristojne institucije na tem področju, konkurenco na trgih železniških prevoznih storitev, vključno s trgom železniškega prevoza blaga spremlja regulatorni organ, ustanovljen po členu 30 Direktive 2001/14/ES, ali katerikoli drugi organ z enako stopnjo neodvisnosti.

Ta organ se ustanovi v skladu z določbami člena 30(1) navedene direktive. Vsak prosilec ali zainteresirana stranka lahko pri tem organu vložijo pritožbo, če meni, da je bil(-a) nepravilno obravnavan(-a), diskriminiran(-a) ali kako drugače oškodovan(-a). Regulatorni organ na podlagi pritožbe in po potrebi na lastno pobudo čim prej odloči o primernih ukrepih za odpravo nezažele[ne]ga razvoja dogodkov na teh trgih. Za zagotovitev potrebnih možnosti sodnega nadzora in potrebnega sodelovanja med nacionalnimi regulatornimi organi se v tem kontekstu uporabljata člena 30(6) in 31 navedene direktive.“

#### 2. Direktiva 2001/14

#### 5. V uvodni izjavi 11 Direktive 2001/14 je navedeno:

„Ureditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti omogoča enak in enakopraven dostop za vse prevoznike v železniškem prometu in poskuša, kolikor je mogoče, pravično in brez razlikovanja zadovoljevati potrebe vseh uporabnikov in vseh vrst prometa.“

6 — Gre za sodbi z dne 25. oktobra 2012 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-557/10) in z dne 8. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-528/10) ter zadeve Komisija proti Madžarski (C-473/10); Komisija proti Španiji (C-483/10); Komisija proti Poljski (C-512/10); Komisija proti Avstriji (C-555/10); Komisija proti Nemčiji (C-556/10); Komisija proti Franciji (C-625/10); Komisija proti Sloveniji (C-627/10); Komisija proti Italiji (C-369/11) in Komisija proti Luksemburgu (C-412/11), v katerih postopek pred Sodiščem še poteka.

6. Člen 4(1) navedene direktive določa:

„Države članice izdelajo okvir za zaračunavanje uporabnin, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja, ki ga določa člen 4 Direktive 91/440/EGS.

Države članice določijo posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ob upoštevanju navedenega pogoja neodvisnega upravljanja ali takšna pooblastila prenesejo na upravljavca infrastrukture. Obračunavanje in pobiranje uporabnin izvaja upravljavec železniške infrastrukture.“

7. Člen 6(2) in (3) Direktive 2001/14 določa:

„2. Upravljavcem železniške infrastrukture se ob upoštevanju varnosti, vzdrževanja in izboljšanja kakovosti infrastrukturnih storitev zagotovijo spodbude za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop.

3. Države članice zagotovijo, da se določba odstavka 2 izvede bodisi s pogodbo med pristojnim organom in upravljavcem železniške infrastrukture, ki velja najmanj tri leta in predvidi državno financiranje, bodisi z uvedbo primernih ukrepov nadzora z ustreznimi pooblastili.“

8. Člen 7(3) navedene direktive določa:

„Brez poseganja v odstavek 4 ali 5 ali v člen 8 so uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve.“

9. Člen 11 Direktive 2001/14 določa:

„1. Ureditve zaračunavanja spodbujajo prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja preko načrta izvedbe. Ta načrt lahko vsebuje denarne kazni za dejanja, ki motijo delovanje omrežja, nadomestila za prevoznike, ki so prizadeti zaradi takih motenj, in stimulacije za bolj uspešno poslovanje od načrtovanega.

2. Osnovna načela načrta izvedbe se uporabljajo za celotno omrežje.“

10. Člen 30(2) in (3) navedene direktive določa:

„2. Prosilec ima pravico vložiti pravno sredstvo pri regulatornem organu, če meni, da je bil nepravilno obravnavan, diskriminiran ali kako drugače oškodovan, še zlasti proti odločitvam upravljavca železniške infrastrukture, ali po potrebi, proti odločitvam prevoznika v železniškem prometu v zvezi z:

- (a) programom omrežja;
- (b) v programu omrežja vsebovanih meril;
- (c) postopka dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti in njegovih rezultatov;
- (d) ureditve zaračunavanja uporabnin;
- (e) višine in strukture uporabnin, ki jih mora ali bi jih moral plačati;
- (f) ureditev dostopa v skladu s členom 10 Direktive [91/440], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/51/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. aprila 2004 [...] [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 251)].

3. Regulatorni organ zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec železniške infrastrukture, v skladu s Poglavjem II in nediskriminatorne. Pogajanja o višini uporabnin za uporabo železniške infrastrukture med prosilci in upravljavcem železniške infrastrukture so dovoljena le v primeru, če se izvajajo pod nadzorom regulatornega organa. Regulatorni organ posreduje takoj, ko je verjetno, da bodo pogajanja kršila določbe te direktive.“

11. Člen 30(5) in (6) navedene direktive določa:

„5. Regulatorni organ odloči o vsaki pritožbi in sprejme ukrepe za ureditev razmer najpozneje v dveh mesecih po prejemu vseh informacij.

Ne glede na odstavek 6 so odločitve regulatornega organa zavezujoče za vse stranke, ki jih odločitev zajema.

Kadar je pritožba vložena zaradi zavrnitve [dodelitve] infrastrukturnih zmogljivosti ali zaradi pogojev ponudbe zmogljivosti, regulatorni organ bodisi potrdi, da odločitve upravljavca infrastrukture ni treba spreminjati, bodisi zahteva spremembo te odločitve v skladu z navodili regulatornega organa.

6. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se za odločitve regulatornega organa zagotovi možnost sodnega nadzora.“

B – *Češka ureditev*

1. Zakon o železnicah

12. Zakon št. 266/1994 Sb. o železnicah (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách), kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon o železnicah), določa pogoje za obratovanje železnic in opravljanje železniškega prevoza ter pravice in obveznosti s tem povezanih fizičnih in pravnih oseb.

13. Člen 34c zakona o železnicah določa:

„Program nacionalnega in regionalnega železniškega omrežja

(1) Organ za dodeljevanje zmogljivosti po posvetovanju z upravljavcem železnic najpozneje 12 mesecev pred začetkom veljavnosti operativnega voznega reda pripravi program železniškega omrežja ter ga objavi v glasilu o prevozih in uporabninah.

(2) Program železniškega omrežja mora vsebovati:

[...]

(f) pogoje za odvzem infrastrukturnih zmogljivosti, ki so bile dodeljene, vendar niso bile uporabljene ali so bile uporabljene delno, skupaj z informacijami o zaračunavanju uporabnin za dodeljene in neuporabljene prevozne zmogljivosti;

(g) informacije o zaračunavanju uporabnin za dodeljene infrastrukturne zmogljivosti in določitvi uporabnin za uporabo infrastrukture;

[...]“

14. Člen 34g zakona o železnicah določa:

„(1) Prosilec za dodelitev železniških infrastrukturnih zmogljivosti lahko v 15 dneh od objave programa železniškega omrežja urad za železnice zaprosi, naj preuči ta program in njegova merila.

(2) Prosilec za dodelitev železniških infrastrukturnih zmogljivosti, katerega prošnji organ za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti ni ugodil, lahko po postopku iz člena 34e v 15 dneh od obvestila o programu omrežja iz člena 34e(4) urad za železnice zaprosi, naj preuči postopek dodelitve železniških infrastrukturnih zmogljivosti, njegov učinek in način določanja cen.

(3) Če urad za železnice ugotovi, da je bil pri pripravi programa omrežja in njegovih meril ali v postopku dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti in tudi pri njegovih rezultatih in načinu določanja cen uporabljen napačen postopek, odloči o spremembi navedenega programa in njegovih meril ali o dodelitvi teh zmogljivosti in zlasti načinu določanja cen.“

15. Člen 56(c) zakona o železnicah določa, da je ministrstvo za promet „pritožbeni organ v upravnih postopkih na področjih, ki jih ureja ta zakon, ko se pritožba vloži zoper odločitev urada za železnice, železniške inšpekcije in občin“.

2. Zakon o cenah

16. Zakon št. 526/1990 Sb. o cenah (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách), kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon o cenah), se nanaša na uporabo in regulacijo cen proizvodov, storitev, gradenj in posebnih storitev za nacionalni trg ter nadzor nad njimi.

17. Člen 10(2) zakona o cenah določa:

„Ministrstvo za finance določbe o regulaciji cen iz odstavka 1 objavi v *Uradnem glasilu o cenah* [...]. V uradnem listu se objavijo v skladu s specialnimi pravnimi predpisi. [...] Sklep o cenah postane veljaven na dan objave v ustreznem uradnem glasilu in začne veljati na dan, določen v tem sklepu, vendar ne prej kot na dan objave.“

18. Člen 10(2) zakona o cenah določa, da ministrstvo za finance objavi sklep („Výměr“), ki določa seznam proizvodov, katerih cena je regulirana. Ministrstvo za finance ta sklep vsako leto objavi v *Uradnem glasilu o cenah*. V njem je določena najvišja cena za uporabo notranje železniške infrastrukture, tako nacionalne kot regionalne, v okviru opravljanja železniškega prevoza.

3. Zakon o državnem skladu za prometno infrastrukturo

19. Zakon št. 104/2000 Sb. o državnem skladu za prometno infrastrukturo (Zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury), kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon o državnem skladu za prometno infrastrukturo), ureja dejavnosti tega sklada in uporabo njegovih sredstev za razvoj, gradnjo, vzdrževanje in posodabljanje železniške infrastrukture.

