



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 11. julija 2013*

„Neizpolnitev obveznosti države — Prevoz — Direktiva 91/440/EGS — Razvoj železnic v Skupnosti — Člen 10(7) — Regulatorni organ — Pristojnosti — Direktiva 2001/14/ES — Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti — Člen 4(1) — Okvir za zaračunavanje uporabnin — Člen 6(2) — Ukrepi za spodbujanje upravljavca infrastrukture k zmanjšanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop — Člen 7(3) — Določitev uporabnin za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev — Stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve — Člen 11 — Načrt izvedbe — Člen 30(5) — Regulatorni organ — Pristojnosti — Upravna pritožba zoper odločbe regulatornega organa“

V zadevi C-545/10,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države na podlagi člena 258 PDEU, vložene 23. novembra 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopata M. Šimerdová in H. Støvlbæk, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Češki republik, ki jo zastopajo M. Smolek, T. Müller in J. Očková, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa S. Centeno Huerta, agentka,

intervenientka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, A. Borg Barthet (poročevalec), E. Levits, J.-J. Kasel, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

* Jezik postopka: češčina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. septembra 2012,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. decembra 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Češka republika s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev:
 - s členi 4(1), 6(2), 7(3), 11 in 30(5) Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 227, v nadaljevanju: Direktiva 2001/14), in
 - s členom 10(7) Direktive Sveta 91/440/ES z dne 29. julija 1991 o razvoju železnic Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 341), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/51/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 251, v nadaljevanju: Direktiva 91/440),

ni izpolnila obveznosti iz teh določb.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 91/440

- 2 Člen 10(7) Direktive 91/440 je določal:

„Brez poseganja v predpise Skupnosti in nacionalne predpise v zvezi s politiko konkurence ter brez poseganja v pristojne institucije na tem področju, konkurencu na trgih železniških prevoznih storitev, vključno s trgov železniškega prevoza blaga spremlja regulatorni organ, ustanovljen po členu 30 Direktive [2001/14], 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 vloži 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.“

Direktiva 2001/14

3 V uvodni izjavi 11 Direktive 2001/14 je bilo 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.“

4 Člen 4(1) te direktive je določal:

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

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.“

5 Člen 6(2) in (3) navedene direktive je določal:

„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.“

6 Člen 7(3) te direktive je določal:

„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.“

7 Člen 11 Direktive 2001/14 je določal:

„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.“

8 Člen 30 te direktive je določal:

„1. Brez poseganja v člen 21(6) države članice ustanovijo regulatorni organ. Ta organ, ki je lahko ministrstvo, pristojno za promet, ali kateri koli drugi organ, je organizacijsko, finančno, pravno in pri odločanju neodvisen od upravljavca železniške infrastrukture, organa za zaračunavanje uporabnine, organa za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti ali od prosilcev. [...]

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) pridobljene informacije v skladu s členom 10 [Direktive 91/440].

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.

4. Regulatorni organ ima pravico od upravljavca infrastrukture, od prosilcev in vsake prizadete tretje strani v zadevni državi članici zahtevati potrebne informacije, ki mu morajo biti predložene takoj.

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.“

Češko pravo

Zakon o železnicah

- 9 Člen 34c zakona št. 266/1994 o železnicah (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách) z dne 14. decembra 1994 v različici, ki se uporablja v tem sporu (v nadaljevanju: zakon 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 prevozi 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 infrastrukturo;

[...]“

- 10 Člen 34g tega zakona 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.“

- 11 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 odločitve urada za železnice, železniške inšpekcije in občin“.

Zakon o cenah

- 12 Člen 10(2) zakona št. 526/1990 o cenah (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách) z dne 27. novembra 1990 v različici, ki se uporablja v tem sporu (v nadaljevanju: zakon o cenah), določa:

„Ministrstvo za finance določbe o regulaciji cen iz odstavka 1 objavi v *Uradnem glasilu o cenah* [...]. V Uradnem listu so objavljene v skladu s specialnimi pravnimi določbami. [...] 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.“

- 13 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 nacionalne in regionalne notranje železniške infrastrukture pri opravljanju železniškega prevoza.

Zakon o državnem skladu za prometno infrastrukturo

- 14 Člen 2 zakona št. 104/2000 o državnem skladu za prometno infrastrukturo (zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury) z dne 4. aprila 2000 v različici, ki se uporablja v tem sporu (v nadaljevanju: zakon o državnem skladu za prometno infrastrukturo), določa:

„Sklad namenja svoje prihodke za razvoj, gradnjo, vzdrževanje in posodabljanje cest in avtocest, železniških prog in plovnih 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,

[...]“

Zakon o pristojnostih urada za varstvo konkurence

- 15 V skladu s členom 2 zakona št. 273/1996 o pristojnostih urada za varstvo konkurence (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) z dne 11. oktobra 1996 v različici, ki se uporablja v tem sporu (v nadaljevanju: zakon o pristojnostih urada za varstvo konkurence), ta organ med drugim:

„[...]“

- 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“.

Zakon o varstvu konkurence

- 16 V skladu s členom 1(1) zakona št. 143/2001 o varstvu konkurence (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů) z dne 4. aprila 2001 v različici, ki se uporablja v tem sporu (v nadaljevanju: zakon o varstvu konkurence), urad za varstvo konkurence:

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

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

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 17 Komisija je 10. maja 2007 na Češko republiko naslovila vprašalnik, da bi se prepričala, da je ta država članica direktive 2001/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o spremembi Direktive 91/440 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 376), 2001/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 401) in 2001/14 (v nadaljevanju: skupaj: prvi železniški paket) pravilno prenesla v notranji pravni red. Češki organi so na ta vprašalnik odgovorili z dopisom z dne 11. julija 2007.
- 18 Komisija je 21. novembra 2007 Češko republiko prosila za dodatna pojasnila, ki ji jih je ta predložila z dopisom z dne 21. decembra 2007.

