



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 9. septembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Železniški promet – Direktiva 2012/34/EU – Člena 32 in 56 – Naložitev uporabnin za železniško infrastrukturo – Neodvisnost upravljavca infrastrukture – Naloge regulatornega organa – Pojem ‚optimalna konkurenčnost segmentov trga storitev v železniškem prometu‘ – Izključna pravica v železniškem segmentu – Izvajalec javne službe“

V zadevi C-144/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo administrativā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje, Latvija), z odločbo z dne 26. marca 2020, ki je na Sodišče prispela 27. marca 2020, v postopku

AS „LatRailNet“,

VAS „Latvijas dzelzceļš“

proti

Valsts dzelzceļa administrācija,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, M. Ilešič, E. Juhász (poročevalec), C. Lycourgos in I. Jarukaitis, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za VAS „Latvijas dzelzceļš“ D. Driče, advokāte,
- za Valsts dzelzceļa administrācija J. Zālītis, J. Zicāns in J. Iesalnieks,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Sclafanijem, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: latvijščina.

– za Evropsko komisijo sprva I. Naglis, W. Mölls in C. Vrignon, nato C. Vrignon, agenti,
po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. marca 2021
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 32(1) in člena 56(2) Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama AS „LatRailNet“ in VAS „Latvijas dzelzceļš“ (v nadaljevanju: LD) na eni strani ter Valsts dzelzceļa administrācija (nacionalna uprava za železnice, Latvija) na drugi zaradi izpodbijanja dveh aktov, ki ju je zadnjenavedena sprejela 27. junija 2018 oziroma 7. novembra 2018.

Pravni okvir

Direktiva 2012/34

- 3 V uvodnih izjavah 19 in 76 Direktive 2012/34 je navedeno:
„(19) Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o [javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1)] dovoljuje državam članicam in lokalnim organom, da dodeljujejo pogodbe za opravljanje javne službe, ki lahko zajemajo izključne pravice za izvajanje nekaterih storitev. Zaradi tega je torej treba zagotoviti skladnost določb te uredbe z načeli odprtja storitev mednarodnega potniškega prometa za konkurenco.
[...]
(76) Učinkovito upravljanje ter poštena in nediskriminatorna uporaba železniške infrastrukture zahtevata ustanovitev regulatornega organa, ki nadzira uporabo pravil, določenih v tej direktivi, in deluje kot pritožbeni organ, brez poseganja v možnost sodnega nadzora. Takemu regulatornemu organu bi bilo treba omogočiti, da izvršitev svojih zahtev po informacijah in svojih odločitvah zagotovi z ustreznimi kaznimi.“
- 4 Člen 4 Direktive 2012/34, naslovljen „Neodvisnost prevoznikov v železniškem prometu in upravljavcev infrastrukture“, v odstavku 2 določa:
„Ob upoštevanju okvira in posebnih, s strani držav članic določenih pravil zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja zmogljivosti, je upravljavec infrastrukture odgovoren za svoje lastno upravljanje, vodenje in notranji nadzor.“

5 Člen 7 te direktive, naslovljen „Neodvisnost bistvenih funkcij upravljavca infrastrukture“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se bistvene funkcije, odločilne za pravičen in nediskriminatoren dostop do infrastrukture, prenesejo na organe ali podjetja, ki sami(-a) ne opravlja(-jo) nobenih storitev železniškega prevoza. Ne glede na organizacijske strukture je treba dokazati, da je bil ta cilj dosežen.

Bistvene funkcije so:

- (a) odločanje o dodeljevanju vlakovnih poti, vključno z določitvijo in oceno razpoložljivosti, ter dodeljevanju posameznih vlakovnih poti, in
- (b) odločanje o zaračunavanju uporabnin za infrastrukturo, vključno z obračunavanjem in pobiranjem teh uporabnin, brez poseganja v člen 29(1).

Vendar lahko države članice odgovornost za prispevanje k razvoju železniške infrastrukture, na primer prek naložb, vzdrževanja in financiranja, prenesejo na prevoznike v železniškem prometu ali kateri koli drug organ.

[...]“

6 V oddelku 2 poglavja IV Direktive 2012/34, naslovljenem „Uporabnine za infrastrukturo in storitve“, so člani od 29 do 37 te direktive.

7 Člen 29 navedene direktive, naslovljen „Določitev, obračunavanje in pobiranje uporabnin“, določa:

„1. Države članice vzpostavijo okvir za zaračunavanje uporabnin, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja iz člena 4.

