



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,  
predstavljeni 16. marca 2023<sup>1</sup>

**Zadeva C-671/21**

**UAB „Gargždų geležinkelis“,  
ob udeležbi**

**Lietuvos transporto saugos administracija,  
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,  
AB „LTG Infra“**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče, Litva))

„Predhodno odločanje – Železniški promet – Direktiva 2012/34/EU – Dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti – Načrtovanje voznega reda – Člen 45 – Postopek usklajevanja – Člen 46 – Preobremenjena infrastruktura – Prednostna merila – Člen 47 – Nacionalna zakonodaja, ki določa načrtovano intenzivnost uporabe infrastrukture kot prednostno merilo – Pravično in nediskriminatorno dodeljevanje“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz spora glede razlage več določb Direktive 2012/34/EU<sup>2</sup> v povezavi z nacionalnimi pravili, ki urejajo dodeljevanje zmogljivosti za uporabo javne železniške infrastrukture.

2. Spor se na kratko nanaša na: (a) prednostna merila, ki se v skladu z litovsko zakonodajo uporabljajo za prošnje podjetij, ki želijo uporabljati železniško infrastrukturo, zlasti kadar je ta preobremenjena, in (b) predhodni postopek usklajevanja, ki ga mora izvesti upravljavec te infrastrukture.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije – Direktiva 2012/34

3. Člen 39, naslovljen „Dodeljevanje zmogljivosti“, določa:

„1. Države članice lahko določijo okvir za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti ob upoštevanju pogoja neodvisnosti upravljanja iz člena 4. Določijo se posebna pravila za

<sup>1</sup> Jezik izvornika: španščina.

<sup>2</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32).

dodeljevanje zmogljivosti. Upravljavec infrastrukture izvaja postopke dodeljevanja zmogljivosti. Upravljavec infrastrukture zlasti zagotavlja, da se infrastrukturne zmogljivosti dodeljujejo na pošten in nediskriminatoren način ter v skladu s pravom Unije.

[...]

4. Člen 44, naslovljen „Prošnje“, določa:

„1. Prosilci lahko pri upravljavcu infrastrukture na podlagi javnega ali zasebnega prava vložijo prošnjo za sporazum o priznavanju pravic do uporabe železniške infrastrukture [...].

[...]

5. Člen 45, naslovljen „Načrtovanje voznega reda“, določa:

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

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

3. Upravljavec infrastrukture se z zainteresiranimi stranmi posvetuje o osnutku operativnega voznega reda in jim da na voljo najmanj en mesec, da izrazijo svoja stališča [...].

4. Upravljavec infrastrukture sprejme ustrezne ukrepe v zvezi z vsemi izraženimi pomisleki.“

6. Člen 46, naslovljen „Postopek usklajevanja“, določa:

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

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

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

[...]

4. Načela postopka usklajevanja se določijo v programu omrežja. Odražajo zlasti težavnost dogovarjanja o mednarodnih vlakovnih poteh in učinek, ki ga lahko ima sprememba na druge upravljavce infrastrukture.

5. Kadar prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti ni mogoče ugoditi brez usklajevanja, si upravljavec infrastrukture prizadeva za ugodno rešitev vseh prošenj v okviru usklajevanja.

6. Brez poseganja v sedanje pritožbene postopke in v člen 56 se v primeru sporov glede dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti da na voljo sistem za reševanje sporov, da bi se taki spori hitro rešili. Ta sistem se določi v programu omrežja. Pri uporabi tega sistema se odločitev sprejme v roku 10 delovnih dni.“

7. Člen 47, naslovljen „Preobremenjena infrastruktura“, določa:

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

[...]

3. Kadar uporabnine niso bile zaračunane v skladu s členom 31(4) ali niso dosegle zadovoljivega rezultata in je bila infrastruktura razglašena za preobremenjeno, lahko upravljavec infrastrukture poleg tega uporabi prednostna merila za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti.

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

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

[...]