- 19 Komisija je 27. junija 2008 na podlagi informacij, ki jih je poslala Češka republika, to državo članico uradno opomnila, naj se uskladi z direktivama 91/440 in 2001/14, zlasti z njihovimi določbami o uporabninah za železniško infrastrukturo in o regulatornem organu.
- 20 Češka republika je na navedeni uradni opomin Komisije odgovorila 26. avgusta 2008.
- 21 Komisija je 9. oktobra 2009 na Češko republiko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem ji je očitala, da ni izpolnila obveznosti iz členov 4(1), 6(2), 7(3), 11 in 30(5) Direktive 2001/14 ter iz člena 10(7) Direktive 91/440, in Češko republiko pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z navedenim obrazloženim mnenjem v roku dveh mesecev od njegovega prejema.
- 22 Češka republika je na navedeno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 8. decembra 2009, v katerem prereka neizpolnitev obveznosti, ki ji jo je očitala Komisija.
- 23 Komisija je v teh okoliščinah vložila to tožbo.
- 24 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 11. julija 2011 dovolil intervencijo Italijanske Republike in Kraljevine Španije v podporo predlogom Češke republike. Republika Italija je z dopisom z dne 22. septembra 2011, vloženim v sodnem tajništvu Sodišča 30. septembra 2011, umaknila predlog za intervencijo.

Tožba

Prvi očitke: kršitev člena 4(1) Direktive 2001/14

Trditve strank

- 25 Komisija trdi, da je Češka republika z določitvijo najvišjega zneska uporabnin za železniško infrastrukturo kršila člen 4(1) Direktive 2001/14.
- 26 Ta institucija trdi, da je iz te določbe razvidno, da je treba v okviru pravice, ki jo ima država članica, da določi okvir za zaračunavanje uporabnin za železniško infrastrukturo, upoštevati pravico upravljavca, da določi uporabnino in jo pobira.
- 27 Določitev najvišje uporabnine za železniško infrastrukturo s strani ministrstva za finance z letnim sklepom na podlagi člena 10(2) zakona o cenah pa naj bi presegala okvir za zaračunavanje uporabnin in pravila, za določitev katerih so države članice pristojne na podlagi člena 4(1) Direktive 2001/14.
- 28 Češka republika trdi, da zatrjevana neizpolnitev obveznosti temelji na dobesedni in sistematični razlagi Komisije glede člena 4(1) Direktive 2001/14, čeprav naj bi bila za določitev obsega obveznosti, ki jih vsebuje ta člen, potrebna teleološka razlaga.
- 29 Po mnenju te države članice je potreba po odpravi negativnih posledic monopola upravljavca infrastrukture del splošnega cilja Direktive 2001/14, kar pojasnjuje, zakaj ta državam članicam daje pristojnost za vzpostavitev okvira ali ureditve za zaračunavanje uporabnin.
- 30 Češka republika v zvezi s tem pojasnjuje, da določitev najvišjega zneska omogoča uresničitev cilja, ki mu sledi Direktiva 2001/14, saj lahko monopol upravljavca infrastrukture med drugim odseva določitev pretirano visokih uporabnin, ki bi jih lahko poravnal le prvotni prevoznik v železniškem prometu.

- 31 Poleg tega naj določitev najvišje cene ne bi pomenila, da upravljavec infrastrukture ni pooblaščen, da sam določi znesek uporabnin.
- 32 Kraljevina Španija v bistvu trdi, da določitev najvišjega zneska upravljavcu infrastrukture ne preprečuje konkretne določitve uporabnin.

Presoja Sodišča

- 33 V skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14 morajo države vzpostaviti okvir za zaračunavanje uporabnin. Prav tako lahko določijo posebna pravila za zaračunavanje uporabnin, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja upravljavca infrastrukture. V skladu s to določbo mora upravljavec infrastrukture določiti uporabnino za infrastrukturo in jo izterjati.
- 34 Ta določba tako uvaja delitev pristojnosti med državami članicami in upravljavcem infrastrukture glede ureditve zaračunavanja uporabnin. Države članice morajo namreč postaviti okvir za zaračunavanje uporabnin, medtem ko je za določitev uporabnine in njeno izterjavo pristojen upravljavec infrastrukture.
- 35 Upravljavec infrastrukture mora imeti, da bi bil zagotovljen cilj njegove neodvisnosti pri upravljanju, v okviru zaračunavanja uporabnin, ki ga določijo države članice, neko polje proste presoje glede določitve višine uporabnin, tako da mu je omogočeno, da to uporablja kot instrument upravljanja (sodba z dne 28. februarja 2013 v zadevi Komisija proti Španiji, C-483/10, točka 49).
- 36 Določitev najvišje uporabnine za uporabo železniške infrastrukture s strani ministrstva za finance z letnim sklepom na podlagi člena 10(2) zakona o cenah pa omejuje polje proste presoje upravljavca infrastrukture v obsegu, ki ni v skladu s cilji Direktive 2001/14.
- 37 Poudariti je treba predvsem, da mora biti upravljavcu infrastrukture v skladu s členom 8(2) te direktive omogočeno, da določi ali obdrži višje uporabnine na podlagi dolgoročnih stroškov nekaterih investicijskih projektov.
- 38 Zato je treba ugotoviti, da češka zakonodaja v zvezi s tem ni v skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14.
- 39 Te ugotovitve ne izpodbije trditev Češke republike, da se je treba izogibati temu, da bi se monopol upravljavca infrastrukture izražal v določanju pretirano visokih uporabnin. Člen 10(7) Direktive 91/440 namreč določa, da konkurenco na trgih železniških prevoznih storitev spremlja regulatorni organ, ustanovljen po členu 30 Direktive 2001/14, ali kateri koli drug organ z enako stopnjo neodvisnosti. V Češki republiki je bila poleg tega ta naloga zaupana uradu za varstvo konkurence.
- 40 Iz zgoraj navedenih ugotovitev je razvidno, da Češka republika z določitvijo najvišjega zneska uporabnin za dostop do železniške infrastrukture, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) Direktive 2001/14.

