



## Zbirka odločb sodne prakse

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

**Zadeva C-627/10**

**Evropska komisija  
proti**

**Republiki Sloveniji**

„Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti — Direktiva 91/440/EGS — Razvoj železnic Skupnosti — Direktiva 2001/14/ES — Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti — Člen 6(3) Direktive 91/440 in Priloga II k tej direktivi — Člen 14(2) Direktive 2001/14 — Upravljavec infrastrukture — Sodelovanje upravljavca infrastrukture, ki je sam prevoznik v železniškem prometu, pri izdelavi voznega reda omrežja — Vodenje prometa — Člen 6, od (2) do (5), Direktive 2001/14 — Neobstoj ukrepov za spodbujanje upravljavca infrastrukture k zniževanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop — Člena 7(3) in 8(1) Direktive 2001/14 — Stroški, nastali neposredno pri izvajanju železniških storitev — Uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev — Upoštevanje uporabnin v drugih prometnih sistemih — Člen 11 Direktive 2001/14 — Neobstoj načrta izvedbe za spodbujanje prevoznikov v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjšanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja“

### I – Uvod

1. Evropska komisija s to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Slovenija ni izpolnila obveznosti iz člena 6(3) Direktive 91/440/EGS<sup>2</sup> in Priloge II k tej direktivi, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/12/ES<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Direktiva 91/440), člena 14(2) Direktive 2001/14/ES<sup>4</sup> in člena 6, od (2) do (5), člena 7(3) ter člena 11 iste direktive<sup>5</sup>. Republika Slovenija predlaga, naj se tožba Komisije zavrne.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

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

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

4 — 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).

5 — Komisija je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajnistvu Sodišča 1. februarja 2012, Sodišču sporočila, da odstopa od očitka, ki se nanaša na neupoštevanje člena 30(1) Direktive 2001/14.

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 Češki republiki, Komisija proti Franciji 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 6(3) Direktive 91/440 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se za pravičen in enakopraven dostop do železniške infrastrukture odločilne funkcije, navedene v Prilogi II, prenesejo na organe ali podjetja, ki sami(-a) ne zagotavljajo prevoznih storitev v železniškem prometu. Ne glede na organizacijske strukture je treba dokazati, da je bil ta cilj dosežen.

Vendar lahko države članice pobiranje uporabnin in odgovornost za upravljanje železniške infrastrukture, kot so na primer naložbe, vzdrževanje in financiranje, prenesejo na prevoznike v železniškem prometu ali kakšen drug organ.“

#### 5. V Prilogi II k Direktivi 91/440 so naštetе „bistvene funkcije“ iz člena 6(3):

„[...]“

— odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti, vključno z opredelitvijo in oceno razpoložljivosti, ter dodeljevanju posameznih vlakovnih poti,

— odločanje o zaračunavanju uporabnin za uporabo infrastrukture,

[...]“

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 Češki republiki (C-545/10), Komisija proti Avstriji (C-555/10); Komisija proti Nemčiji (C-556/10); Komisija proti Franciji (C-625/10); Komisija proti Italiji (C-369/11) in Komisija proti Luksemburgu (C-412/11), v katerih postopek pred Sodiščem še poteka.

2. Direktiva 2001/14

6. Člen 6, od (2) do (5), 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.

4. Kadar obstaja pogodba, se njeni pogoji in struktura plačil, ki so namenjena za financiranje upravljavca infrastrukture, dogovorijo vnaprej za ves čas veljavnosti pogodbe.

5. Določi se postopek za porazdelitev stroškov. Države članice lahko zahtevajo predhodno odobritev. Ta postopek se občasno ažurira glede na najboljšo mednarodno prakso.“

7. 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.“

8. Člen 8(1) Direktive 2001/14 določa:

„Če trg prenese, lahko država članica za skupno pokrivanje stroškov upravljavca infrastrukture naloži pribitke na podlagi učinkovitih, preglednih in enakopravnih načel, pri čemer zagotavlja optimalno konkurenčnost zlasti mednarodnega železniškega prevoza blaga. Ureditev zaračunavanja uporabnin upošteva povečanje produktivnosti, ki jo dosežejo prevozniki v železniškem prometu.