20. Člen 2 zakona o državnem skladu za prometno infrastrukturo določa:

„Sklad namenja svoje prihodke za razvoj, gradnjo, vzdrževanje in posodabljanje cest in avtocest, železniških prog in plovni voda v takem obsegu:

[...]

(c) financiranje gradnje, posodabljanja, popravil in vzdrževanja nacionalnih in regionalnih železniških prog,

[...]

- (f) dodelitev posojil za pripravljala dela ali projekte, študije ali izvedenska mnenja v zvezi z gradnjo, posodobitvijo ali popravilom cest in avtocest, transportno pomembnih plovnih poti ter gradnjo nacionalnih ali regionalnih železniških prog [...]"

#### 4. Uredba št. 501/2005

21. Uredba št. 501/2005 Sb. določa stroške, ki jih ima upravljavec železnic ter so povezani z obratovanjem in delovanjem, posodobitvijo in razvojem železnic (vyhláška n° 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty).

#### 5. Zakon o pristojnostih urada za varstvo konkurence

22. Zakon št. 273/1996 Sb. o pristojnostih urada za varstvo konkurence (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon o pristojnostih urada za varstvo konkurence), opredeljuje med drugim področja pristojnosti tega urada.

23. Člen 2 zakona o pristojnostih urada za varstvo konkurence določa, da urad za varstvo konkurence:

„[...]

- (a) ustvarja pogoje, ki omogočajo spodbujanje in ohranjanje konkurence,
- (b) zagotavlja nadzor na področju oddaje javnih naročil,
- (c) izvaja druge pristojnosti, opredeljene s posebnimi zakoni“.

#### 6. Zakon o varstvu konkurence

24. Urad za varstvo konkurence opravlja dejavnosti, opredeljene v zakonu št. 143/2001 Sb. o varstvu konkurence (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů), kakor je bil spremenjen.

25. Člen 1(1) tega zakona o varstvu konkurence določa:

„Urad organizira varstvo konkurence na trgu proizvodov in storitev [...] pred vsakršno prakso, ki preprečuje, omejuje, izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco s:

- (a) sporazumi med konkurenti,
- (b) zlorabo prevladujočega položaja s strani konkurentov ali
- (c) koncentracijo konkurenčnih podjetij.“

### III – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

26. Službe Komisije so 10. maja 2007 češkemu organom poslale vprašalnik, da bi preverile prenos direktiv 91/440 in 2001/14 v Češki republiki. Navedena država je na vprašalnik odgovorila z dopisom z dne 11. julija 2007.

27. Komisija je 27. junija 2008 na podlagi informacij, ki jih je poslala Češka republika, to državo članico uradno opomnila, naj zakonodajo uskladi z direktivama 91/440 in 2001/14, zlasti z določbami teh direktiv o uporabninah za uporabo železniške infrastrukture, in o regulatornem organu.
28. Komisija je na podlagi informacij, ki ji jih je poslala Češka republika, sklepala, da očitki, ki jih je predstavila v uradnem opominu, niso bili izpodbiti, in je z dopisom z dne 9. oktobra 2009 Češki republiki poslala obrazloženo mnenje.
29. Komisija je v obrazloženem mnenju Češki republiki očitala, da ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1), 6(2), 7(3), 11 in 30(5) Direktive 2001/14 ter člena 10(7) Direktive 91/440. Zato je Češko republiko pozvala, naj ukrepe, potrebne za uskladitev z navedenim obrazloženim mnenjem, sprejme v dveh mesecih od njegovega prejema.
30. Češka republika je na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 8. decembra 2009, v katerem je zanikala vsakršno kršitev določb, omenjenih v navedenem mnenju.
31. V teh okoliščinah je Komisija 23. novembra 2010 vložila to tožbo.
32. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 11. julija 2011 Kraljevini Španiji dovolil intervencijo v podporo predlogom Češke republike.
33. Komisija in Češka republika sta bili zastopani na obravnavi 20. septembra 2012.

#### **IV – Obravnava tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti**

##### *A – Prvi očitek: določitev najvišjega zneska uporabnin za uporabo železniške infrastrukture*

###### 1. Trditve strank

34. Komisija trdi, da je Češka republika z določitvijo najvišjega zneska uporabnin za uporabo železniške infrastrukture kršila člen 4(1) Direktive 2001/14. Trdi, da iz te določbe izhaja, da je treba v okviru pravice, ki jo ima država članica, da določi okvir za zaračunavanje uporabnin za uporabo železniške infrastrukture, upoštevati pravico upravljavca, da določi uporabnino in jo pobira. Ker ministrstvo za finance z letnim sklepom določi najvišjo uporabnino za uporabo železniške infrastrukture na podlagi člena 10(2) zakona o cenah, naj bi prišlo do preseganja okvira za zaračunavanje uporabnin in pravil, za katerih opredelitev so države članice pooblaščen na podlagi člena 4(1) Direktive 2001/14.
35. Češka republika meni, da je dobesedna in sistematična razlaga člena 4(1) Direktive 2001/14, ki jo zagovarja Komisija, nezadostna, in trdi, da je treba uporabiti teleološko metodo. Po mnenju te države članice je potreba po odpravi negativnih posledic monopola del splošnega cilja Direktive 2001/14, kar pojasnjuje, zakaj ta direktiva prav državam članicam daje pristojnost za vzpostavitev okvira ali ureditve za zaračunavanje uporabnin. Poleg tega naj določitev najvišje cene ne bi pomenila, da upravljavec infrastrukture ni pooblaščen, da sam določi znesek uporabnin.
36. Kraljevina Španija v bistvu trdi, da določitev najvišjega zneska upravljavcu infrastrukture ne preprečuje konkretne določitve uporabnin.

## 2. Presoja prvega očitka

37. Najprej opozarjam, da se prvi očitek Komisije nanaša na enako vprašanje kot prvi očitek v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Španiji. Čeprav v Češki republiki minister za finance določi le najvišji znesek uporabnin, medtem ko je v Španiji znesek uporabnin v celoti določen z ministrsko uredbo, tako da je upravljavcu infrastrukture zaupano le pobiranje uporabnin, menim, da pravna argumentacija, predstavljena v navedenih sklepnih predlogih, po analogiji velja tudi za Češko republiko.<sup>7</sup>

38. V zgoraj navedeni zadevi sem ugotovil, da lahko država za zagotavljanje cilja neodvisnega upravljanja določi le normativni in finančni okvir. Tak okvir lahko vsebuje splošna pravila za zaračunavanje uporabnin, če se spoštuje pogoj neodvisnosti upravljanja, pa tudi posebna pravila. Po mojem mnenju so lahko s takim državnim okvirom opredeljeni tudi finančni cilji upravljanja infrastrukture, na primer pri različnih oblikah železniškega prometa. Kar zadeva stroške infrastrukture, ki nastanejo zaradi različnih načinov železniškega prometa (kot so železniški prevoz blaga, prevoz potnikov na velike razdalje ali primestni prevoz), lahko država opredeli spremenljive pragove za posamezne vrste prometa, ki jih morajo nositi upravljavci.<sup>8</sup> Vendar se mi zdi, da državna regulacija cen, ki zajema določitev najvišjih uporabnin, ni v skladu z neodvisnostjo upravljanja.

39. V skladu s členom 30(2)(e) Direktive 2001/14 je za nadzor nad višino in strukturo pristojbin pristojen regulatorni organ. Res je, da je lahko naloga regulatornega organa zaupana ministrstvu, pristojnemu za prometna vprašanja. Vendar v Češki republiki ni tako. Določitev najvišje uporabnine za uporabo železniške infrastrukture z letnim sklepom ministrstva za finance na podlagi člena 10(2) zakona o cenah je še toliko manj mogoče šteti za pravičen prenos navedene določbe Direktive 2001/14 o pristojnostih regulatornega organa.

40. Prav tako ni mogoče sprejeti utemeljitve Češke republike, ki se nanaša na potrebo po preprečevanju, da bi se monopolni položaj upravljavca infrastrukture kazal z določanjem pretirano visokih uporabnin za vse prevoznike. Člen 10(7) Direktive 91/440 določa, da konkurenco na trgih železniških prevoznih storitev, vključno s trgom železniškega prevoza blaga, spremlja regulatorni organ, ustanovljen po členu 30 Direktive 2001/14, ali kateri koli drug organ z enako stopnjo neodvisnosti. V Češki republiki je ta naloga zaupana uradu za varstvo konkurence. Nadzor nad najvišjimi uporabninami, ki ga izvaja ministrstvo za finance, torej s to določbo ni upoštevan.

41. Treba je dodati, da sodba Mobistar,<sup>9</sup> na katero se sklicuje Češka republika, prav tako ne govori v prid položaju v tej državi članici. Sodišče je v tej sodbi potrdilo, da člen 30(2) Direktive 2002/22/ES<sup>10</sup> ne nasprotuje sprejetju nacionalnega predpisa, ki določa posebno metodo za izračun stroškov ter ki vnaprej in z uporabo teoretičnega modela stroškov določa najvišje cene, ki jih iz naslova stroškov vzpostavitve operater dajalec številke lahko zahteva od operaterja prejemnika številke, če je oblikovanje tarif stroškovno naravnano tako, da potrošnikov ne odvraca od uporabe te storitve prenosljivosti. Vendar se ta sodba nanaša na razlago določbe prava Skupnosti, ki je del drugačnega ureditvenega okvira ter katere cilj in besedilo se ne ujemata s ciljem in besedilom člena 4(1) Direktive 2001/14.

42. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj prvi očitek Komisije sprejme.

7 — Glej točke od 41 do 53 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Španiji.

8 — Če vzamemo fiktivni primer, bi lahko država določila, da stroški infrastrukture za železniški prevoz blaga znašajo 30 %, za prevoz potnikov na dolge razdalje 20 % in za primestni prevoz 80 %. Država bi bila zato odgovorna za preostale nastale stroške, in sicer za 70, 80 in 20 %.

9 — Sodba z dne 13. julija 2006 (C-438/04, ZOdl., str. I-6675, točka 37).

10 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (Direktiva o univerzalnih storitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 367).



*B – Drugi očitek: neobstoj spodbud za upravljavce za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop*

1. Trditve strank

43. Komisija trdi, da je Češka republika s tem, da ni sprejela ukrepov za spodbujanje upravljavcev k zniževanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop, kršila člen 6(2) Direktive 2001/14. Po njenem mnenju sistem spodbud iz te določbe predpostavlja neposredno povezavo med dodelitvijo finančnih sredstev in ravnanjem upravljavca infrastrukture, ki znižuje stroške zagotavljanja infrastrukture ali višino uporabnin za dostop. Komisija glede tega trdi, da finančna sredstva, ki se dodeljujejo iz državnega sklada za prometno infrastrukturo, nikakor niso spodbude, ki bi upravljavca spodbujale k zniževanju stroškov ali višine uporabnin.

44. Češka republika trdi, da naloga, ki jo državi nalaga člen 6(2) Direktive 2001/14, in sicer spodbujati upravljavce infrastrukture s spodbudami, katerih namen je zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop, ni brezpogojna. V navedeni določbi naj bi bil cilj, ki ga morajo doseči države članice, opredeljen kot rezultat, ki ga je mogoče v celoti doseči šele, ko se doseže zadostna raven kakovosti in varnosti železniške infrastrukture v okviru celotnega omrežja ali njegovega pretežnega dela. Ob upoštevanju sedanjega stanja železniške infrastrukture v Češki republiki naj sistema, zahtevanega v navedeni določbi, ne bi bilo mogoče v celoti vzpostaviti, ne da bi hkrati ogrozili varnost ali kakovost storitev zadevne infrastrukture.

45. Češka republika vsekakor trdi, da se spodbude iz člena 6(2) Direktive 2001/14 zdaj izvajajo prek državnega sklada za prometno infrastrukturo. Večji delež stroškov vzdrževanja železniških prog naj bi se namreč pokrival s subvencijami, ki jih država dodeli iz navedenega sklada. Brez teh subvencij pa naj bi bil znesek uporabnin za uporabo infrastrukture nekajkrat višji.

46. Po mnenju Kraljevine Španije ni razumno zniževati uporabnine za dostop brez predhodne posodobitve železniškega omrežja in posledičnega zniževanja stroškov vzdrževanja. Ta država članica poleg tega trdi, da je člen 6 Direktive 2001/14 povezan s potrebo, da upravljavec infrastrukture uravnoteži svoje računovodske evidence brez državnega financiranja.

2. Presoja drugega očitka

47. Takoj je treba navesti, da je drugi očitek Komisije v tej zadevi, ki se nanaša na neobstoj ukrepov za spodbujanje upravljavca infrastrukture k omejevanju stroškov zagotavljanja infrastrukture ali višine uporabnin za dostop, v bistvu enak tretjemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Nemčiji in tretjemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Poljski, v kateri bom sklepne predloge predstavil isti dan kot sklepne predloge v tej zadevi.<sup>11</sup> Iz tega razloga se sklicujem na pravno obrazložitev v navedenih sklepnih predlogih.

48. Kar zadeva češke predpise in njihovo izvajanje, vseeno obstajajo velike razlike v primerjavi s položajem v Nemčiji in manjše razlike v primerjavi s položajem na Poljskem. Zato je treba pri presoji, ali je očitek Komisije utemeljen, upoštevati poseben položaj v Češki republiki.

11 — Glej točke od 93 do 104 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Nemčiji in točke od 74 do 84 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Poljski.

49. Člen 6(2) Direktive 2001/14 določa, da se upravljavcem železniške infrastrukture ob upoštevanju varnosti, vzdrževanja in izboljšanja kakovosti infrastrukturnih storitev zagotovijo spodbude za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop. V nasprotju s tem, kar na podlagi člena 11 te direktive velja za izboljšanje kakovosti izvedbe železniškega omrežja, člen 6(2) navedene direktive ne zahteva, da spodbude tvorijo „načrt“.<sup>12</sup>

50. Odstavek 3 člena 6 Direktive 2001/14 vseeno predvideva dve možnosti izpolnjevanja obveznosti iz odstavka 2 tega člena. Izpolnijo se lahko bodisi z večletnim sporazumom med upravljavcem infrastrukture in pristojnim organom, ki vključuje državno financiranje, bodisi z uvedbo primernih ukrepov nadzora z ustreznimi pooblastili. Tudi če bi bilo mogoče ukrepe, obravnavane ločeno, šteti za spodbude, vseeno ne bi mogli predstavljati ukrepov iz odstavka 2 člena 6 te direktive, če ne bi spadali v okvir ene od dveh možnosti, opredeljenih v odstavku 3.

51. Zdi se mi, da Češka republika ne trdi, da je za sprejetje spodbud ravnala v skladu z odstavkom 3 členom 6 Direktive 2001/14 in še toliko manj tako, da bi lahko izpolnila obveznost iz odstavka 2 navedene določbe.

52. Treba je dodati, da zgolj zagotavljanje državnega financiranja upravljavcu infrastrukture, kot ga je omenila Češka republika, seveda lahko vključuje zniževanje stroškov in uporabnin, vendar samo po sebi ni spodbuda v smislu člena 6(2) Direktive 2001/14. Spodbuda je namreč dejanje, ki upravljavca infrastrukture spodbuja k zniževanju stroškov in celo uporabnin, to se pravi, da je njena posledica neko ravnanje tega upravljavca. Iz tega razloga je pogoje za državno financiranje ali strukturo okvira njegovega zagotavljanja mogoče šteti za spodbude. To pa ne velja za sam obstoj financiranja.

53. Kar zadeva trditev Češke republike, ki se nanaša na slabo stanje železniške infrastrukture, je dovolj ugotoviti, da obveznosti držav članic iz odstavka 2 člena 6 Direktive 2001/14 niso odvisne od take okoliščine. Nič manj očitno ni, da so izbira spodbud, ki jih je treba sprejeti, in zlasti konkretni cilji, ki jih želi država članica z njimi doseči, odvisni od zahtev na področju varnosti in ravni kakovosti infrastrukturne storitve, ki so izrecno omenjene v navedenem odstavku.

54. V zvezi s tem bom dodal, da je cilj spodbud ohraniti gospodarsko učinkovitost obvladovanja nevarnosti neučinkovitosti, ki so značilne za naravne monopole.<sup>13</sup> Po mojem mnenju slabo stanje infrastrukture ne izključuje spreminjanja učinkovitosti upravljanja in zlasti sprejetja spodbud za upravljavca. Država članica želi s takimi ukrepi zagotoviti, prvič, da stroški upravljavca infrastrukture ustrezajo stroškom učinkovito upravljane infrastrukture, in drugič, da navedeni stroški ne vključujejo odvečnih stroškov, ki bi nastali zaradi slabe notranje organizacije ali upravljanja upravljavca infrastrukture. Čeprav ni sporno, da morajo države članice pri izvajanju člena 6(2) Direktive 2001/14 upoštevati stanje infrastrukture, zaradi tega nikakor niso oproščene obveznosti sprejetja spodbud, kot jih določa navedena določba.

55. Glede na vse zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj sprejme tudi drugi očitek Komisije.

12 — Glej točke od 67 do 71 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Španiji in točko 76 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Poljski ter četrti očitek v tej zadevi (točka 90 in naslednje).

13 — V uvodni izjavi 40 Direktive 2001/14 je navedeno: „Železniška infrastruktura je naravni monopol. Zato je upravljavcem infrastrukture treba zagotoviti spodbude za zmanjševanje stroškov in učinkovito upravljanje svoje infrastrukture.“

*C – Tretji očitek: uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, niso enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve*

## 1. Trditve strank

56. Komisija trdi, da v Češki republiki uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, niso enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, kar je v nasprotju z določbami člena 7(3) Direktive 2001/14. Po njenem mnenju je treba „stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve,“ v smislu te določbe razumeti kot mejne stroške, ki nastanejo pri dejanskem izvajanju železniške storitve. Komisija pojasnjuje, da splošni stroški ne morejo biti vključeni v navedene stroške, ker ne nastanejo neposredno pri izvajanju storitve.

57. Češka republika odgovarja, da se je treba za opredelitev stroškov, ki jih je mogoče upoštevati pri izračunu zneska uporabnin, ker niso niti v Direktivi 2001/14 niti v nobeni drugi določbi prava Unije naštetih stroški, ki jih je mogoče ali jih ni mogoče vključiti v pojem „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“, vprašati, ali je glede njih mogoče ugotoviti neposredno vzročno zvezo z izvajanjem železniške storitve, to se pravi, ali so ti stroški dejansko nastali pri izvajanju take storitve. Zato bi bilo treba ugotoviti, ali so to stroški, ki so neposredno povezani z dejavnostjo ali stvarjo, katerega neobstoj bi preprečeval vožnjo vlaka po železniški progi.