Drugi očitok: neobstoj ukrepov, ki bi upravljavca spodbujali k znižanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop

Trditve strank

- 41 Komisija trdi, da je Češka republika s tem, da ni sprejela ukrepov za spodbujanje upravljavca k znižanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop do navedene infrastrukture, kršila člen 6(2) Direktive 2001/14.

- 42 Po mnenju te institucije sistem spodbud iz te določbe predpostavlja neposredno povezavo med dodelitvijo finančnih sredstev in ravnanjem upravljavca infrastrukture, ki si mora prizadevati za znižanje stroškov zagotavljanja infrastrukture ali višine uporabnin za dostop.
- 43 Komisija v zvezi s tem trdi, da se finančna sredstva, ki jih državni sklad za prometno infrastrukturo dodeli na podlagi zakona o državnem skladu za prometno infrastrukturo, uporabljajo za izboljšanje stanja železniške infrastrukture, vendar nikakor ne pomenijo ukrepov za spodbujanje upravljavca k znižanju stroškov zagotavljanja infrastrukture ali zneska uporabnin.
- 44 Češka republika trdi, da naloga, ki jo državam članicam nalaga člen 6(2) Direktive 2001/14, in sicer spodbujati upravljavce infrastrukture k zniževanju stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop, ni brezpogojna.
- 45 Države članice naj bi bile namreč dolžne slediti cilju iz te določbe in ga doseči šele, ko dosežejo zadostno raven kakovosti in varnosti železniške infrastrukture na celotnem omrežju ali vsaj na njegovem pretežnem delu.
- 46 Glede na trenutno stanje češke železniške infrastrukture pa naj ne bi bilo mogoče v celoti zagotoviti izvajanja obveznosti iz člena 6(2) Direktive 2001/14, ne da bi bila ogrožena varnost ali kakovost zadevnih infrastrukturnih storitev.
- 47 Češka republika trdi, da se spodbude iz člena 6(2) Direktive 2001/14 zdaj vsekakor izvajajo prek državnega sklada za prometno infrastrukturo. Ta naj bi namreč iz subvencij, ki jih dodeli država, pokrival večji del stroškov za vzdrževanje železnic, tako da bi bil znesek uporabnin za uporabo infrastrukture brez teh subvencij nekajkrat višji.
- 48 Kraljevina Španija trdi, da ni razumno znižati zneska uporabnin za dostop, ne da bi se pred tem posodobilo železniško omrežje in se tako znižali stroški vzdrževanja.
- 49 Ta država članica poleg tega trdi, da se mora izvajanje ukrepov za znižanje stroškov opraviti v okviru cilja iz člena 6(1), drugi pododstavek, Direktive 2001/14, v skladu s katerim morajo biti računi upravljavca infrastrukture uravnoteženi brez finančnega vložka države.

Presoja Sodišča

- 50 Iz člena 6(2) Direktive 2001/14 je razvidno, da se upravljavcu infrastrukture ob upoštevanju varnosti, vzdrževanja in izboljšanja kakovosti infrastrukturnih storitev zagotovijo spodbude za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine njene uporabnine.
- 51 Člen 6(3) te direktive določa, da je treba obveznost iz odstavka 2 tega člena izvesti bodisi z večletno pogodbo med upravljavcem infrastrukture in pristojnim organom, v kateri je predvideno državno financiranje, bodisi s primernimi ukrepi nadzora z ustreznimi pooblastili.
- 52 V obravnavani zadevi glede trditve Češke republike o poslabšanju stanja železniške infrastrukture zadošča ugotovitev, da čeprav je res, da morajo države članice v skladu s členom 6(2) Direktive 2001/14 upoštevati stanje te infrastrukture pri uporabi člena 6(2) in (3) te direktive, ostane dejstvo, da morajo prav tako bodisi zagotoviti, da se sklenejo večletne pogodbe, ki vsebujejo spodbude, bodisi v ta namen vzpostaviti regulativni okvir.

- 53 Namreč, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 54 sklepnih predlogov, slabo stanje infrastrukture ne izključuje sprejetja ukrepov, katerih cilj je zagotoviti, da stroški, povezani z upravljanjem infrastrukture, prvič, ustrezajo stroškom učinkovito upravljane infrastrukture, in drugič, da navedeni stroški ne vključujejo odvečnih stroškov, ki bi lahko bili posledica zlorabe s strani upravljavca infrastrukture.
- 54 V zvezi s tem je treba vsekakor pojasniti, da mora biti izbira spodbud, ki jih je treba sprejeti, in še zlasti konkretnih ciljev, ki jim države članice sledijo s temi spodbudami, v skladu z zahtevami varnosti in kakovostjo železniških infrastrukturnih storitev, kakor izhaja iz člena 6(2) Direktive 2001/14.
- 55 Poleg tega je treba ugotoviti, da državno financiranje upravljavca infrastrukture, na katero se sklicuje Češka republika, čeprav je z njim mogoče znižati stroške zagotavljanja infrastrukture in višino uporabnin za dostop, samo po sebi ne spodbuja upravljavca, saj to financiranje od njega ne zahteva nobene zaveze.
- 56 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Češka republika s tem, da ni sprejela ukrepov, namenjenih spodbujanju upravljavca k znižanju stroškov zagotavljanja železniške infrastrukture in višine uporabnin za dostop do navedene infrastrukture, ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2) Direktive 2001/14.