Višina uporabnin nikakor ne sme izključiti uporabe infrastrukture s strani tistih tržnih delov, ki lahko plačajo vsaj stroške, nastale neposredno zaradi izvajanja železniških prevoznih storitev, in donosnosti naložbe, ki jo trg lahko prenese.“

9. Člen 11(1) navedene direktive določa:

„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.“

10. Člen 14(2) Direktive 2001/14 določa:

„Kadar je upravljavec infrastrukture pravno, organizacijsko ali pri odločanju odvisen od prevoznikov v železniškem prometu, naloge, navedene v odstavku 1 in dodatno opredeljene v tem poglavju, prevzame organ za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, ki je pravno, organizacijsko in pri odločanju neodvisen od vseh prevoznikov v železniškem prometu.“

B – Slovenska ureditev

1. Zakon o železniškem prometu

11. Člen 21 Zakona o železniškem prometu<sup>7</sup> določa:

„1. Za opravljanje nalog iz tega člena, vlada ustanovi javno agencijo za železniški promet [v nadaljevanju: Agencija za železniški promet ali agencija].

[...]

3. Agencija opravlja naloge za zagotovitev nediskriminatornega dostopa do železniške infrastrukture, kar vključuje:

— dodeljevanje vlakovnih poti;

[...]

— sprejem voznega reda omrežja.“

12. Člen 11 navedenega zakona določa:

„1. Vzdrževanje javne železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa na njej je obvezna gospodarska javna služba.

2. Gospodarsko javno službo iz prejšnjega odstavka opravlja upravljavec na podlagi pogodbe o opravljanju gospodarske javne službe.

[...]

4. Vodenje železniškega prometa na javni železniški infrastrukturi obsega predvsem:

— vodenje prometa vlakov;

— izdelavo in izvajanje voznega reda omrežja;

[...]“

2. Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi

13. Člen 9 Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi z dne 18. aprila 2008<sup>8</sup> določa:

„1. Agencija, upravljavec in prosilec morajo v postopku konstrukcije in dodeljevanja vlakovnih poti upoštevati naslednje roke in načela:

[...]

7 — Uradni list RS, št. 44/2007, zakon, kakor je bil spremenjen (Uradni list RS, št. 58/2009, v nadaljevanju: Zakon o železniškem prometu). Glede spremembe iz leta 2010, to je po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, glej opombo 9 spodaj.

8 — Uradni list RS, št. 38/2008, v nadaljevanju: uredba z dne 18. aprila 2008.

- upravljavec pripravi osnutek novega voznega reda omrežja in novih voznih redov najpozneje pet mesecev pred uveljavitvijo novega voznega reda omrežja in jih posreduje agenciji;
- med pripravo osnutka se upravljavec posvetuje z zainteresiranimi strankami in vsemi tistimi, ki želijo imeti možnost izraziti svoje mnenje o morebitnih vplivih operativnega voznega reda na njihovo možnost zagotavljanja železniških storitev v sezoni operativnega voznega reda;
- osnutek novega voznega reda omrežja pošlje agencija prosilcem, ki so vložili vloge za dodelitev vlakovne poti in ostalim zainteresiranim strankam, ki želijo imeti možnost izraziti svoje mnenje o morebitnih vplivih operativnega voznega reda na njihovo možnost zagotavljanja železniških storitev v sezoni operativnega voznega reda, ter jim naloži, da ji v roku, ki ne sme biti krajši od enega meseca, sporočijo morebitne pripombe.“

14. Člen 20(2) in (5) te uredbe določa:

„2. Upravljavcu se ob upoštevanju varnosti, vzdrževanja in izboljšanja kakovosti infrastrukturnih storitev zagotovijo spodbude za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop. V ta namen se s triletno pogodbo med agencijo in upravljavcem predvidi delež presežkov iz drugih komercialnih dejavnosti upravljavca iz prejšnjega odstavka, ki se ne vključijo v izračun uporabnine, ampak ostanejo upravljavcu kot spodbuda.

[...]

5. Metodologija izračuna uporabnine mora vsebovati tudi podatke o sistemu zaračunavanja uporabnine in zadostne informacije o cenah storitev iz 23. in 24. člena te uredbe, če jih zagotavlja samo en izvajalec. Metodologija vsebuje informacije o veljavnem sistemu zaračunavanja uporabnine, pa tudi navedbe o verjetnih spremembah višine uporabnine za naslednja tri leta. Prav tako vsebuje spodbude prevoznikom in upravljavcu, da se čim bolj zmanjšajo motnje in izboljša delovanje infrastrukture. To se doseže z opredelitvijo kazni za delovanja, ki motijo delovanje omrežja, določitvijo nadomestila za prevoznike, ki imajo motnje, in bonusa, ki jih pridobijo prevozniki za boljšo izvedbo od načrtovane.“

15. Člen 21 te uredbe določa:

„1. Agencija pri določanju uporabnine upošteva kriterije iz zakona.