Države članice ob upoštevanju navedenega pogoja določijo tudi posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ali takšna pooblastila prenesejo na upravljavca infrastrukture.

Države članice zagotovijo, da se okvir in pravila za zaračunavanje uporabnin vključijo v program omrežja ali da se v njem navede spletno mesto, na katerem so zadevni okvir in pravila objavljeni.

Upravljavec infrastrukture obračuna in pobira uporabnino za infrastrukturo v skladu z vzpostavljenim okvirom za zaračunavanje uporabnin in pravili za zaračunavanje uporabnin.

Brez poseganja v neodvisnost upravljanja iz člena 4 in pod pogojem, da mu je bila ta pravica dodeljena neposredno na podlagi ustavnega prava do 15. decembra 2010, lahko nacionalni parlament pregleda in po potrebi spremeni raven uporabnin, ki jo obračuna upravljavec infrastrukture. Z vsako tako spremembo se zagotovi skladnost uporabnin s to direktivo ter vzpostavljenim okvirom za zaračunavanje uporabnin in pravili za zaračunavanje uporabnin.

2. Upravljavci infrastrukture zagotovijo, da ureditev zaračunavanja uporabnin, ki se uporablja, temelji na enakih načelih za njihovo celotno omrežje, razen v primeru posebnih dogovorov iz člena 32(3).

[...]“

- 8 Člen 31 te direktive, naslovljen „Načela zaračunavanja uporabnin“, v odstavku 5, drugi pododstavek, določa:

„Na podlagi izkušenj upravljavcev infrastrukture, prevoznikov v železniškem prometu, regulatornih in drugih pristojnih organov ter ob upoštevanju obstoječih ureditev za diferenciacijo na podlagi hrupa Komisija sprejme izvedbene ukrepe, s katerimi določi načine, ki jih je treba upoštevati pri zaračunavanju stroškov učinkov hrupa, vključno s trajanjem njihove uporabe, in omogoči, da se pri diferenciaciji uporabnin za infrastrukturo po potrebi upošteva občutljivost izpostavljenega območja, zlasti v smislu števila izpostavljenih prebivalcev in sestave vlaka, ki vpliva na raven emisij hrupa. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 62(3). Izvedbeni akti ne povzročajo neupravičenega izkrivljanja konkurence med prevozniki v železniškem prometu ali vplivajo na splošno konkurenčnost železniškega sektorja.“

- 9 Člen 32 Direktive 2012/34, naslovljen „Izjeme od načel zaračunavanja uporabnin“, v odstavkih 1 in 4, četrti pododstavek, določa:

„1. Če trg to prenese, lahko država članica za skupno pokrivanje stroškov upravljavca infrastrukture naloži pribitke na podlagi učinkovitih, preglednih in nediskriminatornih načel, pri čemer zagotavlja optimalno konkurenčnost segmentov trga storitev v železniškem prometu. Ureditev zaračunavanja uporabnin upošteva povečanje produktivnosti, ki jo dosežejo prevozniki v železniškem prometu.“

Višina uporabnin pa nikakor ne sme izključiti uporabe infrastrukture s strani tistih tržnih delov, ki lahko plačajo vsaj stroške, nastale neposredno zaradi izvajanja storitev železniškega prometa, in stopnjo donosnosti, ki jo trg lahko prenese.

Preden odobrijo naložitev takšnih pribitkov, države članice zagotovijo, da upravljavci infrastrukture ocenijo njihov pomen za specifične tržne dele in pri tem upoštevajo vsaj pare iz točke 1 Priloge VI ter ustrezne ohranijo. Seznam tržnih delov, ki jih opredelijo upravljavci infrastrukture, vsebuje vsaj naslednje tri dele: storitve tovornega prometa, storitve potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe in druge storitve potniškega prometa.

Upravljavci infrastrukture lahko uvedejo dodatno razlikovanje med tržnimi deli glede na prepeljana blago ali potnike.

Opredelijo se tudi tržni deli, v katerih prevozniki v železniškem prometu trenutno ne obratujejo, vendar bi v času veljavnosti sistema zaračunavanja uporabnin v njih lahko opravljali storitve. Upravljavci infrastrukture za te tržne dele ne vključijo pribitkov v sistemu zaračunavanja uporabnin.

Seznam tržnih delov se objavi v programu omrežja in se pregleda vsaj vsakih pet let. Regulatorni organ iz člena 55 preverja ta seznam v skladu s členom 56.

[...]

4. [...]