Tretji očitek: kršitev pojma „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“ v smislu člena 7(3) Direktive 2001/14

Trditve strank

- 57 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.
- 58 Po mnenju te institucije pojem „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“ v smislu te določbe, napotuje na pojem „mejni strošek“. Zadnji pojem naj bi po mnenju Komisije ustrezal le stroškom, nastalim z dejansko vožnjo vlakov, in ne fiksnim stroškom, saj se ti ne spreminjajo glede na izvajanje železniških storitev.
- 59 Nasprotno, Češka republika trdi, da ker niti Direktiva 2001/14 niti nobena druga določba prava Unije ne pojasnjuje stroškov, ki so ali niso zajeti s pojmom „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“, je treba za njihovo določitev preveriti, ali obstaja neposredna vzročna zveza med zadevnimi stroški in izvajanjem železniških storitev, to je ugotoviti, ali so ti stroški dejansko nastali pri izvajanju take storitve. Zato naj bi ta pojem zajemal vse stroške, neposredno povezane z dejavnostjo ali predmetom, katerih neobstoj ali pomanjkljivost bi preprečila vožnjo vlakov.
- 60 Ta država članica pojasnjuje, da je v Češki republiki postopek določitve zneska uporabnin, ki ga izpelje upravljavec železniške infrastrukture in izhaja iz člena 34c zakona o železnicah v povezavi s programom železniškega omrežja št. 57822/10-OŘ glede voznih redov za obdobje 2010/2011 (v nadaljevanju: program omrežja 2010/2011), ki ga sprejme navedeni upravljavec na podlagi te določbe, jamstvo za to, da se v tem znesku upoštevajo le stroški, neposredno povezani z izvajanjem železniških storitev. Za ugotovitev, ali neki stroški ali kategorija stroškov nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, bi bilo treba preučiti, ali so nastali pri opravljanju določenega železniškega prevoza.

- 61 Češka republika se opira na mnenje Skupnosti evropskih železniških prevoznikov in infrastrukturnih podjetij (CER), izdanem maja 2011 o prenovljenem prvem železniškem paketu, in trdi predvsem, da morajo stroški, povezani z načrtovanjem voznega reda, dodelitvijo vlakovnih poti, vodenjem prometa, odpremo in signaliziranjem vožnje vlaka, spadati v kategorijo stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve.

Presoja Sodišča

- 62 V skladu s členom 7(3) Direktive 2001/14 morajo biti 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 železniške storitve, brez poseganja v določbe odstavkov 4 ali 5 istega člena ali člena 8 te direktive.
- 63 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 ti stroški ustrezajo predvsem stroškom obrabe tirnic zaradi vožnje vlakov. Po mnenju Češke republike pa se lahko pri izračunu uporabnin upoštevajo stroški, za katere je mogoče izkazati neposredno vzročno povezavo z izvajanjem železniške storitve, torej stroški, ki nujno nastanejo pri izvajanju navedene storitve.
- 64 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Direktiva 2001/14 ne vsebuje nobene opredelitve pojma „stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve“ in da nobena določba prava Unije ne opredeljuje stroškov, ki so ali niso zajeti s tem pojmom.
- 65 Poleg tega je treba glede pojma, ki izvira iz ekonomije in katerega uporaba povzroča, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 75 sklepnih predlogov, velike praktične težave, ugotoviti, da imajo države članice v sedanjem stanju prava Unije nekaj proste presoje za prenos in uporabo navedenega pojma v notranjem pravu.
- 66 Torej je treba v obravnavani zadevi preveriti, ali češki predpisi dopuščajo, da se v izračun uporabnin za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, vključijo elementi, ki očitno ne nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve.
- 67 Komisija meni, da iz uredbe št. 501/2005 o določitvi stroškov, ki jih nosi upravljavec železnic, povezanih z obratovanjem in delovanjem, posodobitvijo in razvojem železnic (vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty), z dne 8. decembra 2005 (v nadaljevanju: uredba št. 501/2005) izhaja, da so splošni stroški vključeni v izračun uporabnin. Poleg tega trdi, da je znesek uporabnin v Češki republiki določen na podlagi „modela zmogljivosti“, ki se uporablja za porazdelitev stroškov. Vendar Komisija meni, da države članice stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve, ne morejo izračunati na tak način, saj se ti spreminjajo glede na dejansko izvajanje. Trdi, da je poleg tega iz te uredbe razvidno, da so splošni stroški vključeni v izračun uporabnin.
- 68 Češka republika nasprotno trdi, da se uredba št. 501/2005 nanaša le na določitev stroškov, ki jih je nosil upravljavec železniške infrastrukture pred 1. julijem 2008, in da to besedilo nikakor ne more biti podlaga za določitev zneska uporabnin, povezanih z uporabo navedene infrastrukture. Tako Češka republika, ne da bi prerekala, da so bili splošni stroški na podlagi navedene uredbe vključeni v izračun stroškov, ki jih nosi upravljavec infrastrukture, vseeno trdi, da se ti niso upoštevali pri izračunu uporabnin, na katere se nanaša člen 7(3) Direktive 2001/14. Ta država članica tudi trdi, da se na

podlagi modela porazdelitve stroškov glede na zmogljivost zneske uporabnin ne določi neposredno, ampak da je ta le en od parametrov izračuna najvišje cene za uporabo železniške infrastrukture s strani določenega vlaka na določenem odseku.