6. Glede preobremenjene infrastrukture se postopki, po katerih je treba ravnati, in merila, ki jih je treba uporabiti, določijo v programu omrežja.“

8. Člen 52, naslovljen „Uporaba vlakovnih poti“, določa:

„1. Pri določanju prednosti v postopku dodeljevanja upravljavec infrastrukture v programu omrežja določi pogoje, s katerimi bo upošteval predhodne stopnje uporabe vlakovnih poti.

2. Upravljavec infrastrukture zlasti v primeru preobremenjene infrastrukture zahteva ukinitvev vlakovne poti, katere uporaba je bila v obdobju najmanj enega meseca manjša od mejne kvote, določene v programu omrežja, razen če se to zgodi zaradi neekonomskih razlogov, na katere prosilec nima vpliva.“

***B. Litovsko pravo – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 „Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo“<sup>3</sup>***

9. Točka 28 določa:

„Če je mogoče, upravljavec javne železniške infrastrukture zaradi uskladitve prošenj za dodelitev istih zmogljivosti prosilcem predlaga [...] zmogljivosti, ki niso navedene v njihovih prošnjah. Če prosilci [...] zavrnejo nadomestne zmogljivosti, ki jih predlaga upravljavec javne železniške infrastrukture, ali če takih zmogljivosti ni, upravljavec javne infrastrukture uporabi pravilo o prednosti, in sicer se zadevne zmogljivosti dodelijo prosilcu, ki jih bo uporabil za opravljanje storitev potniškega in tovornega prometa na mednarodnih progah; če se zmogljivost ne bo uporabljala za opravljanje storitev potniškega in tovornega prometa na mednarodnih progah, se dodeli prosilcu, ki jo bo uporabljal za opravljanje storitev potniškega in tovornega prometa na lokalnih progah; če se zmogljivost ne bo uporabljala za opravljanje storitev potniškega in tovornega prometa na mednarodnih ali lokalnih progah, se dodeli prosilcu [...], ki jo bo uporabljal največje število dni; če je zmogljivost namenjena uporabi v istem številu dni, se dodeli prosilcu [...], ki je zaprosil za dodelitev največjega možnega števila voženj na zadevni progi.“

**II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje**

10. Družba UAB Gargždų geležinkelis (v nadaljevanju: Gargždų geležinkelis) je 3. aprila 2019 zaprosila za dodelitev železniške infrastrukturne zmogljivosti za tovarne vlake za obdobje 2019–2020.

11. Lietuvos transporto saugos administracija (uprava za varnost prometa, Litva) je 3. maja 2019 to prošnjo posredovala v ocenjevanje upravljavcu javne infrastrukture.<sup>4</sup>

12. Upravljavec infrastrukture je 10. julija 2019 upravi za varnost prometa predložil osnutek operativnega voznega reda. Dodal je, da v vozni red zaradi omejene zmogljivosti na nekaterih delih železniške infrastrukture ni mogoče vključiti vseh zmogljivosti, ki so jih zahtevali prosilci (vključno z družbo Gargždų geležinkelis), ker nekatere od teh prošenj niso združljive.

13. Družba Gargždų geležinkelis je 17. julija 2019 pri upravljavcu infrastrukture in upravi za varnost prometa trdila, da je morebitna zasičenost infrastrukture umetna, saj operativni vozni red vključuje prošnje različnih prosilcev, ki se nanašajo na prevoz istega blaga.

14. Upravljavec infrastrukture je 3. avgusta 2019 družbi Gargždų geležinkelis odgovoril, da je bil zaradi nestrinjanja glede dodelitve istih zmogljivosti na odseku javne železniške infrastrukture sprožen postopek usklajevanja. Pojasnil je, da prošnje za dodelitev zmogljivosti ne vsebujejo podatkov o blagu, ki se bo predvidoma prevažalo.

15. Upravljavec infrastrukture je 23. septembra 2019 družbo Gargždų geležinkelis obvestil, da temelji razglasitev preobremenjenosti odseka javne železniške infrastrukture na dejanski zmogljivosti odseka ob upoštevanju analize vlog za dodelitev za obdobje veljavnosti operativnega

<sup>3</sup> Pravilnik o dodeljevanju javne železniške infrastrukturne zmogljivosti, odobren s sklepom vlade št. 611 z dne 19. maja 2004 (v nadaljevanju: pravilnik o dodeljevanju).