Komisija do 16. junij[a] 2015, in po opravljeni oceni učinka sprejme ukrepe, s katerimi določi načine, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju diferenciacije uporabnine za infrastrukturo, glede na časovni okvir v skladu z evropskim načrtom za uvedbo [Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa (ERTMS)], določenim z Odločbo 2009/561/ES [Komisije z dne 22. julija 2009 o spremembi Odločbe 2006/679/ES o tehnični specifikaciji za interoperabilnost v zvezi s podsistemom vodenje-upravljanje

in signalizacija vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti (UL 2009, L 194, str. 60)], ter ob zagotovitvi, da ne pride do spremembe v skupnih prihodkih upravljavca infrastrukture. S temi izvedbenimi ukrepi se prilagodijo načini diferenciranja, ki se uporabljajo za vlake, ki opravljajo storitve lokalnega in regionalnega prometa in uporabljajo omejen odsek železniških koridorjev iz Odločbe 2009/561/ES. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 62(3). Izvedbeni akti ne povzročajo neupravičenega izkrivljanja konkurence med prevozniki v železniškem prometu ali vplivajo na splošno konkurenčnost železniškega sektorja.“

10 Člen 56 Direktive 2012/34, naslovljen „Naloge regulatornega organa“, določa:

„1. Brez poseganja v člen 46(6) ima prosilec pravico pri regulatornem organu vložiti pritožbo, če meni, da je bil nepravilno obravnavan, diskriminiran ali kako drugače oškodovan, še zlasti proti odločitvam upravljavca infrastrukture ali, po potrebi, proti odločitvam prevoznika v železniškem prometu ali upravljavca objektov za izvajanje železniških storitev v zvezi s/z:

- (a) programom omrežja v začasnih in končnih različicah;
- (b) v programu omrežja določenimi merili;
- (c) postopkom dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti in njegovimi rezultati;
- (d) ureditvijo zaračunavanja uporabnin;
- (e) višino in strukturo uporabnin, ki jih mora ali bi jih moral plačati;
- (f) ureditvijo dostopa v skladu s členi 10 do 13;
- (g) dostopom do storitev in njihovim zaračunavanjem v skladu s členom 13.

2. Brez poseganja v pristojnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, v zvezi z varstvom konkurence na trgih storitev železniškega prometa je regulatorni organ pristojen za spremljanje konkurenčnih razmer na trgih storitev železniškega prometa ter zlasti preverja točke (a) do (g) odstavka 1 na lastno pobudo in z namenom preprečevanja diskriminacije prosilcev. Zlasti preverja, če program omrežja vsebuje diskriminatorne določbe ali daje upravljavcu infrastrukture diskrecijska pooblastila, ki bi se lahko uporabila za diskriminacijo prosilcev.

[...]

6. Regulatorni organ zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z oddelkom 2 poglavja IV in nediskriminatorne. Pogajanja o višini uporabnin za infrastrukturo med prosilci in upravljavcem infrastrukture so dovoljena le v primeru, če se izvajajo pod nadzorom regulatornega organa. Regulatorni organ posreduje, če je verjetno, da bodo pogajanja v nasprotju z zahtevami tega poglavja.

[...]“

Uredba št. 1370/2007

11 Člen 2 Uredbe št. 1370/2007, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi:

[...]

(e) ‚obveznost javne službe‘ pomeni zahtevo, opredeljeno ali določeno s strani pristojnega organa, da se zagotovijo storitve javnega potniškega prevoza v splošnem interesu, ki jih izvajalec, če bi upošteval svoje poslovne interese, ne bi opravljal ali jih ne bi opravljal v istem obsegu ali pod istimi pogoji brez plačila;

(f) ‚izključna pravica‘ pomeni pravico, ki izvajalcu javne službe zagotavlja možnost opravljanja določenih storitev javnega potniškega prevoza na izbrani liniji, omrežju ali območju, pri čemer izključuje vsakega drugega takšnega izvajalca;