- 69 Po mnenju Češke republike postopek določitve zneska uporabnin izhaja iz člena 34c zakona o železnicah v povezavi s programom omrežja 2010/2011, v katerem je ta znesek prilagojen glede na vrsto vlaka, njegovo težo in prevoženo razdaljo. V metodi izračuna cene za uporabo prevozne storitve naj bi se upoštevala tudi 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 ter so izraženi v brutotonskih kilometrih, in dodatni stroški, ki so neposredno povezani z uporabo prevozne storitve.
- 70 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti dokazati Komisija. Torej mora Sodišču predložiti elemente, ki so potrebni za to, da Sodišče preveri obstoj te neizpolnitve obveznosti, ne da bi se pri tem smela opreti na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbi z dne 28. februarja 2013 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-555/10, točka 62, in v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-556/10, točka 66 in navedena sodna praksa).
- 71 Vendar v tem primeru Češka republika nasprotuje temu, da sta uredba št. 501/2005 in model porazdelitve stroškov glede na zmogljivost, podlaga za določitev uporabnin za infrastrukturo, Komisiji pa ni uspelo dokazati utemeljenosti svoje trditve v zvezi s tem.
- 72 Poleg tega je treba ugotoviti, da češki predpisi, natančneje, program omrežja 2010/2011, vsebujejo elemente, ki upravljavcu infrastrukture omogočajo določiti ter regulativnemu organu preveriti znesek uporabnin v skladu z zahtevo iz člena 7(3) Direktive 2001/14. Glede konkretne uporabe navedenih elementov je treba ugotoviti, da Komisija ni navedla konkretnih primerov, na podlagi katerih bi bilo razvidno, da so uporabnine za dostop v Češki republiki določene ob neupoštevanju navedene zahteve. V skladu s sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točki 70 te sodbe, pa se Komisija glede tega ne sme opreti na nobeno domnevo.
- 73 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je tretji očitek, na katerega se sklicuje Komisija v utemeljitev svoje tožbe, neutemeljen.

Četrty očitek: neobstoj načrta izvedbe

Trditve strank

- 74 Komisija trdi, da Češka republika s tem, da ni sprejela načrta izvedbe, ki bi prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture spodbujal k zmanjšanju motenj in izboljšanju izvedbe železniškega omrežja, ni izpolnila obveznosti iz člena 11(1) in (2) Direktive 2001/14.
- 75 Češka republika najprej trdi, da glede na stopnjo uskladitve, doseženo na ravni Evropske unije, Komisija ni dokazala nezadostnosti načrta izvedbe, uvedenega s programom omrežja 2010/2011, ki temelji na členu 34c zakona o železnicah.
- 76 Ta država članica dalje dodaja, da člen 51, od (1) do (4) in od (6) do (8), zakona o železnicah določa naložitev denarnih kazni ob nespoštovanju obveznosti, ki se nanašajo na zagotavljanje delovanja omrežja, ali neobstoju ukrepov, sprejetih za odpravo njegovih pomanjkljivosti.

- 77 Nazadnje Češka republika v dupliki navaja, da člen 34c(2)(k) zakona o železnicah, kakor je bil spremenjen z zakonom št. 134/2011 (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.) z dne 3. maja 2011, določa, 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 prepustnosti omrežja za namene pogajanj o pogodbi o izvajanju železniške storitve; [katere] sistem lahko vsebuje denarne kazni in nadomestila“.
- 78 Kraljevina Španija trdi, da je treba analizirati vsak konkreten ukrep in preučiti, ali so ti ukrepi v okviru celotne ureditve zaračunavanja uporabnin za železniško infrastrukturo učinkoviti za zmanjšanje motenj in izboljšanje delovanja železniškega omrežja, kar je cilj Direktive 2001/14.

Presoja Sodišča

- 79 V skladu s členom 11(1) Direktive 2001/14 ureditev zaračunavanja uporabnin za uporabo infrastrukture spodbuja prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja s pripravo načrta izvedbe. V skladu s to določbo lahko ta ureditev vsebuje sankcije, nadomestila in stimulacije.
- 80 To kaže, prvič, da morajo države članice v ureditev zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo vključiti načrt izvedbe, katerega namen je spodbujati prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja. Drugič, države članice glede vrste spodbujevalnih ukrepov, ki jih lahko sprejmejo, ohranijo svobodno izbiro glede konkretnih ukrepov, ki so del navedenega načrta, če ti sestavljajo skladno in pregledno celoto, ki jo je mogoče opredeliti kot „načrt izvedbe“ (zgoraj navedena sodba Komisija proti Španiji, točka 64).
- 81 V obravnavani zadevi pa zakonskih in pogodbenih določb, na katere se sklicuje Češka republika, ni mogoče šteti za tako celoto.
- 82 Najprej je treba v zvezi s členom 34c zakona o železnicah ugotoviti, da ta ne vsebuje nobene določbe, ki bi določala, da se v program železniškega omrežja vključi načrt izvedbe. Glede programa omrežja 2010/2011 je treba navesti, da mora upravljavec infrastrukture v skladu z njegovo točko 6.4 ugoditi morebitni zahtevi prevoznika o uvedbi ureditve finančnih nadomestil v obliki vzajemnih pogodbenih kazni, katerih pravila je treba opredeliti s pogodbo. Torej je taka ureditev – tudi če je veljala ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju – katere uporaba je prepuščena izbiri pogodbenih strank, samo fakultativna in je tako ni mogoče šteti za popolno in ustrezno izvajanje člena 11 Direktive 2001/14.
- 83 Dalje, glede člena 51, od (1) do (4) in od (6) do (8), zakona o železnicah, ki ga je Češka republika omenila v dupliki, je treba poudariti, da tega člena, ker določa le naložitev denarnih kazni, bodisi ob neupoštevanju obveznosti za zagotavljanje obratovanja omrežja bodisi ob neobstoju ukrepov, sprejetih za odpravo njegove pomanjkljivosti, ni mogoče šteti za vzpostavitev načrta izvedbe v okviru ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo v smislu člena 11 Direktive 2001/14.
- 84 Nazadnje, ker člen 2 zakona o državnem skladu za prometno infrastrukturo določa le dodelitev finančnih sredstev za ohranitev ali izboljšanje stanja železniške infrastrukture, ni mogoče šteti, da uvaja sistem, ki bi prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture spodbujal k izboljšanju kakovosti izvedbe omrežja.
- 85 Poleg tega je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso 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 (glej zlasti sodbi z dne 8. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-528/10, točka 26, in – v tem smislu – z dne 28. februarja 2013 v zadevi Komisija proti Madžarski, C-473/10, točka 96).