2. Pri vrednotenju kriterijev iz prejšnjega odstavka mora agencija upoštevati stroške, ki jih povzroča obratovanje določene vrste vlaka in se izkazujejo zlasti pri stroških vzdrževanja tirov, z vožnjo vlaka povezanih naprav ter upravljanja železniškega prometa.

3. Agencija mora zagotoviti, da je uporabnina objektivno enaka in nerazlikovalna za vse prevoznike, ki opravljajo enakovredne storitve na podobnem delu trga.“

### **III – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem**

16. Službe Komisije so 10. maja 2007 slovenskim organom poslale vprašalnik, zato da bi preverile, kako je Republika Slovenija prenesla direktive prvega železniškega paketa. Ti so nanj odgovorili 11. julija 2007. Komisija je z dopisom z dne 21. novembra 2007 od Republike Slovenije zahtevala dodatna pojasnila, ta pa je odgovorila z dopisom z dne 16. januarja 2008.

17. Komisija je 26. junija 2008 na Republiko Slovenijo naslovila uradni opomin, v katerem je navedeno, da po informacijah, sporočenih Komisiji, prvi železniški paket glede neodvisnosti bistvenih funkcij upravljavca infrastrukture, zaračunavanja uporabnin za dostop do železniške infrastrukture in železniškega regulatornega organa ni bil pravilno prenesen v slovenski pravni red.

18. Republika Slovenije je 22. avgusta 2008 odgovorila na uradni opomin. Pozneje je z dopisoma z dne 16. marca in 8. julija 2009 Komisiji poslala dodatne podatke.
19. Ker po mnenju Komisije Republika Slovenija ni sprejela ukrepov, potrebnih za ustrezen prenos direktiv prvega železniškega paketa, je 9. oktobra 2009 na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje.
20. Republika Slovenija je v dopisu z dne 8. decembra 2009 navedla, da se zaveda kršitev, ki so ji očitane v obrazloženem mnenju, in izrazila pripravljenost, da jih odpravi. V odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 8. marca 2010 je v celoti povzela in potrdila navedbe iz dopisa z dne 8. decembra 2009.
21. Komisija je 29. decembra 2010 vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.
22. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 14. junija 2011 dovolil intervencijo Češke republike in Kraljevine Španije v podporo predlogom Republike Slovenije.
23. Komisija, Republika Slovenija, Češka republika in Kraljevina Španija so bile zastopane na obravnavi 20. septembra 2012.

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

##### *A – Prvi očitek: pomanjkanje neodvisnosti bistvenih funkcij upravljavca infrastrukture*

##### 1. Trditve strank

24. Komisija navaja, da Republika Slovenija ni izpolnila obveznosti iz člena 6(3) Direktive 91/440 in Priloge II k tej direktivi ter člena 14(2) Direktive 2001/14, ker upravljavec infrastrukture, ki sam zagotavlja prevozne storitve v železniškem prometu, sodeluje pri pripravi voznega reda omrežja in vodi promet vlakov ter je tako vključen v odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti ali dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti.
25. Komisija glede tega navaja, da čeprav so s členom 21 Zakona o železniškem prometu naloge dodeljevanja vlakovnih poti zaupane Agenciji za železniški promet, je upravljavec infrastrukture, in sicer Slovenske železnice, na podlagi člena 11(4) tega zakona povezan z odločanjem o dodeljevanju vlakovnih poti ali dodeljevanjem infrastrukturnih zmogljivosti.
26. Komisija poleg tega navaja, da so Slovenske železnice še naprej vključene v izdelavo voznega reda omrežja, saj člen 9 uredbe z dne 18. aprila 2008 določa, da upravljavec infrastrukture pripravi osnutek novega voznega reda in se o njem posvetuje z zainteresiranimi strankami, preden ga pošlje agenciji, ta pa osnutek novega voznega reda omrežja posreduje prosilcem in pozneje dokončno odloči o dodelitvi.
27. Komisija dalje trdi, da je upravljavec omrežja odgovoren tudi za vodenje prometa vlakov, saj člen 11(4) Zakona o železniškem prometu določa, da vodenje prometa vlakov spada v obseg vodenja železniškega prometa na javni železniški infrastrukturi.
28. Republika Slovenija trdi, da navedbe Komisije niso utemeljene. Navaja zlasti, da je bila s členom 3 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu<sup>9</sup> (v nadaljevanju: zakon z dne 27. decembra 2010) upravljavcu infrastrukture odvzeta vsakršna pristojnost za izdelavo voznega reda omrežja in da je bila ta pristojnost v celoti prenesena na Agencijo za železniški promet.