<sup>4</sup> V Litvi je to „Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija“ AB (direkcija za železniško infrastrukturo družbe z omejeno odgovornostjo „Lietuvos geležinkeliai“) (v nadaljevanju: upravljavec infrastrukture).

voznega reda. Navedel je tudi, da je eden od prosilcev zavrnil sodelovanje v postopku usklajevanja, zato upravljavec infrastrukture ni mogel predlagati drugih zmogljivosti namesto tistih, ki so navedene v njegovi prošnji.

16. Upravljavec infrastrukture je 24. septembra 2019 upravo za varnost prometa obvestil, da je med 27. avgustom 2019 in 23. septembrom 2019 izvedel postopek usklajevanja, po katerem ne more ugoditi vsem prošnjam. V skladu s tem je razglasil, da je javna železniška infrastruktura na nekaterih odsekih preobremenjena za obdobje veljavnosti operativnega voznega reda za leto 2019.

17. Družba Gargždų geležinkelis je 30. septembra 2019 pri upravi za varnost prometa vložila zahtevo, naj pregleda ravnanje upravljavca infrastrukture.

18. Uprava za varnost prometa je 15. oktobra 2019 ugotovila, da je upravljavec infrastrukture pri preučitvi in usklajevanju prošenj ravnal v skladu z zahtevami takrat veljavnih predpisov ter da ni kršil pravic družbe Gargždų geležinkelis ali škodoval njenim zakonitim interesom.

19. Direktor uprave za varnost prometa je 17. oktobra 2019 odločil, da se družbi Gargždų geležinkelis ne dodelijo zmogljivosti, za katere je zaprosila, saj so bile te že dodeljene drugim podjetjem na podlagi pravila o prednosti iz točke 28 pravilnika o dodeljevanju. Poleg tega je navedel, da ni mogoče ponuditi nadomestnih zmogljivosti, ker je del javne železniške infrastrukture preobremenjen.

20. Družba Gargždų geležinkelis je 12. novembra 2019 zoper ta sklep vložila pritožbo pri predsedniku regulatornega organa, ki je 13. februarja 2020 izdal sklep o zavrnitvi pritožbe.

21. Družba Gargždų geležinkelis je zoper zadnjenavedeni sklep vložila tožbo pri Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni, Litva), ki jo je s sodbo z dne 22. oktobra 2020 zavrnilo.

22. Družba Gargždų geležinkelis je zoper sodbo z dne 22. oktobra 2020 vložila pritožbo pri Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve).

23. Na prvem mestu, to sodišče se sprašuje o nacionalnih pravilih, ki urejajo dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti. Natančneje, sprašuje se, ali sta tretje in četrto pravilo o prednosti iz točke 28 pravilnika o dodeljevanju v skladu z Direktivo 2012/34.

24. Ti pravili naj bi kot prednostno merilo za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti določali intenzivnost uporabe omrežja, kar naj bi bil dejavnik, na podlagi katerega bi bilo lahko kršeno načelo nediskriminacije, saj daje prvotnemu izvajalcu neupravičeno prednost. Tako naj bi bilo razsojeno v sodbi Sodišča z dne 28. februarja 2013<sup>5</sup> v zvezi z Direktivo 2001/14/ES,<sup>6</sup> ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2012/34.

25. Na drugem mestu, isto sodišče se sprašuje, ali je uporaba prednostnih meril pogojena s tem, da je bila infrastruktura razglašena za preobremenjeno, ali pa, nasprotno, kot izhaja iz člena 45(2) Direktive 2012/34, lahko upravljavec infrastrukture ta merila upošteva tudi v okviru postopka načrtovanja in usklajevanja voznega reda.

<sup>5</sup> Komisija/Španija (C-483/10, EU:C:2013:114; v nadaljevanju: sodba Komisija/Španija).