- 86 Ker je bil zakon št. 134/2011 z dne 3. maja 2011 sprejet po izteku roka, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju z dne 9. oktobra 2009, tega zakona o spremembi ni mogoče upoštevati pri preizkusu utemeljenosti te tožbe zaradi neizpolnitve, ki ga opravi Sodišče.
- 87 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba ugotoviti, da na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, Češka republika ni sprejela načrta izvedbe, s katerim bi se prevozniki v železniškem prometu in upravljavec železniške infrastrukture spodbujali k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja, v skladu z zahtevami iz člena 11 Direktive 2001/14.
- 88 Zato je četrti očitok, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, utemeljen.

Peti očitok: obstoj predhodne upravne pritožbe zoper odločbe regulatornega organa in nepristojnost tega organa, da ukrepa po uradni dolžnosti

Trditve strank

- 89 Komisija trdi, da je namen člena 30(5) Direktive 2001/14 regulatornemu organu omogočiti popolnoma neodvisno odločanje ter hitro in učinkovito sprejemanje ustreznih ukrepov za odpravo motenj na trgu. Komisija dodaja, da odstavek 6 tega člena ne uvaja možnosti upravnega nadzora nad odločitvami regulatornega organa, temveč določa le možnost sodnega nadzora.
- 90 Iz člena 56(c) zakona o železnicah pa naj bi bilo razvidno, da je odločbe urada za železnice, ki je regulatorni organ Češke republike, v nasprotju s členom 30(5) Direktive 2001/14 mogoče izpodbijati z upravno pritožbo pri ministrstvu za promet.
- 91 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 tistimi, ki so naštetje v odstavkih 2 in 3 navedenega člena. Iz določb člena 34g zakona o železnicah naj bi bilo jasno razvidno, da je urad za železnice pristojen le, da na zahtevo prosilca preizkusi program železniškega omrežja, vključno z merili, ki jih vsebuje ta program, ter postopkom dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti. Komisija na podlagi tega sklepa, da navedeni urad ni pristojen za sprejemanje odločb ali korektivnih ukrepov na vseh področjih, navedenih v členu 30(2) in (3) Direktive 2001/14, zlasti glede višine ali strukture uporabnih za uporabo železniške infrastrukture, ki jih, kot je določeno v členu 30(2)(e) te direktive, mora ali bi jih moral plačati prosilec v smislu člena 2(b) navedene direktive.
- 92 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 le na zahtevo prosilca.
- 93 Češka republika trdi, 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.
- 94 Iz člena 30(6) Direktive 2001/14 zlasti ni mogoče izpeljati zahtev v zvezi z notranjo organizacijo upravnega postopka držav članic, ki naj bi načeloma prosto določala svoja postopkovna pravila.
- 95 Drugič, Češka republika glede pristojnosti regulatornega organa zatrjuje, da mora Komisija v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Obrazloženo mnenje, ki ga je poslala ta institucija pa naj se ne bi, razen na člen 30(2)(e) Direktive 2001/14, nanašalo na nobeno določbo, ki naj bi bila predmet nepravilnega prenosa v notranje pravo

v zvezi z obsegom pristojnosti urada za železnice. Zato Češka republika predlaga le preizkus prenosa člena 30(2)(e) Direktive 2001/14, saj je to edini tožbeni razlog, ki je bil v skladu z zahtevo, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča, oblikovan dovolj jasno.

- 96 Češka republika v zvezi s tem trdi, da je pristojnost urada za železnice glede na člen 30(2)(e) Direktive 2001/14 v celoti zajeta s členom 34g v povezavi s členom 34c(2) zakona o železnicah. Iz navedenih določb naj bi namreč izhajalo, da pristojnost urada za železnice zajema preizkus višine ali strukture uporabnin za uporabo infrastrukture. Češka republika pa 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.
- 97 Komisija v repliki opozarja, da iz člena 34g zakona o železnicah jasno izhaja, da so pristojnosti urada za železnice omejene na nadzor nad programom železniškega omrežja in postopkom dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti. Dodaja, da se na podlagi te določbe nadzor opravlja na podlagi pritožbe prosilca, vložene v roku 15 dni od objave programa železniškega omrežja ali prejemom mnenja iz člena 34e(4) zakona o železnicah. Iz tega po mnenju te institucije izhaja, da pristojnosti urada za železnice ne ustrezajo pristojnostim, ki jih mora regulatorni organ imeti na podlagi člena 30(5) Direktive 2001/14.
- 98 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. Ta država članica o tem zatrjuje, da je Komisija v tožbi predmet spora opredelila enako kot v obrazloženem mnenju, in sicer tako, da se je nanašal le na obseg pristojnosti urada za železnice v zvezi z višino uporabnine. Po drugi strani pa naj bi Komisija v repliki ob kršitvi pravice te države članice do poštenega sojenja navajala pet novih očitkov glede prenosa člena 30(5) Direktive 2001/14, ki jih ni niti v obrazloženem mnenju niti v začetni vlogi.

Presoja Sodišča

– Prvi del petega očitka

- 99 Komisija s prvim delom petega očitka trdi, da so odločbe urada za železnice v skladu s členom 56 zakona o železnicah predmet pritožbe pri ministrstvu za promet. Taka predhodna upravna pritožba pa naj bi bila v nasprotju s členom 30(5) Direktive 2001/14.
- 100 Češka republika nasprotno trdi, da Direktiva 2001/14, razložena z vidika načela postopkovne avtonomije držav članic, ne nasprotuje temu, da odločitve regulatornega organa pred morebitnim sodnim preizkusom obvezno preveri drug upravni organ.
- 101 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da člen 30 Direktive 2001/14 ne določa niti izrecno ne izključuje možnosti za države članice, da vzpostavijo tak predhodni upravni nadzor.
- 102 Dalje je treba poudariti, da člen 30(1) te direktive državam članicam nalaga obveznost ustanovitve regulatornega organa, ki je lahko med drugim ministrstvo, pristojno za promet.
- 103 Nazadnje, v skladu z odstavkom 6 navedenega člena, morajo biti odločbe, ki jih sprejme regulatorni organ na podlagi odstavka 5 tega člena, predmet sodne presoje.
- 104 Iz namena zgoraj navedenih določb je razvidno, da je treba člen 30 Direktive 2001/14 razlagati tako, da so upravne odločbe, ki jih sprejme regulatorni organ, lahko predmet le sodne presoje.
- 105 Zato je treba prvi del petega očitka šteti za utemeljenega.