<sup>9</sup> — Uradni list RS, št. 106/2010; glej opombo 7 zgoraj.

29. Republika Slovenija poleg tega navaja, da vodenje prometa vlakov ni med „bistvenimi funkcijami“ iz Priloge II k Direktivi 91/440. Navaja tudi, da vozni red določi Agencija za železniški promet, upravljavec infrastrukture pa ima z vodenjem prometa samo vpogled v dejansko opravljene vožnje in tako dobi samo podatke, ki jih lahko z vpogledom v vozni red omrežja pridobijo tudi drugi prevozniki.

## 2. Presoja prvega očitka

30. Republika Slovenija izpodbija prvi del prvega očitka Komisije, sklicujoč se na zakone in druge predpise, sprejete po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer zakon z dne 27. decembra 2010 in Zakon o družbi Slovenske železnice<sup>10</sup>. Država članica je na obravnavi pojasnila, da je bila s spremembo Zakona o železniškem prometu leta 2007 funkcija dodeljevanja vlakovnih poti že prenesena na neodvisno agencijo, izdelava voznega reda pa je bila na zadevno agencijo prenesena šele s sprejetjem izvedbene uredbe leta 2011.

31. Glede tega zadostuje opozoriti, da je Sodišče že večkrat odločilo, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče ne sme upoštevati poznejših sprememb.<sup>11</sup> Pri preizkusu prvega dela prvega očitka je torej odločilna ureditev, ki je veljala ob izteku dvomesečnega roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju z dne 9. oktobra 2009.

32. V Sloveniji je bilo prvotnemu operaterju pod nadzorom neodvisnega organa, ki izvaja bistvene funkcije, zaupano dodeljevanje zmogljivosti in dodeljevanje posameznih vlakovnih poti,<sup>12</sup> ki je zajemalo pripravo „osnutka novega voznega reda omrežja in novih voznih redov“ za Republiko Slovenijo.<sup>13</sup>

33. V skladu s členom 6(3) Direktive 91/440 se lahko bistvene funkcije, navedene v Prilogi II, „prenesejo [le] na organe ali podjetja, ki sami(-a) ne zagotavljajo prevoznih storitev v železniškem prometu“. V Prilogi II je navedeno „odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti, vključno z opredelitvijo in oceno razpoložljivosti, ter dodeljevanju posameznih vlakovnih poti“. Iz besedila direktive je tako razvidno, da sta „opredelitev in ocena razpoložljivosti“ del pristojnosti organa, ki izvaja bistveno funkcijo dodeljevanja zmogljivosti in dodeljevanja posameznih vlakovnih poti.

34. Zato menim, da upravljavec infrastrukture, ki je neodvisen od prevoznikov v železniškem prometu, ali organ za dodeljevanje takemu podjetju ne sme zaupati vseh pripravljalnih del pred sprejetjem odločitve. Tako dejstvo, da Slovenske železnice delujejo na račun Agencije za železniški promet, ki ostane v celoti pristojna za sprejetje voznega reda in dodeljevanje posameznih vlakovnih poti, ne zadostuje za zagotovitev skladnosti tega sistema z zahtevami prava Unije.

35. Železniško infrastrukturo namreč dejansko upravlja prvotni operater, namreč Slovenske železnice. Sicer je bila ustanovljena nova pravna oseba, to je Agencija za železniški promet, ki ji je bila dana pristojnost dodeljevanja zmogljivosti in dodeljevanja posameznih vlakovnih poti. Vendar je iz člena 9 uredbe z dne 18. aprila 2008 razvidno, da upravljavec infrastrukture, in sicer Slovenske železnice, pripravi osnutek novega voznega reda omrežja in novih voznih redov ter jih pošlje agenciji. Pri pripravi navedenega osnutka se mora upravljavec posvetovati z zainteresiranimi strankami in vsemi tistimi, ki želijo imeti možnost izraziti svoje mnenje.

10 — Glej opombo 9 zgoraj.