<sup>6</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404).

26. V teh okoliščinah je Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) Sodišču predložilo ti vprašanja za predhodno odločanje:

„Ali je treba prvi in drugi stavek člena 47(4) Direktive 2012/34/EU razlagati tako, da nedvoumno prepovedujeta sprejetje nacionalnega zakonskega predpisa, ki določa, da se v primeru preobremenjene infrastrukture pri dodeljevanju zmogljivosti upošteva intenzivnost uporabe železniške infrastrukture? Ali na to presojo vpliva povezanost stopnje uporabe železniške infrastrukture z dejansko uporabo te infrastrukture v preteklosti ali z načrtovano uporabo v obdobju, na katerega se nanaša veljavni vozni red? Ali na to presojo vplivajo določbe členov 45 in 46 Direktive 2012/34/EU, ki upravljavcu javne infrastrukture ali subjektu, ki odloča o zmogljivosti, podeljujejo široko diskrecijsko pravico za usklajevanje zahtevanih zmogljivosti, in izvajanje teh določb v nacionalnem pravu? Ali na to presojo vpliva dejstvo, da je infrastruktura v konkretnem primeru razglašena za preobremenjeno, ker sta za zmogljivosti zaprosila dva ali več prevoznikov v železniškem prometu za prevoz istega tovora?“

Ali določba člena 45(2) Direktive 2012/34/EU [...] pomeni, da lahko upravljavec infrastrukture nacionalno pravilo o prednosti uporabi tudi, če infrastruktura ni razglašena za preobremenjeno? V kolikšni meri (na podlagi katerih meril) mora upravljavec infrastrukture pred razglasitvijo infrastrukture za preobremenjeno *uskladiti zahtevane vlakovne poti in se posvetovati s prosilci* v skladu s prvim stavkom člena 47[(1)] Direktive 2012/34/EU? Ali bi moralo to posvetovanje s prosilci obsegati presojo o tem, ali sta dva ali več prosilcev vložila konkurenčne prošnje za prevoz istega tovora (blaga)?“

### III. Postopek pred Sodiščem

27. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil pri Sodišču vložen 9. novembra 2021.

28. Pisna stališča so predložile družba Gargždų geležinkelis, litovska vlada in Evropska komisija.

29. Presojeno je bilo, da izvedba obravnave ni nujna.

### IV. Presoja

#### A. Uvodne ugotovitve

30. Za boljše razumevanje spora je priporočljivo povzeti pravila, ki urejajo ravnanje upravljavca infrastrukture pri dodeljevanju zmogljivosti za uporabo elementov železniške infrastrukture.<sup>7</sup>

31. Direktiva 2012/34 vsebuje določbe, ki se uporabljajo za upravljanje železniške infrastrukture na eni strani in za dejavnosti prevoznikov v železniškem prometu na drugi. Med zadnjenavedene spadajo določbe o pravni ureditvi pridobivanja licenc in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti družbam, ki morajo zanje plačevati uporabnino.

<sup>7</sup> V naslednjih točkah (od 31 do 41) so, v nekaterih primerih z minimalnimi spremembami, navedene ustrezne točke sklepnih predlogov, ki sem jih predstavil v zadevi C-388/17, SJ, EU:C:2018:738.

32. Zmogljivost železniške infrastrukture je seveda omejena,<sup>8</sup> saj gre za „naravni monopol“,<sup>9</sup> ki ga ni smiselno ponovno pojasnjevati. V Direktivi 2012/34 sestavni deli te infrastrukture niso opredeljeni, temveč so opisno navedeni v Prilogi I k tej direktivi.<sup>10</sup> Pojem omrežja je povezan s to infrastrukturo: železniško omrežje pomeni „celotno železniško infrastrukturo, ki jo upravljavec infrastrukture upravlja“.<sup>11</sup>

33. Železniško infrastrukturo (ki je povezana s pojmom vlakovnih poti)<sup>12</sup> upravlja njen upravljavec, ki je odgovoren za njeno obratovanje, vzdrževanje in obnovo. Subjekti, ki so pridobili licenco za prevoznika v železniškem prometu, morajo upravljavca zaprositi, naj jim dodeli pravico do uporabe določenega dela zmogljivosti te infrastrukture.