– Drugi del petega očitka

- 106 Komisija z drugim delom petega očitka Češki republiki očita, da uradu za železnice ni dodelila vseh pristojnosti, ki jih mora imeti regulatorni organ v skladu s členom 30(5) Direktive 2001/14.
- 107 Češka republika meni, da je treba očitke Komisije, razen tistih, ki se nanašajo na pristojnost regulatornega organa v zvezi z višino uporabnin, razglasiti za nedopustne.
- 108 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz člena 120(c) Poslovnika Sodišča in z njim povezane sodne prakse razvidno, da je treba v vsaki začetni vlogi navesti predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov ter da morajo biti te navedbe dovolj jasne in natančne, da toženi stranki omogočajo pripravo obrambe in Sodišču nadzor. Iz tega izhaja, da morajo biti temeljni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz besedila vloge in da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o očitku ne bi odločilo (glej zlasti sodbi z dne 16. julija 2009 v zadevi Komisija proti Poljski, C-165/08, ZOdl., str. I-6843, točka 42, in z dne 14. januarja 2010 v zadevi Komisija proti Češki republiki, C-343/08, ZOdl., str. I-275, točka 26).
- 109 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 Unije, kar je nujen pogoj, da lahko navedena država uspešno uveljavlja razloge v svojo obrambo in da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Poljski, točka 43).
- 110 V obravnavani zadevi je Komisija v zvezi s pristojnostmi regulatornega organa v tožbi trdila, da je treba člen 30(5) Direktive 2001/14 razlagati tako, da mora ta organ imeti možnost odločati in sprejemati ukrepe v vseh zadevah iz tega člena in zlasti v zadevah, naštetih v njegovih odstavkih 2 in 3.
- 111 Ugotoviti pa je treba, da je ta institucija v okviru te trditve navedla le pristojnost iz odstavka 2(e) navedenega člena, ki se nanaša na višino ali strukturo uporabnin, ter zatrjevano nemožnost urada za železnice, da ukrepa po uradni dolžnosti.
- 112 Zato je drugi del petega očitka dopusten le v delu, v katerem se zatrjevana neizpolnitev obveznosti iz člena 30(5) Direktive 2001/14 nanaša na pristojnost iz odstavka 2(e) tega člena ter na pristojnost regulatornega organa, da ukrepa po uradni dolžnosti.
- 113 Prvič, glede pristojnosti regulatornega organa, da ukrepa po uradni dolžnosti, 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 ima regulatorni organ možnost ukrepanja po uradni dolžnosti. Komisija se v zvezi s tem opira na razlago člena 34g zakona o železnicah, v skladu s katero je pravica do ukrepanja, ki jo ima urad za železnice na podlagi odstavka 3 navedenega člena, tako kot v postopkih iz odstavkov 1 in 2 tega člena, pogojena s tem, da prosilec v smislu člena 2(b) Direktive 2001/14 predloži tako prošnjo.
- 114 Češka republika pa izpodbija tako razlago člena 34g(3) zakona o železnicah. Trdi namreč, 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“.
- 115 Po mnenju te države članice navedena določba v povezavi z zakonom št. 552/1991 o državnem nadzoru (zákon č. 552/1991 Sb, o státní kontrole) z dne 6. decembra 1991 v različici, ki se uporablja v tem sporu, ki daje organom, pristojnim za izvajanje državnega nadzora, pristojnost, da izvajajo preverjanja

in na podlagi njih začnejo postopek zaradi kršitev, sprejmejo korektivne ukrepe ali naložijo globe za tako ugotovljene upravne kršitve, določa pristojnost regulatornega organa, da po uradni dolžnosti sprejme odločitev iz člena 34g(3) zakona o železnicah.