11 — Glej zlasti sodbe z dne 19. junija 2008 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-319/06, ZOdl., str. I-4323, točka 72 in navedena sodna praksa); z dne 4. marca 2010 v zadevi Komisija proti Franciji (C-241/08, ZOdl., str. I-1697, točka 59 in navedena sodna praksa) in z dne 3. marca 2011 v zadevi Komisija proti Irski (C-50/09, ZOdl., str. I-873, točka 102).

12 — Za podoben primer gre tudi v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Franciji (C-625/10, glej točke od 22 do 47 mojih sklepnih predlogov).

13 — Člen 9 uredbe z dne 18. aprila 2008.

36. Poleg tega bi spomnil, da na podlagi člena 14(2) Direktive 2001/14 nalogo dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti, kadar je upravljavec infrastrukture odvisen od prevoznika v železniškem prometu, kot je v Sloveniji, prevzame organ za dodeljevanje, ki je pravno, organizacijsko in pri odločanju neodvisen od vseh prevoznikov v železniškem prometu. Komisija glede tega utemeljeno ugotavlja, da so Slovenske železnice še naprej vključene v pripravo voznega reda omrežja in tako v dodeljevanje vlakovnih poti ali dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti.

37. Menim, da mora organ, ki opravlja bistveno funkcijo dodeljevanja zmogljivosti in vlakovnih poti, obvladovati celoten postopek dodeljevanja. Neizpolnitev države članice je torej podana, saj je upravljavec infrastrukture, ki je prevoznik v železniškem prometu, povezan z opravljanjem bistvene funkcije.

38. Drugi del prvega očitka Komisije se nanaša na dejstvo, da v Sloveniji vodenje prometa vlakov zagotavlja upravljavec infrastrukture, ki sam zagotavlja prevozne storitve v železniškem prometu.

39. Za začetek poudarjam, da je ta del v bistvu enak prvemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Madžarski (glej točke od 49 do 70 mojih sklepnih predlogov). Zato se je treba sklicevati na pravno razlogovanje v sklepnih predlogih, predstavljenih v navedeni zadevi. Vendar obstajajo pri izvajanju slovenske ureditve razlike v primerjavi s položajem na Madžarskem. Zato je treba pri preizkusu utemeljenosti očitka upoštevati poseben položaj v Sloveniji.

40. Republika Slovenija navaja, da vodenja prometa vlakov ni med „bistvenimi funkcijami“ iz Priloge II k Direktivi 91/440. V sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Madžarski sem ugotovil enako.

41. Mislim, da je Komisija na obravnavi sprejela to analizo. Vendar je ta institucija navedla, da se v Sloveniji dodelitev vlakovnih poti opravlja v okviru vodenja prometa. Komisija je v repliki v utemeljitev svojega stališča, da lahko ob motnji prometa le upravljavec dodeli potrebno vlakovno pot, navajala program omrežja Republike Slovenije. V skladu s tem programom omrežja lahko upravljavec, če je treba ali kadar infrastrukture začasno ni mogoče uporabljati, začasno zavrne uporabo dodeljenih vlakovnih poti za toliko časa, kolikor je potrebno za popravilo sistema. Poleg tega ima v izjemnih okoliščinah, ki povzročijo odstopanja od dodeljenih vlakovnih poti, upravljavec pravico med predhodnim posvetovanjem s prevoznikom prilagoditi vlakovne poti tako, da v karseda zagotovi prvotno določene povezave. Republika Slovenija teh trditev ni izpodbijala.

42. Vendar je v tožbi Komisija navedla, da je treba vodenje prometa vlakov zaupati organu, ki sam ne zagotavlja prevoznih storitev v železniškem prometu, in se pri tem nikakor ni sklicevala na odvzem ali predodelitev vlakovnih poti ob motnjah v prometu.

43. Menim, da je Komisija v repliki razširila vsebino tožbe ali z navajanjem vodenja prometa ob motnjah v prometu vsaj navedla nov element obrazložitve zatrjevane neizpolnitve obveznosti. V delu, v katerem tožba Komisije temelji na tem razlogovanju, jo je treba razglasiti za nedopustno. Nasprotno pa je treba obrazložitev očitka v zvezi z načinom vodenja prometa, ki je podana v tožbi, šteti za neutemeljeno iz razlogov, navedenih v sklepnih predlogih v zadevi Komisija proti Madžarski.