34. Pred postopkom dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti se sestavi tako imenovani „program omrežja“, v katerem upravljavec infrastrukture podrobno obrazloži splošna pravila, roke, postopke in merila za dodelitev. V skladu z Direktivo 2012/34 je natančna določitev raznovrstnih podrobnosti v zvezi s tem prepuščena upravljavcu.<sup>13</sup>

35. Osnovno načelo je, da si upravljavec infrastrukture prizadeva, kolikor je mogoče, ugoditi vsem prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti, ki jih prejme. Če to ni mogoče, uporabi druga merila dodeljevanja.<sup>14</sup> Poleg tega mora pripraviti osnutek operativnega voznega reda ter ga predstaviti zainteresiranim stranem, da te izrazijo svoja stališča.

36. Po sprejetju vseh odločb<sup>15</sup> o dodelitvi infrastrukturnih zmogljivosti se lahko na podlagi načrtovanih voženj vlakov in voznega parka na infrastrukturi v obdobju veljavnosti operativnega voznega reda ta dokončno določi. V točki 2 Priloge VII k Direktivi 2012/34 je navedena možnost sprememb ali prilagoditev operativnega voznega reda, iz česar je razvidna njegova prožnost in prilagodljivost glede na spreminjajoče se okoliščine.

37. Upravljavec infrastrukture deluje v okoliščinah, v katerih so možnosti za izpolnitev prošnji družb, ki so jih vložile, (prostorsko in časovno) omejene. Ker so proge omejene na te, ki tečejo po tirih, in je njihova uporaba odvisna od zmogljivosti objektov za izvajanje storitev, mora upravljavec usklajevati izvajanje prevoznih storitev vseh prevoznikov v železniškem prometu.

<sup>8</sup> To je poudarjeno v uvodni izjavi 58 Direktive 2012/34, v kateri je navedeno, da bi „[u]reditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti [...] morala upoštevati učinke naraščajoče preobremenjenosti infrastrukturne zmogljivosti in, nenazadnje, pomanjkanje zmogljivosti“.

<sup>9</sup> Uvodna izjava 71 Direktive 2012/34.

<sup>10</sup> Vključuje fizično osnovo, potrebno za vzpostavitev železniškega omrežja in izvajanje storitev na njem, kot so zemljišča, tiri in progovno telo, potniški peroni in tovarne klančine, dostopne poti, ograje, zaščite, objekti (mostovi ali predori), nivojski cestni prehodi, zgornji ustroj, dostopne poti za potnike in dovoz blaga, signalno-varnostne in telekomunikacijske naprave na odprti progi, na železniških in ranžirnih postajah, električna razsvetljava in naprave za pretvorbo in prenos električne energije za vleko vlakov ali objekti, ki jih uporablja oddelek za infrastrukturo.

<sup>11</sup> Člen 3, točka 25, Direktive 2012/34.

<sup>12</sup> Infrastrukturne zmogljivosti pomenijo „možnost načrtovanja zahtevanih vlakovnih poti za en del infrastrukture za določeno obdobje“ (člen 3, točka 24 in 27).

<sup>13</sup> Na primer določitev pravil za obračunavanje pristojbin (člen 29(3)), opredelitev zahtev, ki jih morajo izpolnjevati prosilci (člen 41(2)), določitev načel postopka usklajevanja in sistema za reševanje sporov (člen 46(4) in (6)) ali, nazadnje, kar se tiče preobremenjene infrastrukture, določitev postopkov in meril, ki jih je treba upoštevati, ter opredelitve mejne kvote uporabe (člena 47(6) in 52(2)).

<sup>14</sup> Če upravljavec infrastrukture ugotovi, da je prejel med seboj nezdržljive prošnje, si z njihovim usklajevanjem prizadeva za to, da bi se vsem čim bolj ugodilo, pri čemer lahko v sprejemljivem okviru ponudi infrastrukturne zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprosenih.