- 116 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Komisija tista, ki mora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Ta institucija mora torej zagotoviti Sodišču potrebne elemente za to, da to preizkusi obstoj te neizpolnitve, pri čemer se ne sme sklicevati na nobeno domnevo (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Avstriji, točka 62, in Komisija proti Nemčiji, točka 66).
- 117 V obravnavani zadevi Češka republika nasprotuje razlagi člena 34g(3) zakona o železnicah, ki jo zagovarja Komisija, in se sklicuje na splošnejše določbe, ki podpirajo nasprotno razlago.
- 118 Vendar Komisija ni dokazala, da je razlaga nacionalnih predpisov, ki jo zagovarja Češka republika, napačna. Zato je treba ugotoviti, da ni dokazala utemeljenosti svoje trditve, da urad za železnice nima pristojnosti za ukrepanje po uradni dolžnosti.
- 119 Drugič, glede pristojnosti, na katero se nanaša člen 30(2)(e) Direktive 2001/14, je treba poudariti, da Češka republika na eni strani trdi, da je v skladu s členom 34g(1) in (3) zakona o železnicah v povezavi z njegovim členom 34c(2) urad za železnice pristojen, da pri preizkusu meril, navedenih v programu omrežja, preuči informacije o ceni za dodelitev zmogljivosti in določitvi cene za uporabo železniške infrastrukture. Po drugi strani naj bi preizkus specifične višine uporabnine za infrastrukturo, 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.
- 120 Češka republika dodaja, da so merila programa omrežja določena v členu 34c(2) zakona o železnicah. Med njimi so informacije o določanju cen v zvezi z dodelitvijo železniških infrastrukturnih zmogljivosti in določitvi cen za uporabo železniške infrastrukture.
- 121 Češka republika pravilno trdi, da so informacije o določanju cen v zvezi z dodelitvijo železniških infrastrukturnih zmogljivosti in določitvi cen za uporabo železniške infrastrukture le drug način opisa višine uporabnin za uporabo infrastrukture, ki se ali se lahko zaračunajo. Poleg tega metode za določitev cen iz člena 34g zakona o železnicah, za presojo katerih je pristojen regulatorni organ, zajemajo strukturo uporabnin za infrastrukturo.
- 122 Zato se, ker je regulatorni organ pristojen za sprejemanje odločitev o spremembah programa omrežja, vključno z njegovimi merili, in o dodelitvi železniških infrastrukturnih zmogljivosti ter zlasti o metodah določanja cen, nacionalne določbe, na katere se sklicuje Češka republika, na prvi pogled ne zdijo nezadostne glede na zahteve iz člena 30(2)(e) Direktive 2001/14.
- 123 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 70 te sodbe, pa mora Komisija v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Torej mora Sodišču predložiti potrebne elemente, na podlagi katerih lahko Sodišče preizkusi obstoj te neizpolnitve obveznosti, pri tem pa se ne sme sklicevati na nobeno domnevo.
- 124 Vendar je treba v obravnavani zadevi ugotoviti, da Komisija ni dokazala utemeljenosti svoje trditve o pristojnostih regulatornega organa v zvezi z višino ali strukturo uporabnin za infrastrukturo.
- 125 Poleg tega je treba poudariti, da je Komisija očitek v zvezi s petnajstdnevnim rokom za vložitev pritožbe, določenim v členu 34g zakona o železnicah, prvič zatrjevala v fazi njene replike. Ker pa je predmet tožbe, ki temelji na členu 258 PDEU, opredeljen v predhodnem postopku, določenem v tem členu, mora ta tožba temeljiti na enakih razlogih in trditvah, kot so navedeni v obrazloženem mnenju,

tako da očitek, ki ni bil naveden v obrazloženem mnenju, ni dopusten v fazi postopka pred Sodiščem (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 9. februarja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-305/03, ZOdl., str. I-1213, točka 22 in navedena sodna praksa). Zato je treba navedeni očitek razglasiti za nedopustnega.

- 126 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da Češka republika s tem, da je določila, da morajo biti odločitve regulatornega organa predmet predhodne upravne pritožbe, ni izpolnila obveznosti iz člena 30(5) Direktive 2001/14.

Šesti očitek: neobstoj organa, določenega v členu 10(7) Direktive 91/440

Trditve strank

- 127 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 tej določbi, ki bi opravljal v njej predvidene naloge.
- 128 Komisija meni, da je iz člena 10(7), prvi pododstavek, Direktive 91/440 razvidno, 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 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.
- 129 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.
- 130 Iz čeških določb pa naj bi bilo razvidno, da je pristojnost 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, naštetje v tej določbi. Komisija zlasti trdi, da urad za varstvo konkurence ne more obravnavati pritožb 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 trgu železniških storitev.
- 131 Češka republika trdi, da je treba ta tožbeni razlog razglasiti za nedopustnega. Komisija naj bi namreč ta očitek glede kršitve člena 10(7) Direktive 91/440 zatrdjevala šele v tožbi, tako da naj ta država članica ne bi imela možnosti ustrezno odgovoriti na očitke v fazi pred vložitvijo te tožbe.

Presoja Sodišča

- 132 Najprej je treba opozoriti, da je predmet tožbe, vložene v skladu s členom 258 PDEU, opredeljen s predhodnim postopkom, določenim v tem členu. Zato mora tožba Komisije temeljiti na enakih očitkih, kot so navedeni v obrazloženem mnenju (glej sodbo z dne 15. junija 2010 v zadevi Komisija proti Španiji, C-211/08, ZOdl., str. I-5267, točka 33).
- 133 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je Komisija v obrazloženem mnenju Češki republiki očitala, da ni izpolnila obveznosti iz člena 10(7) Direktive 91/440, saj na podlagi direktiv 91/440 in 2001/14 ni dovoljeno, da so pristojnosti iz te določbe in pristojnosti, navedene v členu 30 Direktive 2001/14, razdeljene med več organov. Komisija je Češki republiki očitala tudi, da urad za varstvo konkurence

nima pristojnosti iz člena 30 Direktive 2001/14, kot je nadzor nad programom omrežja, ki ga vzpostavi upravljavec železniške infrastrukture, ali nad zaračunavanjem uporabnin, temveč je pristojen le za klasične kršitve na področju konkurence.

- 134 Komisija pa v okviru tožbe Češki republiki očita, da uradu za varstvo konkurence ni določila pristojnosti, potrebnih za opravljanje nalog, določenih v členu 10(7), drugi pododstavek, Direktive 91/440.
- 135 Zato je treba šesti očitek Komisije razglasiti za nedopustnega, ker ga ta ni zatrjevala v predhodnem postopku.
- 136 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da Češka republika s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členi 4(1), 6(2), 11 in 30(5) Direktive 2001/14, ni izpolnila obveznosti iz teh določb, ter tožbo Komisije v preostalem zavrnila.

Stroški

- 137 Na podlagi člena 138(3) Poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker sta Komisija in Češka republika s svojimi predlogi uspeli samo deloma, je treba odločiti, da vsaka nosi svoje stroške.
- 138 V skladu s členom 140(1) Poslovnika, na podlagi katerega države članice, ki intervenirajo v postopku nosijo svoje stroške, Kraljevina Španija nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Češka republika s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členi 4(1), 6(2), 11 in 30(5) Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004, ni izpolnila obveznosti iz teh določb.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Evropska komisija, Češka republika in Kraljevina Španija nosijo svoje stroške.**

Podpisi