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 12 Družba LatRailNet je 30. junija 2017 kot subjekt, odgovoren za izvajanje bistvenih funkcij upravljavca železniške infrastrukture v smislu člena 7(1) Direktive 2012/34, sprejela ureditev zaračunavanja uporabnin za segment trga storitev potniškega prometa, ki se zagotavljajo na podlagi pogodbe za opravljanje javne službe, pri čemer je za ta segment trga uporabila merilo s fiksno vrednostjo 1, torej indeks največjega pribitka, medtem ko je bilo merilo za preostale segmente določeno na podlagi strokovnega mnenja.
- 13 Nacionalna uprava za železnice je 27. junija 2018 kot regulatorni organ v smislu člena 55 Direktive 2012/34 sprejela odločbo, s katero je družbi LatRailNet naložila, naj spremeni ureditev zaračunavanja uporabnin, ki se uporablja za storitve potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe (v nadaljevanju: prva sporna odločba).
- 14 Ta odločba je utemeljena s tem, da naj bi se z Direktivo 2012/34 določalo, da se pribitki uporabljajo le, kadar trg to prenese, in v skladu s pravilom, da uporabnine za uporabo infrastrukture ne smejo preprečiti uporabe javne železniške infrastrukture za segmente trga, ki lahko pokrijejo vsaj neposredne stroške. Po mnenju nacionalne uprave za železnice to pomeni, da se za uporabo pribitka in določitev njegove višine oceni konkurenčnost in donosnost zadevnega segmenta trga.
- 15 V izreku prve sporne odločbe je navedeno, da bi morala biti v ureditvi zaračunavanja uporabnin določena merila za oceno pribitkov, ki se uporabljajo za segment trga storitev potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe, razen stroškov, ki so kriti iz državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti in jih prevozniki potnikov ne morejo pokriti z lastnimi prihodki od prevoza.
- 16 Družba LatRailNet je 26. julija 2018 pri administrativā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje, Latvija) vložila tožbo za odpravo te odločbe.

- 17 Družba LatRailNet je v utemeljitev te tožbe trdila, da je nacionalna uprava za železnice prekoračila svoja pooblastila kot regulatorni organ, ker je naložila, da je treba ureditev zaračunavanja uporabnin spremeniti, in navedla natančno vsebino, ki jo je treba vključiti v to ureditev, čeprav ima takšno pristojnost samo organ, odgovoren za izvajanje bistvenih funkcij upravljavca železniške infrastrukture.
- 18 Družba LatRailNet je 21. avgusta 2018 spremenila ureditev zaračunavanja uporabnin tako, da je določila, da bo v segmentu storitev potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe višina pribitka določena tudi na podlagi strokovnega mnenja.
- 19 Družba LD je 20. septembra 2018 kot upravljavec infrastrukture pri nacionalni upravi za železnice vložila pritožbo zoper spremembo ureditve zaračunavanja uporabnin, nacionalna uprava za železnice pa je to pritožbo z odločbo z dne 7. novembra 2018 (v nadaljevanju: druga sporna odločba) zavrnila.
- 20 Družba LD je pri administrativā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje) vložila tožbo zoper drugo sporno odločbo, navedeno sodišče pa je združilo postopek v zvezi s predlogom za odpravo prve sporne odločbe in postopek v zvezi s predlogom za odpravo druge sporne odločbe.
- 21 Družba LD je v bistvu trdila, da nacionalna uprava za železnice kot regulatorni organ ni pristojna za spreminjanje ureditve zaračunavanja uporabnin, ker njena pristojnost temelji na obstoju diskriminacije v zvezi z ureditvijo zaračunavanja uporabnin.
- 22 V postopku v glavni stvari naj ne bi bilo tako, ker je bila zadevnemu prevozniku v železniškem prometu podeljena izključna pravica do opravljanja storitev javnega prevoza na medkrajevnih železniških progah do 30. junija 2031 in ker se člen 32(1) Direktive 2012/34, katerega namen je zagotoviti optimalno konkurenčnost, ne uporablja za segmente trga, na katerih ni konkurence.
- 23 Administrativā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje) poudarja, da člen 56 Direktive 2012/34 določa, da regulatorni organ ravna na lastno pobudo in z namenom preprečevanja diskriminacije prosilcev, kar naj bi bilo poleg tega potrjeno z ustaljeno sodno prakso Sodišča.
- 24 Poleg tega naj bi člena 4 in 7 te direktive določala neodvisnost upravljavca infrastrukture in njegovih bistvenih funkcij, zaradi česar naj bi Sodišče presodilo, da mora imeti tak upravljavec določeno polje proste presoje, ki mu omogoča sprejemanje vsaj odločitev, ki vključujejo izbiro in presojo dejavnikov, na podlagi katerih se opravi izračun.
- 25 Administrativā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje) prav tako navaja, da člen 32(1) Direktive 2012/34 določa, da je treba uporabo pribitkov za specifične segmente trga oceniti zlasti glede na učinke teh pribitkov na segment trga storitev potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe, pri čemer je treba zato upoštevati konkurenčnost tega segmenta. Poleg tega naj bi se uvodna izjava 19 te direktive sicer nanašala na segmente trga, ki se zagotavljajo na podlagi pogodbe za opravljanje javne službe, vendar naj navedena direktiva ne bi določala izjeme od ocene konkurenčnosti za to vrsto segmenta trga.
- 26 Navedeno sodišče meni, da lahko regulatorni organ v skladu s členom 32(1) in členom 56(2) Direktive 2012/34 ravna na lastno pobudo le z namenom preprečevanja diskriminacije prosilcev in da mora pri določanju višine pribitkov za segment trga storitev potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe med drugim preučiti konkurenčnost tega segmenta.