44. Vendar če bi Sodišče elemente obrazložitve v zvezi s pristojnostmi upravljavca infrastrukture ob motnjah v prometu štelo za dopustne, opozarjam, da sem v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Madžarski ugotovil, da bi lahko bilo odvisnemu upravljavcu, ki je pristojen za vodenje železniškega prometa, dovoljeno, da ob motnjah v prometu odvzame vlakovne poti, njihovo predodelitev pa bi bilo treba šteti za del bistvenih funkcij, ki so pridržane in jih lahko opravlja le neodvisni upravljavec ali organ za dodeljevanje.



45. Drugače od Madžarske lahko v Sloveniji odvisni upravljavec odloča o prilagoditvi vlakovnih poti, od katerih se je odstopilo. Drugi del očitka bi bilo torej treba, če bi bil dopusten, v delu, v katerem se nanaša na možnost odvisnega upravljavca, da odloča o predodelitvi vlakovnih poti ob motnjah v prometu, šteti za utemeljen.

46. Zato predlagam, da se ugotovi, da je prvi del prvega očitka Komisije, ki se nanaša na sodelovanje odvisnega upravljavca infrastrukture pri dodeljevanju vlakovnih poti, utemeljen. Drugi del prvega očitka, ki se nanaša na upravljavčevo vodenje prometa, pa je treba razglasiti za delno neutemeljen in delno nedopusten. Vendar če bi bilo treba ta del očitka šteti za dopustnega v celoti, bi bil utemeljen v delu, v katerem se nanaša na možnost odvisnega upravljavca, da odloča o predodelitvi vlakovnih poti ob motnjah v prometu.

## B – *Drugi očitek: neobstoj ureditve spodbud*

### 1. Trditve strank

47. Komisija trdi, da Republika Slovenija s tem, da ni določila mehanizma za zagotovitev spodbud upravljavcu infrastrukture za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnine za dostop, ni izpolnila obveznosti iz člena 6, od (2) do (5), Direktive 2001/14.

48. Republika Slovenija zatrjuje, da člen 10 zakona z dne 27. decembra 2010 določa, da se upravljavcu infrastrukture zagotovijo spodbude za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnine.

### 2. Presoja drugega očitka

49. Na začetku ugotavljam, da iz zgoraj navedenih razlogov obramba Republike Slovenije ni upoštevna, saj temelji na spremembah zakonodaje, uvedenih z zakonom z dne 27. decembra 2010. Utemeljenost očitka je torej treba preizkusiti na podlagi določb člena 20(2) uredbe z dne 18. aprila 2008.

50. Poleg tega menim, da je drugi očitek Komisije, in sicer neobstoj spodbud za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnine v bistvu enak tretjemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Poljski (glej točke od 74 do 84 mojih sklepnih predlogov), drugemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Češki republiki (glej točke od 47 do 55 mojih sklepnih predlogov), tretjemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Nemčiji (glej točke od 93 do 104 mojih sklepnih predlogov) in drugemu delu drugega očitka v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Franciji (C-625/10, glej točke od 63 do 69 mojih sklepnih predlogov).

51. Zato se je treba sklicevati na pravno razlogovanje v sklepnih predlogih, predstavljenih v navedenih zadevah. Vendar obstajajo v slovenski ureditvi in njenem izvajanju nekatere posebnosti v primerjavi s položaji v navedenih državah članicah. Zato je treba pri preizkusu utemeljenosti očitka upoštevati poseben položaj v Sloveniji.

52. Komisija je utemeljeno opozorila, da je v členu 20(2) uredbe z dne 18. aprila 2008 samo povzeto besedilo člena 6(2) in (3) Direktive 2001/14. Toda čeprav lahko na podlagi slovenske ureditve organi sprejmejo ukrepe, ki jih določa zakonodajalec Unije za spodbujanje upravljavca infrastrukture k zniževanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnine za dostop, ostane dejstvo, da po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni bila sprejeta nobena večletna pogodba niti ukrep, kakršne opredeljuje člen 6(3) te direktive. Zato ob neobstoju spodbud, določenih v odstavkih 2 in 3 člena 6 Direktive 2001/14 ni nobene določbe ali ukrepa za zagotovitev prenosa odstavkov 4 in 5 navedenega člena.

53. Drugi očitke Komisije je treba zato šteti za utemeljen.

*C – Tretji očitek: neobstoj načrta izvedbe*

1. Trditve strank

54. Komisija trdi, da Republika Slovenija s tem, da ni sprejela načrta izvedbe za spodbujanje prevoznikov v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja, ni izpolnila obveznosti iz člena 11 Direktive 2001/14.