58. Po mnenju Češke republike postopek, v katerem upravljavec infrastrukture določi znesek uporabnin samo ob upoštevanju stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, izhaja iz člena 34c zakona o železnicah v povezavi s programom železniškega omrežja, sprejetim na podlagi navedene določbe (v nadaljevanju: program omrežja). Za ugotovitev, ali neki stroški ali kategorija stroškov nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, bi bilo treba preučiti, ali so ti nastali pri opravljanju določene železniške storitve.

59. Češka republika v dupliki trdi, da je napačno trditi, da vključitev dodatnega vlaka v shemo obratovanja neke proge na splošno ne povzroči povečanja stroškov vodenja prometa. Ta država članica posebej navaja, da iz mnenja The Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) (Skupnost evropskih železniških in infrastrukturnih podjetij (CER))<sup>14</sup> izhaja, da morajo stroški, povezani z načrtovanjem voznega reda, dodeljevanjem vlakovnih poti, vodenjem prometa, odpravo in signaliziranjem vožnje vlaka, spadati v kategorijo stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve.

## 2. Presoja tretjega očitka

### a) Uvodne ugotovitve

60. Najprej moram opozoriti, da sem imel priložnost podrobno obravnavati strukturo in razlago določb Direktive 2001/14 v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Nemčiji.<sup>15</sup> V navedeni zadevi sem ugotovil, da so predpisi Unije tako zapleteni, da se ni mogoče omejiti na izbiro med dvema alternativnima metodama pokrivanja stroškov, temveč bi se bilo treba opreti na razpon od najnižje ravni, to je stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve, do najvišje ravni, ki ustreza

14 — Mnenje z dne 9. maja 2011 o prvotnem predlogu Komisije za prenovo direktiv iz prvega železniškega paketa (glej [www.cer.be](http://www.cer.be)). Češka republika pojasnjuje, da je Skupnost evropskih železniških in infrastrukturnih podjetij nevladna organizacija, ki združuje 79 evropskih podjetij v tem sektorju.

15 — Točke od 73 do 85.

skupnemu znesku stroškov upravljavca infrastrukture. V okviru teh meja lahko upravljavec uporabi dodatna merila za zaračunavanje uporabnin, določena v tej direktivi, ter popuste v skladu s pogoji iz Direktive 2001/14 in morebiti merila iz okvira za zaračunavanje uporabnin, ki jih sprejme država članica.

61. Opozarjam tudi, da upravljavec infrastrukture v okviru zaračunavanja uporabnin, ki ga izdelata država članica, obračunava uporabnine za infrastrukturo in zagotavlja, da ureditev zaračunavanja uporabnin temelji na enakih načelih za njegovo celotno omrežje.<sup>16</sup> V skladu s členom 8(3) Direktive 2001/14 morajo biti za preprečevanje diskriminacije povprečne in mejne uporabnine nekega upravljavca infrastrukture za enako uporabo njegove infrastrukture primerljive in uporabnine enake za primerljive storitve na enakih tržnih segmentih. Upravljavec železniške infrastrukture v programu omrežja dokaže, da ureditev zaračunavanja uporabnin izpolnjuje te zahteve.<sup>17</sup>

62. V zakonodaji države članice, s katero se opravi prenos, pa je treba določiti osnovna pravila, ki omogočajo dostop do minimalnih železniških infrastrukturnih storitev in na splošno opredeljujejo pravila za zaračunavanje uporabnin, zahtevana z Direktivo 2001/14. Vendar je treba načela zaračunavanja uporabnine iz navedene direktive na splošno uporabljati na ravni predpisov ali pa na upravni ravni, tako da se za to uporabita okvir za zaračunavanje uporabnin in program omrežja, ki se uporabljata za konkretne podatke o trgu. Poleg tega opozarjam, da je lahko dostop do minimalnih infrastrukturnih storitev odvisen od donosnosti naložbe, celo od pribitkov, „če [to] trg lahko prenese“ (člen 8(1) Direktive 2001/14).

63. Sodišče mora v okviru tretjega očitka Komisije v tej zadevi odločiti o razlagi najnižje ravni razpona oziroma o „stroških, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“.<sup>18</sup> Ta naloga pomeni težavo ob upoštevanju, prvič, nejasnosti Direktive 2001/14, drugič, dejstva, da ta razlaga napotuje na ekonomske in celo ekonometrične pojme in podatke, ter nazadnje, raznovrstnosti teoretičnih opredelitev in praktične rabe zadevnega pojma v železniškem sektorju.

64. S tem povezane cilje zakonodajalca je po mojem mnenju mogoče zlahka opredeliti. V okviru splošnega cilja železniških predpisov Unije, katerih namen je zagotoviti pravičen in enakopraven dostop do železniške infrastrukture, je zahtevo po dostopu do minimalnih storitev v zameno za pokrivanje stroškov, „ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“, mogoče pojasniti s ciljem, da se železnici omogoči zadovoljitev potreb mednarodnega prometa in zagotovitev konkurenčnosti drugih načinov prevoza v železniškem prevozu blaga v primerjavi z drugimi prevoznimi sredstvi.<sup>19</sup>

65. Dostop do trga in konkurenčnost glede na tradicionalne prevoznike v železniškem prometu in tudi v primerjavi s cestnim prevozom zahtevata, da je železniška infrastruktura dostopna brez pokrivanja stroškov zaradi historičnih naložb v infrastrukturo, ki jih niso financirali obstoječi prevozniki ali ki ne bremenijo drugih konkurenčnih načinov prevoza.

16 — Člen 4(1) in (4) Direktive 2001/14.

17 — Točka 74 mojih sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Nemčiji.

18 — Sodišče bo moralo o tem vprašanju odločiti tudi v okviru četrtega očitka v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Poljski (glej točke od 92 do 105 mojih sklepnih predlogov).

19 — Glej uvodne izjave 32, 33, 38 in 39 Direktive 2001/14.

b) „Stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“

66. Po mnenju Komisije je treba „stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“, v smislu člena 7(3) Direktive 2001/14 razumeti kot mejne stroške, ki nastanejo pri dejanskem izvajanju železniške storitve. Komisija je na obravnavi pojasnila, da to ustreza predvsem stroškom obrabe tirnic zaradi vožnje vlakov. Po mnenju Češke republike so stroški, ki jih je mogoče upoštevati pri izračunu zneska uporabnin, stroški, za katere je mogoče ugotoviti neposredno vzročno povezavo z izvajanjem železniške storitve, to so stroški, ki dejansko nastanejo pri izvajanju te storitve.

67. Z ekonomskega vidika mejni stroški ustrezajo dodatnim stroškom, ki nastanejo zaradi proizvodnje dodatne enote. Če to uporabimo v železniškem sektorju, so tako mejni stroški uporabe infrastrukture enakovredni stroškom, ki jih mora upravljavec infrastrukture nositi, ker opredeljeni del infrastrukture, kot je odsek, uporablja dodatni vlak.<sup>20</sup>

68. Za določitev mejnih stroškov uporabe infrastrukture se lahko upoštevajo le stroški, ki se spreminjajo glede na promet. Stalni stroški – ali spremenljivi stroški, katerih spreminjanje ni odvisno od prometa – ki jih ima upravljavec infrastrukture ne glede na obseg prometa, so nepovratni stroški (v angleščini „sunk costs“), ki niso vključeni v znesek mejnih stroškov. Kot je opozorila Komisija na obravnavi, če je upravljavec infrastrukture sposoben pokriti le mejne stroške prometa, ne more trajno zagotavljati storitev, razen če se drugi stroški, ki jih mora nositi, financirajo s prihodki od drugih dejavnosti ali dodeljenimi sredstvi države ali lokalne skupnosti.

69. Glede enote prometa, na podlagi katere so v različnih evropskih državah opredeljeni stroški dostopa do infrastrukture, je treba ugotoviti, da obstajajo velike razlike. Med enotami, s katerimi je mogoče količinsko opredeliti mejne stroške, najdemo na primer „bruto tonske kilometre“, „vlakovne kilometre“, „število postankov“, „število prehodov“, celo kombinacijo navedenih meril.<sup>21</sup> Poleg tega lahko obstajajo razlike med načini železniškega prevoza, kot so prevoz blaga, prevoz potnikov ali primestni prevoz.