- 27 Vendar navedeno sodišče dvomi o tej razlagi.
- 28 V teh okoliščinah je administrativā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 56(2) Direktive 2012/34 razlagati tako, da regulatornemu organu daje pooblastilo, da na lastno pobudo sprejme odločbo, s katero družbi, ki opravlja bistvene naloge upravljavca železniške infrastrukture, navedene v členu 7(1) navedene direktive, naloži, naj v pravilih o izračunu uporabnin za infrastrukturo (ureditev zaračunavanja uporabnin) uvede nekatere spremembe, ki se ne nanašajo na diskriminacijo prosilcev?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je regulatorni organ pristojen, da z odločbo določi pogoje, ki jih morajo izpolnjevati navedene spremembe, na primer z naložitvijo obveznosti, da se iz meril za določitev uporabnin za infrastrukturo izvzamejo predhodno načrtovani stroški, ki so kriti iz državnega proračuna ali iz proračunov lokalnih uprav in jih prevozniki potnikov niso mogli kriti s prihodki iz prevoza?
 3. Ali je treba člen 32(1) Direktive 2012/34 razlagati tako, da obveznost, naložena državam članicam v navedenem odstavku, da se zagotovi optimalna konkurenčnost segmentov trga storitev v železniškem prometu, z določitvijo pribitkov, ki se uporabljajo za uporabnine za infrastrukturo, velja tudi za določitev uporabnin za infrastrukturo v segmentih trga, v katerih ni konkurence, na primer ker v zadevnem segmentu trga prevoz opravlja le en prevoznik v železniškem prometu, ki mu je bila podeljena izključna pravica, določena v členu 2(f) Uredbe št. 1370/2007, za izvajanje prevozov v tem segmentu trga?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 29 Prvo vprašanje se sicer nanaša le na razlago člena 56(2) Direktive 2012/34, vendar je treba opozoriti, da mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU predložitvenemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča, in mora zato preoblikovati vprašanja. Sodišče lahko, da bi lahko dalo tak koristen odgovor, upošteva določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v vprašanju ni sklicevalo (sodba z dne 27. januarja 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, točki 22 in 23 ter navedena sodna praksa).
- 30 Na podlagi te sodne prakse je treba ugotoviti, da je treba za odgovor na to vprašanje upoštevati tudi druge naloge regulatornega organa iz člena 56 navedene direktive, zlasti iz odstavkov 6 in 9 tega člena 56.
- 31 Zato je treba prvo vprašanje preoblikovati tako, da se z njim v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 Direktive 2012/34 razlagati tako, da regulatornemu organu podeljuje pooblastilo, da na lastno pobudo sprejme odločbo, s katero se podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture iz člena 7(1) te direktive, naloži, da izvede nekatere spremembe ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo, čeprav ta ureditev prosilcev ne diskriminira.