55. Republika Slovenija trdi, da je bil člen 11 Direktive 2001/14 v nacionalno zakonodajo prenesen z zakonom z dne 27. decembra 2010, s katerim sta bila dodana nova odstavka k členu 15d Zakona o železniškem prometu, ki je pravna podlaga za sprejetje podzakonskega predpisa, s katerim bo določen natančnejši načrt izvedbe.

2. Presoja tretjega očitka

56. Znova je treba ugotoviti, da obramba Republike Slovenije iz razlogov, navedenih v točki 49 teh sklepnih predlogov, ni upoštevana, saj je oprta na spremembe, uvedene z zakonom z dne 27. decembra 2010. Očitek je torej treba preizkusiti izključno ob upoštevanju določb člena 20(5) uredbe z dne 18. aprila 2008.

57. Opozoriti je treba, da je tretji očitek Komisije, in sicer neobstoj ukrepov za spodbujanje prevoznikov 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 (glej točke od 67 do 72 mojih sklepnih predlogov), četrtemu očitku v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Češki republiki (glej točke od 90 do 93 mojih sklepnih predlogov) in prvemu delu drugega očitka v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Franciji (C-625/10, glej točki 61 in 62 mojih sklepnih predlogov).

58. Zato se je treba sklicevati na pravno razlogovanje v sklepnih predlogih, predstavljenih v navedenih zadevah. V slovenski ureditvi in njenem izvajanju pa so razlike v primerjavi s položaji v navedenih državah članicah. Zato je treba pri preizkusu utemeljenosti očitka upoštevati poseben položaj v Sloveniji.

59. Komisija je upravičeno navedla, da je s členom 20(5) uredbe z dne 18. aprila 2008 povzeto besedilo člena 11 Direktive 2001/14. Toda čeprav lahko od decembra 2009 na podlagi slovenske ureditve organi sprejmejo ukrepe, ki jih določa zakonodajalec Unije za opredelitev in izdelavo načrta izvedbe v smislu člena 11 navedene direktive, ostane dejstvo, da po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni bil sprejet noben konkreten ukrep ali določba za izvedbo tega pooblastila.

60. Zato je treba tretji očitek Komisije šteti za utemeljen.

D – Četrty očitek: *pri metodi izračuna uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, niso upoštevani izključno stroškov, nastalih neposredno pri izvajanju železniških prevoznih storitev*

## 1. Trditve strank

61. Komisija trdi, da Republika Slovenija s tem, da ni določila metode izračunavanja uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, ki bi temeljila izključno na stroških, nastalih neposredno pri izvajanju železniških prevoznih storitev, ni izpolnila obveznosti iz člena 7(3) Direktive 2001/14.

62. Komisija Republiki Sloveniji očita tudi, da s tem, da v svoji zakonodaji ne določa pravil, na podlagi katerih bi bilo mogoče preveriti, ali vsak posamezni del trga dejansko prenese pribitke za skupno pokrivanje stroškov upravljavca infrastrukture, ni izpolnila obveznosti iz člena 8(1) Direktive 2001/14.

63. Republika Slovenija trdi, da je bil člen 15d(3) Zakona o železniškem prometu dopolnjen z določbo zakona z dne 27. decembra 2010, na podlagi katere je višina uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, enaka stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitev. Poleg tega naj bi bila Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi v postopku spreminjanja in predvideno naj bi bilo, da se vanjo vključi določba o načinu preverjanja, ali posamezen del trga dejansko prenese pribitke za skupno pokrivanje stroškov upravljavca.

## 2. Presoja četrtega očitka

64. Na začetku ugotavljam, da obramba Republike Slovenije iz razlogov, navedenih v točki 49 teh sklepnih predlogov, ni upoštevna, ker je oprta na zakonodajne spremembe, uvedene z zakonom z dne 27. decembra 2010. Enako velja za drugi akt, na katerega se sklicujejo slovenski organi, in sicer Uredbo o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi<sup>14</sup>. Očitek je torej treba preizkusiti izključno ob upoštevanju določb člena 21(2) uredbe z dne 18. aprila 2008.