70. Čeprav je mogoče pojem mejnih stroškov dostopa do železniške infrastrukture razmeroma lahko opredeliti, se torej izkaže, da je konkretna uporaba te opredelitve težavna, kot dokazuje razprava med Komisijo in državami članicami. V resnici se zdi, da konkretna ugotovitev, ali so stroški stalni ali spremenljivi, in znotraj te kategorije, ali so navedeni stroški odvisni od prometa, povzroča negotovost. Tako je na primer za stroške popravil in vzdrževanja, odstranjevanja snega in ledu s tirnic ali celo uporabe signalizacijskih in varnostnih sistemov opredelitev odvisna od subjektivne presoje, ki zelo vpliva na rezultat z vidika določenih mejnih stroškov.<sup>22</sup>

71. Komisija, ki se zaveda velikih razlik med državami članicami, je v osnutku prenovljene različice, ki ga je predstavila leta 2010, pripravila seznam postavk, ki jih ni mogoče vključiti v izračun „neposrednih stroškov izvajanja železniške prevozne storitve [...]“, ki so povezani z obrabo infrastrukture“<sup>23</sup>. V skladu s tem seznamom ti stroški ne zajemajo „(a) režijskih stroškov po vsem omrežju, vključno s plačami in pokojninami; (b) obresti, ki se jih plača za kapital; (c) več kot desetine stroškov povezanih z načrtovanjem voznega reda, dodeljevanjem vlakovnih poti, vodenjem prometa, odpravo in signaliziranjem vožnje vlaka; (d) amortizacije informacijske, komunikacijske in telekomunikacijske

20 — V zvezi z mejnimi stroški uporabe železniške infrastrukture glej dokument z naslovom „Charges for the Use of Rail Infrastructure of 2008“, OECD/International Transport Forum 2008 ([www.internationaltransportforum.org](http://www.internationaltransportforum.org)), ter študijo Catrin (Cost Allocation of Transport Infrastructure Cost) ki so jo pripravili P. Wheat in drugi, „D8 – Rail Cost Allocation for Europe“, Stockholm 2009.

21 — Glej zgoraj navedeni dokument „Charges for the Use of Rail Infrastructure of 2008“.

22 — T. Suvanto: Marginal Cost Pricing „ECMT Workshop on Rail Infrastructure Charges“, Ministry of Transport and Communications of Finland, Rim 2004 <http://www.internationaltransportforum.org/IntOrg/ecmt/railways/pdf/Rome04FIN.pdf>.

23 — Glej prilogo VIII, točka 1, predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (COM(2010) 475 final).

opreme; (e) stroškov v zvezi z upravljanjem nepremičnin, zlasti pridobivanjem, prodajo, demontažo, dekontaminacijo, ponovno kultivacijo ali najemanjem zemljišč oziroma drugih osnovnih sredstev; (f) socialnega skrbstva, šol, vrtcev, restavracij; (g) stroškov, povezanih z višjo silo, nesrečami ali motnjami v storitvah“.<sup>24</sup>

72. Vendar je bil ta seznam v zakonodajnem postopku črtan. Spremenjeno besedilo prenovljene različice zdaj v členu 31(3) določa, da najpozneje 30 mesecev po začetku veljavnosti te direktive „Komisija [...] sprejme ukrepe, s katerimi določi načine izračunavanja stroškov, ki nastanejo neposredno zaradi izvajanja storitve železniškega prometa“<sup>25</sup>. Treba je poudariti, da zakonodajalec ni povzel pogoja v zvezi s stroški, „ki so povezani z obrabo infrastrukture“, ki ga je predlagala Komisija.

73. Nazadnje moram opozoriti, da so dejanski mejni stroški uporabe železniške infrastrukture odvisni tudi od lastnosti vlaka, lokomotive in tirnic. Določbe Direktive 2001/14 vseeno omejujejo možnosti upoštevanja vseh individualnih značilnosti prometa. V skladu s členom 8(3) navedene direktive morajo biti namreč povprečne in mejne uporabnine določenega upravljavca infrastrukture primerljive za enako uporabo. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da načela mejnih stroškov ni mogoče uporabiti v strogem pomenu besede, ker pri uporabninah ni mogoče v celoti upoštevati razlik, povezanih z različnimi oblikami uporabe.

74. Glede metodologije, ki se uporablja za določitev mejnih stroškov, je treba opozoriti, da v zvezi s tem ni enotnega pristopa. Pri pripravi zanesljivih in izčrpnih statističnih podatkov so torej velike težave. Ekonometrične študije nasprotno kažejo, da se zdi stopnja mejnih stroškov uporabe železniške infrastrukture razmeroma stabilna. Čeprav statistični podatki ne omogočajo izračuna mejnih stroškov, je iz tega razloga mogoče za to uporabiti oceno, ki na primer ustreza približno 20 % skupnih stroškov financiranja infrastrukture (v angleščini „full financial costs“).

75. Tako imajo države članice zaradi nejasnosti Direktive 2001/14 ter neobstoja natančne opredelitve pojma „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“, in določbe prava Unije, v kateri bi bili natančno naštet stroški, ki niso zajeti s tem pojmom, v sedanjem stanju prava Unije nekaj diskrecijske pravice ekonomske narave pri prenosu in uporabi zadevnega pojma. Sodišče glede tega ne more dati koristnih pojasnil zaradi izjemne tehničnosti vprašanja in obstoja različnih izvedenskih študij, katerih namen je bila uvedba skupne opredelitve in metodologije v Uniji. Vsekakor se mi zdi jalovo poskušati pojasniti pravni pomen tega pojma prava Unije, ker je to pojem ekonomske znanosti, katerega uporaba povzroča velike praktične težave.

76. Čeprav se mi ne zdi mogoče, da bi s taksativnim naštevanjem opredelili to, na kar se nanaša pojem „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“ ali na kar se ne nanaša, ostane dejstvo, da lahko opredelitve, ki jih v zvezi s tem uporabljajo države članice, v nekaterih primerih vključujejo stroške, ki očitno presegajo meje pojma, uporabljenega v Direktivi 2001/14. V postopku zaradi neizpolnitve obveznosti je torej treba ugotoviti, ali sporni predpisi države članice omogočajo, da se pri izračunu uporabnin za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, upoštevajo elementi, ki očitno ne nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve.

24 — Evropski parlament je v prvi obravnavi črtal točko (c).

25 — Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 3. julija 2012 o stališču Sveta iz prve obravnave z namenom sprejetja direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (prenovitev) (18581/2/2011-C7-0268/2010-2010/0253(COD)), člen 31 in opomba 18.

c) Zatrjevana kršitev

77. V tej zadevi se zdi, da si Komisija in Češka republika nasprotujeta glede tega, katere stroške natančno je mogoče šteti za stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, in ne glede teoretične opredelitve tega pojma, čeprav se zdi, da zahteva po vzročni zvezi, na katero se sklicuje zadevna država članica, pomeni, da se položaj, v katerem je del infrastrukture na voljo za promet, primerja s položajem, v katerem se ta del ne bi uporabljal, in ne, da se določijo mejni stroški v ekonomskem smislu.

78. Komisija v tožbi v bistvu trdi, da v Češki republiki uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, niso enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve. V repliki je pojasnila, da so to mejni stroški, ki nastanejo pri dejanskem izvajanju železniške storitve, ti stroški pa so spremenljivi (nihajoči) in se spreminjajo glede na dejansko izvajanje železniške storitve. Komisija poleg tega meni, da je treba razlikovati med „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“, in stroški, „ki so povezani z dejavnostjo ali sredstvom, nujnim za vožnjo vlaka na dani železniški progi“, ker je ta pojem po njenem mnenju preširok v primerjavi s prvim.

79. Jaz pa menim, da pristop Komisije temelji na preozki razlagi člena 7(3) Direktive 2001/14. Komisija tako na primer izključuje vse stroške, povezane s signalizacijo, vodenjem prometa, osebjem in varnostjo. Češka republika pa pravilno trdi, da so taki stroški delno odvisni od gostote prometa in da pristopa Komisije, za katerega se zdi, da dopušča možnost neobstoja stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve, ni mogoče sprejeti.<sup>26</sup>

80. Komisija Češki republiki očita predvsem, da je splošne stroške vključila v stroške, upoštevane pri določitvi stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve. Po njenem mnenju češki predpisi poleg tega ne vsebujejo opredelitve takih stroškov, obračunavanje uporabnin pa temelji na modelu razporeditve stroškov iz uredbe št. 501/2005 Sb., ki določa stroške, ki jih nosi upravljavec železnic ter so povezani z obratovanjem in delovanjem, posodobitvijo in razvojem železnic.

81. Po mnenju Češke republike postopek, v katerem upravljavec infrastrukture določi znesek uporabnin samo ob upoštevanju stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, izhaja iz člena 34c zakona o železnicah v povezavi s programom omrežja za obdobje 2010/2011. V skladu s tem programom je znesek uporabnin za uporabo prevozne storitve odvisen od vrste in teže vlaka ter prevožene razdalje. V metodi izračuna cene za uporabo prevozne storitve se upoštevajo posebna pravila in okvir za zaračunavanje uporabnin, kot jih je opredelil regulatorni organ, stroški izvajanja storitve, izraženi v vlakovnih kilometrih, stroški, ki nastanejo neposredno pri opravljanju storitve in dejansko nastanejo pri izvajanju železniškega prevoza, izraženi v bruto tonskih kilometrih, ter dodatni stroški, ki so neposredno povezani z uporabo prevozne storitve.

82. Češka republika v zvezi z uredbo št. 501/2005 Sb. trdi, da ta akt ni podlaga za določitev uporabnin za uporabo infrastrukture, temveč se nanaša le na določitev stroškov, ki jih je imel upravljavec železniške infrastrukture, in sicer javni organ za upravljanje železnic, pred 1. julijem 2008. Ne da bi država članica zanikala, da so splošni stroški vključeni v izračun v skladu z navedeno uredbo, tako vseeno poudarja, da niso del uporabnin iz člena 7(3) Direktive 2001/14.