- 32 Na eni strani je treba navesti, da prvi stavek odstavka 6 tega člena 56 določa, da „[r]egulatorni organ zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z oddelkom 2 poglavja IV in nediskriminatorne“.
- 33 To poglavje IV, oddelek 2, Direktive 2012/34 pa vsebuje pravila o zaračunavanju in uporabninah.
- 34 Zato iz člena 56(6) te direktive izhaja, da je regulatorni organ pristojen za presojo, ali so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z določbami navedene direktive, ne da bi bil ta nadzor omejen na presojo morebitne diskriminatornosti teh uporabnin.
- 35 Na drugi strani iz člena 56(9) Direktive 2012/34 izhaja, da regulatorni organ po potrebi in na lastno pobudo odloči o primernih ukrepih, da se odpravijo diskriminacija prosilcev, izkrivljanje trga in druge oblike nezaželenega razvoja dogodkov na teh trgih, zlasti ob upoštevanju odstavka 1, od (a) do (g), tega člena 56. Ker pa se odstavek 1(d) navedenega člena 56 nanaša prav na ureditev zaračunavanja uporabnin, navedeni člen 56(9) zato regulatornemu organu omogoča, da po uradni dolžnosti v okviru take ureditve zaračunavanja uporabnin preuči vsakršno možno kršitev določb Direktive 2012/34, in ne le tistih, ki bi temeljile na diskriminaciji prosilcev.
- 36 Ta ugotovitev je podprta z uvodno izjavo 76 Direktive 2012/34, v kateri je med drugim na splošno navedeno, da regulatorni organ nadzira uporabo pravil, določenih s to direktivo.
- 37 Poleg tega to pooblastilo regulatornega organa ni odvisno od vložitve pritožbe ali tožbe in se tako lahko izvaja po uradni dolžnosti.
- 38 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 Direktive 2012/34 razlagati tako, da regulatornemu organu podeljuje pooblastilo, da na lastno pobudo sprejme odločbo, s katero se podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture iz člena 7(1) te direktive, naloži, da izvede nekatere spremembe ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo, čeprav ta ureditev prosilcev ne diskriminira.

Drugo vprašanje

- 39 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 Direktive 2012/34 razlagati tako, da lahko regulatorni organ s tem, da podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture, naloži, da izvede spremembe, določi pogoje, ki jih morajo te spremembe vsebovati, in natančneje, ali lahko s tem ta regulatorni organ naloži, da se iz meril za določanje uporabnin za uporabo infrastrukture izključijo stroški, ki so kriti iz državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti in jih prevozniki v železniškem potniškem prometu ne morejo pokriti z lastnimi prihodki od prevoza.
- 40 Opozoriti je treba, da to vprašanje obsega dva dela. Predložitveno sodišče po eni strani sprašuje, ali se lahko z odločbo regulatornega organa na splošno naloži določena vsebina zahtevane spremembe, po drugi strani pa konkretno opredeli specifičen ukrep, in sprašuje, ali se ta ukrep lahko naloži.
- 41 Navesti je treba, da je člen 4(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES 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) vseboval določbe, ki se – tako kot določbe člena 29(1) Direktive 2012/34 in določbe člena 4(2) te direktive, na katerega napotuje ta člen 29(1) – nanašajo

na neodvisnost upravljanja upravljavca infrastrukture. V zvezi s tem je Sodišče že večkrat razsodilo, da mora upravljavec infrastrukture, da bi zagotovil tako neodvisnost, v okviru zaračunavanja uporabnin, kakor ga opredelijo države članice, imeti pri določanju višine uporabnin določeno polje proste presoje, tako da mu je omogočeno, da to polje uporablja kot instrument upravljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 2013, Komisija/Češka republika, C-545/10, EU:C:2013:509, točka 35 in navedena sodna praksa).

- 42 To neodvisnost upravljavca železniške infrastrukture pri določanju višine uporabnin je Sodišče priznalo tako v razmerju tega upravljavca do zadevne države članice (sodbi z dne 28. februarja 2013, Komisija/Španija, C-483/10, EU:C:2013:114, točka 44, in z dne 3. oktobra 2013, Komisija/Italija, C-369/11, EU:C:2013:636, točki 45 in 46) kot v razmerju med navedenim upravljavcem in prevozniki v železniškem prometu (glej v tem smislu sodbo z dne 28. februarja 2013, Komisija/Madžarska, C-473/10, EU:C:2013:113, točka 79).
- 43 Takšna neodvisnost upravljavca sicer velja tudi v razmerju do regulatornega organa, vendar je treba poudariti, da se navedena neodvisnost presoja glede na ravnotežje, ki ga je zakonodajalec Unije želel vzpostaviti med upravljavcem infrastrukture, zlasti pri izvajanju njegovih bistvenih funkcij iz člena 7(1) Direktive 2012/34, in drugimi subjekti, ki jim ta direktiva podeljuje pristojnosti.
- 44 Sodišče je tako razsodilo, da člen 29(1) te direktive določa razdelitev pristojnosti med državami članicami in upravljavcem infrastrukture glede ureditve zaračunavanja uporabnin. Države članice morajo namreč vzpostaviti okvir za zaračunavanje uporabnin, medtem ko je za določitev uporabnine in njeno izterjavo načeloma pristojen upravljavec infrastrukture (glej po analogiji sodbo z dne 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 45 Prav tako – kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje – nadzor zakonitosti, ki ga je člen 56 Direktive 2012/34 podelil regulatornemu organu, spada v okvir delitve pristojnosti, določene s to direktivo, med tem regulatornim organom in upravljavcem infrastrukture. Zato ni mogoče šteti, da to, da regulatorni organ izvaja nadzor zakonitosti, posega v neodvisnost upravljavca infrastrukture, ki jo zagotavlja navedena direktiva (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Komisija/Italija, C-369/11, EU:C:2013:636, točka 46). Regulatorni organ je tako pri tem izvajanju pooblaščen, da podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture, sporoči spremembe, ki jih je treba za odpravo neskladnosti ureditve zaračunavanja uporabnin z zahtevami iz Direktive 2012/34 izvesti v tej ureditvi.
- 46 Vendar lahko odločitve regulatornega organa v zvezi s tem temeljijo le na kršitvi določb oddelka 2 poglavja IV Direktive 2012/34 ali načela prepovedi diskriminacije. Regulatorni organ ni pooblaščen, da podjetje, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture, prisili, da upošteva presojo smotrnosti tega organa, saj bi regulatorni organ s tem posegel v polje proste presoje, ki ga mora imeti ta upravljavec, kot je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe.
- 47 Zato je treba na prvi del drugega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 56 Direktive 2012/34 razlagati tako, da morajo biti pogoji, ki jih je treba vključiti v ureditev zaračunavanja uporabnin, ki jo regulatorni organ lahko naloži podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture, utemeljeni s kršitvijo Direktive 2012/34 in omejeni na odpravo primerov nezdržljivosti ter ne smejo vključevati presoje smotrnosti tega organa, ki posega v polje proste presoje tega upravljavca.