<sup>15</sup> Sprejetje odločb o dodelitvi infrastrukturnih zmogljivosti se predpostavlja, čeprav v Direktivi niso izrecno omenjene. Člen 46(6) določa sistem za reševanje sporov (brez poseganja v ustrezno pritožbo v skladu s členom 56).

38. Svoboda prevoznikov v železniškem prometu, da javnosti nudijo proge, ki jih želijo, in vozni red, ki jim najbolj ustreza, je združljiva s tem, da mora biti ta ponudba v skladu z usklajevalnimi odločitvami upravljavca infrastrukture. Ta v končni fazi „predpiše“ (čeprav z ugoditvijo prošnjam prevoznikov) tako imenovane „pogoje delovanja“, v skladu s katerimi se storitve opravljajo.

39. V Direktivi 2012/34 je določenih več pristojnosti upravljavca infrastrukture, ki vplivajo na te pogoje. Opredelitve „nadomestne proge“, „gospodarsko smiselne nadomestne možnosti“ ali „preobremenjene infrastrukture“, določene v členu 3, se pozneje odražajo v ureditvi, na podlagi katere upravljavec infrastrukture pri določanju pogojev uporabe železniškega omrežja, pa naj gre za „zmogljivost, ki se bo dala na voljo“, „stanje [proge], ki se bo oskrbovala“ ali „pogostnost storitve“, lahko posreduje – in mora posredovati – da se preprečijo podvajanja in preobremenitve.<sup>16</sup>

40. Upravljavec infrastrukture lahko na podlagi programa omrežja, ki ga mora objaviti, prav tako spremeni elemente, ki jih ni mogoče določiti vnaprej. Poleg tega lahko dodeli zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprosenih, kar kaže na to, da je polje proste presoje, ki ga imajo prevozniki v železniškem prometu pri odločanju, skrženo zaradi omejenih možnosti, ki so neizogibna posledica omejenosti razpoložljivih sredstev, s katerimi mora upravljati upravljavec infrastrukture.

41. Skratka, posledica potrebe po upravljanju in razdeljevanju omejenih sredstev železniške infrastrukture je ta, da mora biti upravljavec infrastrukture pristojen, da za podjetja, ki jo uporabljajo, določa pogoje opravljanja storitev, ki vplivajo na zmogljivost, ki se bo dala na voljo, proge in pogostnost storitev.

42. Upravljavec infrastrukture ima osrednjo vlogo kot oseba, odgovorna za obratovanje, vzdrževanje in obnavljanje fizične infrastrukture, ki omogoča železniški promet. V skladu s členom 39(1) Direktive 2012/34 mora zagotoviti, „da se infrastrukturne zmogljivosti dodeljujejo na pošten in nediskriminatoren način“.

43. Prevozniki v železniškem prometu, ki imajo dovoljenje<sup>17</sup> za opravljanje dejavnosti v tem sektorju, morajo pri njem zaprositi za priznanje pravice do uporabe določenega dela infrastrukturnih zmogljivosti za opravljanje prevoznih storitev.<sup>18</sup>

44. Člen 13(1) Direktive 2012/34 upravljavcem železniške infrastrukture nalaga obveznost, da vsem prevoznikom v železniškem prometu na nediskriminatoren način zagotavljajo minimalni paket dostopa do infrastrukture, določen v točki 1 Priloge II.

45. Namen postopka dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti, določenega v Direktivi 2012/34, je zagotoviti, da prevozniki v železniškem prometu dejansko razpolagajo z dodeljenimi zmogljivostmi v skladu s pooblastili iz člena 10(1) Direktive.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> To stališče je potrjeno z Direktivo (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o spremembi Direktive 2012/34/EU glede odprtja trga notranjih storitev železniškega potniškega prometa in upravljanja železniške infrastrukture (UL 2016, L 352, str. 1). V uvodni izjavi 28 te direktive je navedeno, da lahko države članice „določijo posebne pogoje za pridobitev pravice dostopa do infrastrukture, da bi s tem omogočile izvajanje integriranega sistema voznih redov za storitve železniškega potniškega prometa“.