83. Glede prenosa zahteve iz člena 7(3) Direktive 2001/14, namreč, da mora biti znesek uporabnine omejen na znesek stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, se mi zdi, da češki predpisi in natančneje program omrežja, ki ga je pripravil organ za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, vključujejo vse potrebne elemente, da lahko upravljavec infrastrukture in regulatorni

26 — Komisija se v zvezi s tem sklicuje na študijo Catrin, navedeno v opombi 20, po kateri so uporabnine, ki so enake stroškom, nastalim neposredno pri izvajanju železniške storitve, v razponu od 0 do 2 EUR na vlakovni kilometer pri standardnem tovornem vlaku z zmogljivostjo 960 bruto ton.

organ določita uporabnine v skladu z navedeno zahtevo. Glede konkretne uporabe zadevnih elementov pa Komisija ni navedla konkretnih primerov, ki bi kazali, da so v Češki republiki uporabnine za dostop določene v nasprotju z navedeno zahtevo. Poleg tega menim, da Komisiji tudi ni uspelo dokazati, da je razlaga nacionalnih predpisov, ki jo zagovarja ta država članica, napačna. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti Komisija predložiti vse potrebne dokaze, da lahko Sodišče ugotovi zatrjevano neizpolnitev obveznosti.<sup>27</sup>

84. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj tretji očitek Komisije zavrne.

#### D – Četrty očitek: neobstoj načrta izvedbe

##### 1. Trditve strank

85. Komisija trdi, da Češka republika s tem, da ni uvedla nobenega načrta izvedbe, ki bi prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture spodbujal k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja, ni izpolnila obveznosti iz člena 11(1) in (2) Direktive 2001/14. Po njenem mnenju zakon o državnem skladu za prometno infrastrukturo ne pomeni prenosa člena 11 te direktive. Komisija dodaja, da mora biti sistem ukrepov za spodbujanje del ureditve zaračunavanja uporabnin.

86. Češka republika trdi, da glede na stopnjo uskladitve, doseženo na ravni Unije, Komisija ni dokazala nezadostnosti načrta izvedbe, uvedenega s programom omrežja, ki temelji na členu 34c zakona o železnicah. Češka republika dodaja, da ima načrt izvedbe za prevoznike in upravljavce infrastrukture.

87. Komisija v repliki trdi, da je sistem nadomestil, na katerega se sklicuje Češka republika, neobvezen, kar je v nasprotju s tem, kar določa člen 11 Direktive 2001/14.

88. Nazadnje, Češka republika v dupliki dodaja, da je bil člen 34c(2)(k) zakona o železnicah leta 2011 izrecno dopolnjen z zakonom št. 134/2011 Sb. (zákon č. 134/2011 Sb.), tako da mora program železniškega omrežja od tedaj vsebovati „opredelitev sistema ukrepov finančnih spodbud za organ, pristojen za dodeljevanje zmogljivosti, in prevoznika za zmanjševanje motenj na infrastrukturi in povečanje njene prepustnosti za namene pogajanj o pogodbi o izvajanju železniške storitve; sistem lahko vsebuje denarne kazni in nadomestila“.

89. Kraljevina Španija trdi, da je treba analizirati vsak konkreten ukrep in preučiti, ali ti ukrepi v celotni ureditvi zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo učinkovito zmanjšajo motnje in izboljšajo delovanje železniškega omrežja, kar je cilj Direktive 2001/14.

##### 2. Presoja četrtega očitka

90. Najprej je treba opozoriti, da je četrty očitek Komisije, ki se nanaša na ukrepe, ki spodbujajo prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja s pripravo „načrta izvedbe“, v bistvu enak drugemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Španiji. Iz tega razloga se je treba sklicevati na pravno argumentacijo v sklepnih predlogih, predstavljenih v omenjeni zadevi.<sup>28</sup>

27 — Sodbi z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Franciji (C-159/94, Recueil, str. I-5815, točka 102) in z dne 14. decembra 2000 v zadevi Komisija proti Franciji (C-55/99, Recueil, str. I-11499, točka 30).

28 — Glej točke od 67 do 72 navedenih sklepnih predlogov.



91. Menim, da Češka republika do izteka roka iz obrazloženega mnenja ni uvedla načrta izvedbe za prevoznike v železniškem prometu in upravljavce infrastrukture, ki bi izpolnjeval zahteve iz člena 11 Direktive 2001/14. Tudi ob domnevi, da je zakonodajne in pogodbene določbe, na katere se sklicuje navedena država članica, mogoče opredeliti kot spodbude za zadevna podjetja in da so se uporabljale na upoštevni dan, niso skladen in pregleden sveženj v okviru ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo.

92. Kot je Komisija pravilno ugotovila, zakon o državnem skladu za prometno infrastrukturo ne pomeni prenosa člena 11 Direktive 2001/14, temveč v členu 2 določa le dodelitev finančnih sredstev za vzdrževanje ali izboljšanje stanja železniške infrastrukture. Ker člen 51, od (1) do (4) in od (6) do (8), zakona o železnicah določa samo naložitev denarnih kazni bodisi ob neupoštevanju obveznosti za zagotavljanje obratovanja omrežja bodisi ob neobstoju ukrepov, sprejetih za odpravo njegove pomanjkljivosti, ne določa načrta izvedbe v okviru ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo v zgoraj navedenem smislu. Te ugotovitve ni mogoče ovreči z zakonsko določbo, sprejeto leta 2011, to je po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije.

93. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj četrti očitek Komisije sprejme.

#### *E – Peti očitek: nepristojnost regulatornega organa*

##### 1. Trditve strank

94. Komisija trdi, da je namen člena 30(5) Direktive 2001/14 regulatornemu organu omogočiti popolnoma neodvisno odločanje ter hitro in učinkovito sprejemanje ukrepov za odpravo motenj na trgu. Po mnenju Komisije člen 30(6) Direktive 2001/14 ne uvaja možnosti upravnega nadzora nad odločitvami regulatornega organa, temveč izrecno določa le možnost sodnega nadzora. Iz člena 56(c) zakona o železnicah pa naj bi izhajalo, da je treba odločitev urada za železnice, ki je regulatorni organ, izpodbijati z upravno pritožbo pri ministrstvu za promet, kar je v nasprotju s členom 30(5) Direktive 2001/14.

95. Komisija poleg tega trdi, da je treba člen 30(5) Direktive 2001/14 razlagati tako, da regulatorni organ odloči in sprejme ukrepe v zvezi z vsemi zadevami iz člena 30 te direktive, zlasti v zvezi s tistimi, ki so našteje v odstavkih 2 in 3 navedenega člena. Iz določb člena 34g zakona o železnicah pa naj bi jasno izhajalo pooblastilo urada za železnice, da na zahtevo prosilca preuči: (i) program omrežja in (ii) postopek dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti. Komisija iz tega sklepa, da navedeni urad ni pooblaščen za sprejemanje odločitev ali korektivnih ukrepov v vseh zadevah, omenjenih v členu 30(2) in (3) Direktive 2001/14, na primer glede višine ali strukture uporabnin za uporabo infrastrukture, ki jih mora ali bi jih moral plačati prosilec, kot določa člen 30(2)(e) navedene direktive.

96. Nazadnje, Komisija navaja, da člen 30(3) Direktive 2001/14 zahteva, naj v zadevah iz te določbe regulatorni organ ukrepa po uradni dolžnosti, medtem ko člen 34g zakona o železnicah določa, da urad za železnice ukrepa šele na zahtevo prosilca.

97. Češka republika odgovarja, prvič, da Direktiva 2001/14 ne nasprotuje temu, da odločitve regulatornega organa pred morebitnim sodnim preizkusom obvezno preizkusi drug neodvisen organ v okviru izvršilne oblasti.

98. Predvsem naj ne bi bilo mogoče iz člena 30(6) Direktive 2001/14 izpeljati zahtev o notranji organizaciji upravnega postopka. Države članice naj bi načeloma svobodno predpisale svoja postopkovna pravila.

99. Drugič, Češka republika glede pristojnosti regulatornega organa opozarja, da mora Komisija v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija pa naj razen člena 30(2)(e) Direktive 2001/14 ne bi omenjala nobene druge določbe, ki bi bila slabo prenesena glede na obseg pristojnosti urada za železnice. Češka republika tako predlaga, naj se kot edini tožbeni razlog, ki je izražen dovolj natančno v skladu s sodno prakso Sodišča, preuči le prenos člena 30(2)(e) Direktive 2001/14.

100. Češka republika v zvezi s tem trdi, da pristojnost urada za železnice glede člena 30(2)(e) Direktive 2001/14 v celoti zajema člen 34g v povezavi s členom 34c(2) zakona o železnicah. Iz zgoraj navedenih določb naj bi izhajalo, da pristojnost tega urada zajema preizkus višine ali strukture uporabnin za uporabo infrastrukture. Češka republika meni, da če ima regulatorni organ potrebno pristojnost za sprejetje ukrepov v smislu člena 30(2)(e) Direktive 2001/14, je logična posledica, da ima potrebno pristojnost, da po uradni dolžnosti začne postopek preizkusa v okviru državnega nadzora.

101. Komisija v repliki opozarja, da iz člena 34g zakona o železnicah jasno izhaja, da so pristojnosti urada za železnice omejene na nadzor nad programom omrežja in postopkom dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti. Iz tega po njenem mnenju izhaja, da pristojnosti urada za železnice ne ustrezajo pristojnostim, ki jih mora regulatorni organ imeti na podlagi člena 30(5) Direktive 2001/14.