- 48 Z drugim delom drugega vprašanja predložitveno sodišče sprašuje o konkretnem in specifičnem elementu zaračunavanja uporabnin, ki bi ga lahko regulatorni organ naložil.
- 49 Navesti je treba, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje nobene informacije o naravi stroškov, ki so kriti iz državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti in bi bili izključeni iz meril za določitev uporabnin za uporabo infrastrukture. Nadomestila za opravljanje javne službe, dodeljenega prevozniku v železniškem prometu, pa nikakor ni mogoče šteti za uporabnino za uporabo infrastrukture.
- 50 V skladu s členom 29(1) Direktive 2012/34 države članice vzpostavijo okvir za zaračunavanje uporabnin, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja infrastrukture. Države članice ob upoštevanju navedenega pogoja določijo tudi posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ali takšna pooblastila prenesejo na upravljavca infrastrukture.
- 51 Spis, s katerim razpolaga Sodišče, ne vsebuje nobene informacije o tem, da je zadevna država članica določila taka posebna pravila za zaračunavanje uporabnin. Očitno je, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da je bila ta odgovornost prenesena na podjetje, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture.
- 52 V tem položaju razmerje med regulatornim organom in podjetjem, ki izvaja te bistvene funkcije, urejajo načela, navedena v točki 47 te sodbe.
- 53 V teh okoliščinah za odgovor na drugi del drugega vprašanja ni potrebna dodatna razlaga teh načel, temveč to, da jih nacionalno sodišče uporabi.
- 54 Sodišče je že razsodilo, da je treba spomniti, da „člen 267 PDEU temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, v okviru katere mora Sodišče razložiti pravo Unije, predložitveno sodišče pa to tako razloženo pravo za dejansko stanje v postopku v glavni stvari uporabiti“ (sklep z dne 19. decembra 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-645/18, neobjavljen, EU:C:2019:1108, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 55 Zato Sodišču na drugi del drugega vprašanja ni treba odgovoriti.

Tretje vprašanje

- 56 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 32(1) Direktive 2012/34 razlagati tako, da se ta uporablja – tudi glede merila optimalne konkurenčnosti segmentov trga storitev v železniškem prometu – za segmente trga storitev v železniškem prometu, na katerih ni konkurence, med drugim kadar jih upravlja izvajalec javne službe, ki mu je bila na podlagi pogodbe za opravljanje javne službe podeljena izključna pravica v smislu člena 2(f) Uredbe št. 1370/2007.
- 57 Navesti je treba, kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točkah od 38 do 44 sklepnih predlogov, da se pojem „konkurenčnost“ iz člena 32(1) Direktive 2012/34 razlikuje od pojma „konkurenca“ in da je treba določbe, v katere spada prvi izraz, razlagati ob upoštevanju te specifičnosti.
- 58 To razlikovanje izhaja iz besedila določb Direktive 2012/34. Izraz „konkurenčnost“ je namreč v poglavju IV te direktive, ki se nanaša na naložitev uporabnin za železniško infrastrukturo in dodeljevanje teh infrastrukturnih zmogljivosti, uporabljen na eni strani v členu 31(5), drugi