65. Na začetku opozarjam, da sem razlago pojma „stroški, nastali neposredno pri izvajanju železniških prevoznih storitev“ analiziral v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Češki republiki (glej točko 66 in naslednje mojih sklepnih predlogov), ki bodo predstavljeni skupaj s temi sklepnimi predlogi. Da bi se izognili podvajanju, torej napotujem na analizo v navedenih sklepnih predlogih.<sup>15</sup>

66. V zvezi z razlago pojma „stroški, nastali neposredno pri izvajanju storitve“ Sodišču v navedenih sklepnih predlogih predlagam, naj ugotovi, da imajo države članice ob upoštevanju nenatančnosti Direktive 2001/14 na eni strani ter neobstoja natančne opredelitve tega pojma in določb prava Unije, v katerih bi bili natančno naštet stroški, ki jih ta pojem ne zajema, na drugi strani nekaj diskrecijske pravice ekonomske narave pri prenosu in uporabi zadevnega pojma. Čeprav menim, da s taksativnim naštevanjem ni mogoče opredeliti tega, na kar se nanaša pojem „stroški, nastali neposredno pri izvajanju storitve“ ali na kar se ne nanaša, ostane dejstvo, da lahko države članice, v nekaterih primerih vključujejo stroške, ki očitno presegajo meje pojma, uporabljenega v Direktivi 2001/14. Zato

14 — Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, Uradni list RS, št. 113/2009.

15 — Glej tudi moje sklepane predloge v zgoraj navedenih zadevah Komisija proti Poljski (točke od 92 do 102) in Komisija proti Nemčiji (točke od 73 do 85).

je treba v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti ugotoviti, ali predpisi države članice omogočajo, da se v izračun uporabnin za minimalni paket storitev in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, upoštevajo elementi, ki očitno ne nastanejo neposredno pri izvajanju železniških prevoznih storitev.

67. Menim, da sam člen 21(2) uredbe z dne 18. aprila 2008 slovenskim organom omogoča, da vzpostavijo okvir za zaračunavanje v skladu z zahtevami iz členov 7(3) in 8(1) Direktive 2001/14.

68. Vendar je do začetka veljavnosti zakona z dne 27. decembra 2010 drugi odstavek člena 15d Zakona o železniškem prometu omogočal izračun uporabnine za dostop do infrastrukture glede na merilo, imenovano „uporabnina prometne infrastrukture v drugih prometnih podsistemih, predvsem v cestnem prometu“.<sup>16</sup> Čeprav država članica ugovarja temu, da je uporabljala navedeno merilo, ostane dejstvo, da je njena zakonodaja omogočala upoštevanje teh stroškov, s čimer so bile kršene upoštevne določbe Direktive 2001/14.

69. Menim, da to zadostuje za sprejetje četrtega očitka Komisije, kljub zmedi, ki je značilna za pisno komunikacijo strank v okviru tega očitka.

## V – Stroški

70. V skladu s členom 138(3) Poslovnika<sup>17</sup> vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker sta Komisija in Republika Slovenija uspeli le deloma, predlagam, da vsaka nosi svoje stroške.

71. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Češka republika in Kraljevina Španija, ki jima je bila dovoljena intervencija v tem postopku, nosita svoje stroške.

## VI – Predlog

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

1. Republika Slovenija ni izpolnila obveznosti

- iz člena 6(3) Direktive Sveta 91/440/EGS z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001, in Priloge II k tej direktivi ter člena 14(2) Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala, ker upravljavec infrastrukture, ki sam zagotavlja prevozne storitve v železniškem prometu, sodeluje pri pripravi voznih redov omrežja in je tako vključen v funkcijo odločanja o dodeljevanju vlakovnih poti ali v dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti;
- iz člena 6, od (2) do (5), Direktive 2001/14, ker ni določila ukrepov za spodbujanje upravljavca infrastrukture k zniževanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnine za dostop;

16 — S členom 10 zakona z dne 27. decembra 2010 je bila črtana druga alineja člena 15d Zakona o železniškem prometu in za tretjim odstavkom navedenega člena dodan nov stavek.

17 — Veljati je začel 1. novembra 2012.

- iz člena 11 Direktive 2001/14, ker ni sprejela načrta izvedbe za spodbujanje prevoznikov v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja;
  - iz člena 7(3) Direktive 2001/14, ker je slovenska zakonodaja omogočala, da se pri izračunu uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, upošteva uporabnina prometne infrastrukture v drugih prometnih podsistemih, predvsem v cestnem prometu.
2. V preostalem se tožba zavrne.
  3. Evropska komisija, Republika Slovenija, Češka republika in Kraljevina Španija nosijo svoje stroške.