102. Nazadnje, Češka republika v dupliki trdi, da je treba očitke Komisije, ki se ne nanašajo na pristojnost regulatornega organa v zvezi z višino uporabnin, razglasiti za nedopustne. V zvezi s tem trdi, da je Komisija predmet očitka v tožbi opredelila enako kot v obrazloženem mnenju, in sicer tako, da je obravnavala le obseg pristojnosti v zvezi z višino uporabnine. Komisija pa naj bi v repliki razširila očitke o prenosu člena 30(5) Direktive 2001/14 tako v primerjavi z obrazloženim mnenjem kot v primerjavi s tožbo, saj naj bi navedla pet dodatnih očitkov, kar je v nasprotju s pravico do poštenega sojenja.<sup>29</sup>

## 2. Presoja petega očitka

### a) Prvi del

103. Komisija s prvim delom petega očitka Češki republiki očita, da je v skladu s členom 56 zakona o železnicah pritožbeni organ za obravnavo pritožb zoper odločitve regulatornega organa, in sicer urada za železnice, ministrstvo za promet.

104. Po mnenju Komisije je taka predhodna upravna pritožba v nasprotju s členom 30(5) Direktive 2001/14, ker ta določba ne omogoča upravnega nadzora nad odločitvami regulatornega organa. Češka republika nasprotno trdi, da Direktiva 2001/14, razložena z vidika načela postopkovne avtonomije držav članic, ne nasprotuje temu, da odločitve regulatornega organa pred morebitno sodno presojo obvezno preveri drug upravni organ.

105. Menim, da zadevna nacionalna določba ni v skladu z določbami Direktive 2001/14.

106. Prvič, zadevna nacionalna določba je po mojem mnenju v nasprotju s sistematiko člena 30(5) in (6) Direktive 2001/14, ki temelji na ideji, da je upravna odločba, ki jo sprejme regulatorni organ, izključno predmet sodnega nadzora, in ne predhodnega upravnega nadzora, čeprav ta možnost ne bi bila izrecno izključena.

29 — Gre za naslednjih pet očitkov: (i) neobstoj pristojnosti za presojo zahtev iz člena 30(2), uvodni stavek, Direktive 2001/14; (ii) omejitev presoje zahtev iz člena 30(2)(c) te direktive zaradi roka za vložitev pritožbe; (iii) neobstoj pristojnosti za presojo zahtev iz člena 30(2)(d) te direktive; (iv) omejitev presoje zahtev iz člena 30(2)(d) te direktive zaradi roka za vložitev pritožbe ter (v) omejitev presoje zahtev iz omenjenega člena 30(2)(e) zaradi roka za vložitev pritožbe.

107. Drugič, treba je opozoriti, da v skladu s členom 30(1) Direktive 2001/14 države članice ustanovijo en regulatorni organ, in ne več takih organov. Čeprav bi lahko Češka republika na podlagi zgoraj navedene določbe naloge regulatornega organa zaupala ministrstvu za promet, in ne uradu za železnice, pravi, da ni izbrala te možnosti.

108. Tretjič, Komisija pravilno trdi, da mora regulatorni organ imeti možnost hitrega in učinkovitega sprejemanja ukrepov za odpravo vseh motenj na železniškem trgu. Utemeljitev Češke republike, da upravni nadzor nad odločitvami, ki jih sprejme regulatorni organ, omogoča hitrejšo obravnavo večine pritožb, kot če bi se obravnavale v sodnem postopku, me ne prepriča. Če je tak nadzor omejen na nadzor nad zakonitostjo odločitev regulatornega organa, se mi namreč zdi, da je to dodatna faza pred sodnim nadzorom. Če pa ima ministrstvo za promet reformatorična pooblastila in lahko tako znova obravnava presoje regulatornega organa, bi ga bilo treba šteti za regulatorni organ višje stopnje v upravni hierarhiji, kar se mi ne zdi v skladu z besedilom in sistematiko člena 30(1) Direktive 2001/14.

109. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj prvi del petega očitka Komisije sprejme.

#### b) Drugi del

110. Komisija z drugim delom petega očitka v tožbi Češki republiki očita, da regulatornemu organu ni priznala vseh pristojnosti, ki jih mora tak organ imeti v skladu s členom 30(5) Direktive 2001/14.

111. Kot sem navedel v točki 102 teh sklepnih predlogov, Češka republika meni, da je treba očitke Komisije, ki se ne nanašajo na pristojnost regulatornega organa v zvezi z višino uporabnin, razglasiti za nedopustne.

112. Najprej je treba spomniti, da je iz člena 38(1)(c) Poslovnika Sodišča,<sup>30</sup> kot ga je razložilo to sodišče, razvidno, da je treba v vsaki tožbi jasno in natančno navesti predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov, s čimer se toženi stranki omogoči priprava obrambe, Sodišču pa nadzor. Iz tega izhaja, da morajo biti temeljni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz samega besedila vloge in da morajo biti ti predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petitum* ali da o očitku ne bi odločilo.<sup>31</sup>

113. Sodišče je v okviru tožbe na podlagi člena 258 PDEU prav tako presodilo, da morajo biti v tožbi skladno in natančno predstavljeni očitki, da bi država članica in Sodišče lahko natančno razumela obseg očitane kršitve prava Skupnosti, kar je nujen pogoj, da lahko ta država uspešno uveljavlja razloge v svojo obrambo in da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti.<sup>32</sup>

114. V zvezi s pristojnostmi regulatornega organa je Komisija v tožbi trdila, da je treba člen 30(5) Direktive 2001/14 razlagati tako, da mora regulatorni organ imeti možnost odločati in sprejeti ukrepe v vseh zadevah iz člena 30 te direktive, zlasti v tistih, ki so našteje v odstavkih 2 in 3 navedenega člena. Vendar je v okviru teh trditev obravnavala le pristojnost iz odstavka 2(e) navedenega člena v zvezi z višino in strukturo uporabnin ter domnevni neobstoj možnosti, da češki regulatorni organ ukrepa po uradni dolžnosti.

30 — Tukaj gre za Poslovnik, ki je veljal pred 1. novembrom 2012.

31 — Glej zlasti sodbe z dne 12. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Poljski (C-475/07, točka 43), z dne 24. marca 2011 v zadevi Komisija proti Španiji (C-375/10, točka 10) in z dne 10. maja 2012 v zadevi Komisija proti Estoniji (C-39/10, točka 24).

32 — Glej zlasti zgoraj navedene sodbe Komisija proti Poljski z dne 12. februarja 2009 (točka 44), Komisija proti Španiji z dne 24. marca 2011 (točka 11) in Komisija proti Estoniji (točka 26).

115. Tudi če bi bilo drugi del petega očitka iz tožbe mogoče razlagati tako, da zajema vse zadeve, ki spadajo na področje uporabe člena 30(5) Direktive 2001/14, in so zgoraj navedeni vidiki podani le kot primer, je treba ugotoviti, da tožba ne izpolnjuje zahtev v zvezi z dopustnostjo, določenih v zgoraj navedeni sodni praksi Sodišča, ker ne vsebuje zadostne obrazložitve, s katero bi bilo mogoče dokazati zatrjevano kršitev.

116. Sodišču torej predlagam, naj drugi del petega očitka Komisije razglasi za nedopusten v delu, v katerem se neizpolnitev obveznosti iz člena 30(5) Direktive 2001/14 nanaša na druge elemente kot elemente v zvezi z nadzorom nad višino in strukturo uporabnin za infrastrukturo ter v zvezi s pristojnostjo regulatornega organa, da ukrepa po uradni dolžnosti.

117. Glede možnosti regulatornega organa, da ukrepa po uradni dolžnosti, z vsebinskega vidika Komisija trdi, da člen 34g zakona o železnicah določa, da urad za železnice ukrepa le na zahtevo prosilca, medtem ko člen 30(3) Direktive 2001/14 zahteva, da regulatorni organ ukrepa po uradni dolžnosti. Po mnenju države članice zakon št. 552/1991 o državnem nadzoru, kakor je bil spremenjen, v povezavi s členom 58 zakona o železnicah določa, kdaj in/ali na kateri podlagi lahko regulatorni organ ukrepa, medtem ko člen 34g(3) tega zakona določa načine ukrepanja, če se ugotovi neizpolnitev obveznosti.

118. Graja Komisije temelji na razlagi člena 34g zakona o železnicah, po katerem bi bila po zgledu postopkov pred uradom za železnice iz odstavka 1 in 2 navedenega člena, ki jih začne prosilec za dodelitev zmogljivosti, tudi uporaba odstavka 3 navedenega člena odvisna od take zahteve.<sup>33</sup>

119. Češka republika pa izpodbija to razlago nacionalne določbe in trdi, da se državni nadzor na področju železnic izvaja na podlagi člena 58(2) zakona o železnicah, ki določa, da regulatorni organ preveri, „ali se obveznosti lastnika železnic, upravljavca železnic in prevoznika, kot so določene z zakonom, upoštevajo in izpolnjujejo pri obratovanju železnic in izvajanju železniškega prevoza“.

120. Po mnenju navedene države ta določba v povezavi z zakonom št. 552/1991, kakor je bil spremenjen, ki daje organom, pristojnim za izvajanje državnega nadzora, pristojnost, da izvajajo preverjanja in na podlagi njih začnejo postopek za ugotavljanje kršitev, sprejmejo korektivne ukrepe ali naložijo denarne kazni za upravne kršitve, določa pristojnost regulatornega organa, da po uradni dolžnosti sprejme odločitve iz odstavka 3 člena 34g zakona o železnicah.