pododstavek, te direktive, ki določa, da izvedbeni akti, ki jih sprejme Komisija in določajo načine, ki jih je treba upoštevati pri zaračunavanju stroškov učinkov hrupa, „ne povzročajo neupravičenega izkrivljanja konkurence med prevozniki v železniškem prometu ali vplivajo na splošno konkurenčnost železniškega sektorja“, na drugi strani pa je uporabljen v členu 32(4), četrti pododstavek, ki določa, da izvedbeni akti, s katerimi se določijo načini, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju diferenciacije uporabnine za infrastrukturo, „ne povzročajo neupravičenega izkrivljanja konkurence med prevozniki v železniškem prometu ali vplivajo na splošno konkurenčnost železniškega sektorja“.

- 59 Zato se ta pojem „konkurenčnost“ ne nanaša na konkurenco med prevozniki v železniškem prometu, ampak na konkurenčnost železniškega sektorja glede na druge načine prevoza.
- 60 Iz tega sledi, da upoštevanje „optimalne konkurenčnosti segmentov trga storitev v železniškem prometu“, kot je določena v členu 32(1) Direktive 2012/34, velja tudi za segmente trga, na katerih ni konkurence, med drugim kadar zadevni segment upravlja izvajalec javne službe, ki mu je bila na podlagi pogodbe za opravljanje javne službe podeljena izključna pravica v smislu člena 2(f) Uredbe št. 1370/2007.
- 61 To razlago poleg tega potrjuje dejstvo, da člen 32(1), tretji pododstavek, Direktive 2012/34 izrecno določa, da je treba na seznamu segmentov trga, ki ga sestavijo upravljavci infrastrukture, da se omogoči ocena upoštevnosti pribitkov na zaračunavanje uporabnin, upoštevati storitve potniškega prometa v okviru pogodb o izvajanju javne službe, ki lahko, kot je navedeno v uvodni izjavi 19 te direktive, na podlagi Uredbe št. 1370/2007 „zajemajo izključne pravice za izvajanje nekaterih storitev“.
- 62 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah od 58 do 61 sklepnih predlogov, dejstvo, da izvajalec javne službe izpolnjuje obveznost javne službe v smislu člena 2(e) Uredbe št. 1370/2007 in mu je za to podeljena izključna pravica v določenem železniškem segmentu, ne izključuje tega, da bi lahko upravljanje tega segmenta doseglo določeno stopnjo donosnosti, kar bi tako privedlo do uporabe pribitkov.
- 63 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 32(1) Direktive 2012/34 razlagati tako, da se ta uporablja – tudi glede merila optimalne konkurenčnosti segmentov trga storitev v železniškem prometu – za segmente trga storitev v železniškem prometu, na katerih ni konkurence, med drugim kadar jih upravlja izvajalec javne službe, ki mu je bila na podlagi pogodbe za opravljanje javne službe podeljena izključna pravica v smislu člena 2(f) Uredbe št. 1370/2007.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Člen 56 Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja je treba razlagati tako, da regulatornemu organu podeljuje pooblastilo, da na lastno pobudo sprejme odločbo, s katero se podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture iz člena 7(1) te direktive, naloži, da izvede nekatere spremembe ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo, čeprav ta ureditev prosilcev ne diskriminira.**
- 2. Člen 56 Direktive 2012/34 je treba razlagati tako, da morajo biti pogoji, ki jih je treba vključiti v ureditev zaračunavanja uporabnin, ki jo regulatorni organ lahko naloži podjetju, ki izvaja bistvene funkcije upravljavca železniške infrastrukture, utemeljeni s kršitvijo Direktive 2012/34 in omejeni na odpravo primerov nezdružljivosti ter ne smejo vključevati presoje smotrnosti tega organa, ki posega v polje proste presoje tega upravljavca.**
- 3. Člen 32(1) Direktive 2012/34 je treba razlagati tako, da se ta uporablja – tudi glede merila optimalne konkurenčnosti segmentov trga storitev v železniškem prometu – za segmente trga storitev v železniškem prometu, na katerih ni konkurence, med drugim kadar jih upravlja izvajalec javne službe, ki mu je bila na podlagi pogodbe za opravljanje javne službe podeljena izključna pravica v smislu člena 2(f) Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70.**

Podpisi