121. V zvezi s tem znova opozarjam, da je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da mora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti Komisija predložiti vse potrebne dokaze, da lahko Sodišče ugotovi zatrjevano neizpolnitev obveznosti. Ne zdi se mi sporno, da ugotovitev neizpolnitve obveznosti ne more temeljiti na razlagi ločeno obravnavane določbe nacionalnega prava, tudi če – če povzamem besede Komisije – ta določba „logično in sistematično“ sledi prejšnjim določbam istega člena, saj to razlago odločno izpodbija država članica, ki se sklicuje na splošnejše določbe, ki govorijo v prid nasprotni razlagi. Zato po mojem mnenju Komisiji ni uspelo pravno zadostno dokazati, da urad za železnice nima pristojnosti za ukrepanje po uradni dolžnosti.

122. Poleg tega Komisija trdi, da regulatorni organ ni pooblaščen za sprejetje odločitev ali korektivnih ukrepov v vseh zadevah, omenjenih v členu 30(2) in (3) Direktive 2001/14, na primer v zvezi z višino ali strukturo uporabnin za uporabo infrastrukture, ki jih mora ali bi jih moral plačati prosilec, kot določa člen 30(2)(e) navedene direktive.

123. V zvezi s členom 30(2) in (3) Direktive 2001/14 opozarjam, da je po mojem mnenju tožba Komisije dopustna glede nadzora nad višino in strukturo uporabnin za uporabo infrastrukture.

33 — Spomniti moram, da člen 34g(3) zakona o železnicah določa: „Če urad za železnice ugotovi, da je bil pri pripravi programa omrežja [...] uporabljen napačen postopek, odloči o spremembi navedenega programa, skupaj z njegovimi merili, ali o dodelitvi teh zmogljivosti in zlasti načinu določanja cen.“

124. Glede tega je Češka republika tako po eni strani odgovorila, da je v skladu s členom 34g(1) in (3) v povezavi s členom 34c(2) zakona o železnicah urad za železnice pooblaščen, da v okviru presoje meril programa omrežja preuči informacije o ceni za dodelitev zmogljivosti in določitev cene za uporabo železniške infrastrukture. Po drugi strani naj bi preizkus specifične višine uporabnine za uporabo infrastrukture, ki jo mora plačati prevoznik v železniškem prometu, temeljil na členu 34g(2) in (3) navedenega zakona. Urad za železnice naj bi bil na podlagi teh določb pooblaščen za preizkus postopka dodelitve železniških infrastrukturnih zmogljivosti, katerega nujni element je v skladu z izrecnimi določbami zakona določitev specifične višine uporabnine za dostop do infrastrukture.

125. Poleg tega so po mnenju Češke republike merila programa omrežja določena v členu 34c(2) zakona o železnicah. Med temi merili so tudi informacije o ceni dodelitve železniških infrastrukturnih zmogljivosti in določitvi zneska uporabnin za uporabo železniške infrastrukture.

126. Češka republika pravilno trdi, da so informacije o ceni in uporabninah le drug način opisa višine uporabnin za uporabo infrastrukture, ki se ali se lahko zaračunavajo. Poleg tega pravila za določitev cen iz člena 34g zakona o železnicah, za presojo katerih je pristojen regulatorni organ, zajemajo strukturo uporabnin za uporabo infrastrukture.

127. Zgoraj navedene nacionalne določbe se mi na prvi pogled ne zdijo nezadostne z vidika zahtev iz člena 30(2)(e) Direktive 2001/14. Regulatorni organ je namreč pristojen za sprejetje odločitev o spremembi programa omrežja, vključno z merili tega programa, ali dodelitvi železniških infrastrukturnih zmogljivosti in zlasti pravil za določitev cene. Seveda za to določena postopkovna pravila, zlasti 15-dnevni rok za vložitev pritožb, lahko oslabijo ta sklep. Vendar Komisija zadnjega vidika ni navedla v tožbi, temveč samo v repliki, tako da se zdi prepozen. Komisiji torej ni uspelo pravno zadostno dokazati obstoja zatrjevane neizpolnitve obveznosti glede pristojnosti regulatornega organa v zvezi z višino ali strukturo uporabnin za uporabo infrastrukture.

128. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj drugi del petega očitka Komisije zavrže kot delno nedopusten in zavrne kot delno neutemeljen.

*F – Šesti očitek: neobstoj organa iz člena 10(7) Direktive 91/440*

1. Trditve strank

129. Komisija trdi, da Češka republika ni izpolnila obveznosti iz člena 10(7) Direktive 91/440, ker v Češki republiki ni organa, kot je določen v navedeni določbi, ki bi opravljal predvidene naloge.

130. Iz člena 10(7), prvi pododstavek, Direktive 91/440 naj bi izhajalo, da se spremljanje konkurence na trgih železniških prevoznih storitev lahko zaupa bodisi regulatornemu organu, ustanovljenemu po členu 30 Direktive 2001/14, bodisi kateremu koli drugemu organu z enako stopnjo neodvisnosti. V obeh primerih bi moral zadevni organ izpolnjevati zahteve iz člena 10(7), drugi pododstavek, Direktive 91/440, in sicer biti ustanovljen po členu 30(1) Direktive 2001/14, obravnavati pritožbe prosilcev in na podlagi pritožbe ali po uradni dolžnosti sprejemati ukrepe za odpravo neželenega razvoja na trgih.

131. Komisija v zvezi s tem navaja, da v Češki republiki konkurenco na trgih železniških prevoznih storitev spremlja urad za varstvo konkurence, katerega pristojnosti so opredeljene v zakonu o pristojnostih urada za varstvo konkurence.

132. Iz navedene zakonodaje pa naj bi bilo razvidno, da je pristojnost zgoraj navedenega organa omejena na vprašanja, ki so neposredno povezana s konkurenco na trgih železniških prevoznih storitev. Komisija iz tega sklepa, da ta organ ne opravlja vseh nalog, ki bi jih moral na podlagi člena 10(7), drugi pododstavek, Direktive 91/440, tako da ga ni mogoče šteti za organ, ki opravlja naloge, naštete v tej določbi. Komisija zlasti trdi, da zadevni urad ne more odločati o vseh pritožbah prosilcev, ki menijo, da so bili nepravilno obravnavani, diskriminirani ali kako drugače oškodovani, niti ne more na podlagi pritožbe ali po uradni dolžnosti odločati o primernih ukrepih za odpravo nezaželenega razvoja dogodkov na teh trgih.

133. Češka republika primarno trdi, da je treba ta tožbeni razlog razglasiti za nedopusten. Komisija naj bi namreč očitek, ki se nanaša na kršitev člena 10(7) Direktive 91/440 zaradi nepristojnosti urada za varstvo konkurence za opravljanje nalog iz člena 10(7), drugi pododstavek, Direktive 91/440, navedla šele v tožbi, tako da ji je odvzela možnost, da koristno odgovori na to grajo v fazi pred vložitvijo tožbe v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča.

134. Češka republika trdi, da je Komisija po začetku postopka šele v tožbi prvič navedla nepristojnost urada za varstvo konkurence, in to ne v zvezi z nalogami iz člena 30 Direktive 2001/14, kot je storila v obrazloženem mnenju, temveč v zvezi s členom 10(7) Direktive 91/440.

## 2. Presoja šestega očitka

135. Strinjam se s Češko republiko, da je treba šesti očitek Komisije na podlagi zgoraj navedene sodne prakse razglasiti za nedopusten.<sup>34</sup>

136. Komisija se je v obrazloženem mnenju dejansko sklicevala na člen 10(7) Direktive 91/440, ko je Češki republiko očitala, da ni izpolnila obveznosti iz tega člena. Vendar je, prvič, očitek Komisije temeljil na trditvi, da urad za varstvo konkurence ne more delovati kot regulatorni organ, ker direktive o železnicah ne omogočajo razdelitve nalog navedenega organa med več organov. Drugič, državi članici se je očitalo, da urad za varstvo konkurence nima vseh pristojnosti iz člena 30 Direktive 2001/14.

137. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj šesti očitek Komisije kot nedopusten zavrže.

## V – Stroški

138. V skladu s členom 138(3) Poslovnika<sup>35</sup> vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker sta Komisija in Češka republika uspeli le deloma, predlagam, naj vsaka stranka nosi svoje stroške.

139. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Kraljevina Španija nosi svoje stroške.

34 — Glej opombi 31 in 32 v teh sklepnih predlogih.

35 — Tukaj gre za akt, ki je začel veljati 1. novembra 2012.

## VI – Predlog

140. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Češka republika ni izpolnila obveznosti iz:
  - člena 4(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007, ker je določila najvišji znesek uporabnin za uporabo železniške infrastrukture;
  - člena 6(2) Direktive 2001/14, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58, ker ni sprejela spodbud za upravljavce infrastrukture za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop;
  - člena 11 Direktive 2001/14, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58, ker ni uvedla nobenega načrta izvedbe za spodbujanje prevoznikov v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja, ter
  - člena 30(5) Direktive 2001/14, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58, ker je uvedla upravni nadzor nad odločitvami regulatornega organa z vlaganjem pritožb pri ministrstvu za promet.
2. V preostalem se tožba zavrne.
3. Evropska komisija, Češka republika in Kraljevina Španija nosijo svoje stroške.