<sup>17</sup> Člen 17(4) Direktive 2012/34 določa, da „[n]oben prevoznik ne sme opravljati storitev železniškega prevoza, ki jih zajema to poglavje, če mu ni bila podeljena ustrezna licenca za opravljanje teh storitev“.

<sup>18</sup> V skladu s členom 17(4) Direktive 2012/34 „licenca sama po sebi imetniku ne daje pravice dostopa do železniške infrastrukture“.

<sup>19</sup> „Prevoznikom v železniškem prometu se pod pravičnimi, nediskriminatornimi in preglednimi pogoji odobri pravica dostopa do železniške infrastrukture v vseh državah članicah za namen izvajanja vseh vrst železniškem tovornega prometa.“ Člen 10(2) Direktive 2012/34 se nanaša na prevoz potnikov.

46. Ta postopek sega od sestave programa omrežja do odobritve operativnega voznega reda.<sup>20</sup> Vmesni postopki so določeni v oddelku 3 poglavja IV Direktive 2012/34 in vključujejo:

- prošnje za infrastrukturne zmogljivosti, ki jih vloži eden ali več prosilcev (prevoznikov v železniškem prometu);
- fazo načrtovanja voznega reda, ko so prošnje prosilcev vložene;
- fazo usklajevanja, ki se začne, ko je upravljavec infrastrukture soočen z medsebojno nezdružljivimi prošnjami;
- razglasitev preobremenjene infrastrukture, do katere pride, kadar uskladitev ni mogoča. V tem primeru upravljavec infrastrukture uporabi prednostna merila za dodelitev.

47. Zdi se mi, da je pri preučitvi postavljenih vprašanj najprimerneje upoštevati časovno zaporedje postopkov za dodelitev zmogljivosti. Zato bom najprej obravnaval postopek usklajevanja, nato pa se bom osredotočil na pravila, ki se uporabljajo za preobremenjeno infrastrukturo.

### ***B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje***

48. Predložitveno sodišče želi z elementi drugega vprašanja v bistvu izvedeti, ali upravljavec železniške infrastrukture pred razglasitvijo njene preobremenjenosti:

- lahko uporabi nacionalno pravilo o prednosti;
- mora opraviti usklajevanje zaprosenih vlakovnih poti in se posvetovati s prosilci;
- mora presoditi, ali je blago, ki ga nameravata prevažati dva ali več prosilcev, identično.

49. V tem sklopu vprašanj se materialni vidiki (pravila za dodeljevanje zmogljivosti) prepletajo s formalnimi (postopki načrtovanja in usklajevanja voznega reda). Začel bom z analizo zadnjenavedenih.

#### ***1. Postopki načrtovanja in usklajevanja voznega reda: člena 45 in 46 Direktive 2012/34***

50. V okviru načrtovanja voznega reda si „[u]pravljavec infrastrukture [...] prizadeva, kolikor je mogoče, ugoditi vsem prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti“.<sup>21</sup> Kadar naleti na med seboj nezdružljive prošnje, „si z njihovim *usklajevanjem* prizadeva za to, da bi se čim bolj ugodilo vsem zahtevam“.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vozni red vsebuje „podatke, ki določajo vse načrtovane vožnje vlaka in železniškega voznega parka na zadevni infrastrukturi v obdobju, za katerega velja“ (člen 3, točka 28, Direktive 2012/34).

<sup>21</sup> Člen 45(1) Direktive 2012/34.

<sup>22</sup> Člen 46(1) Direktive 2012/34. Podobno odstavek 5 istega člena določa: „Kadar prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti ni mogoče ugoditi brez usklajevanja, si upravljavec infrastrukture prizadeva za ugodno rešitev vseh prošenj v okviru usklajevanja.“

51. Usklajevanje<sup>23</sup> ima torej ključno vlogo pri dodeljevanju infrastrukturnih zmogljivosti med nezdružljive prošnje. Pri izvajanju te usklajevalne naloge, katere načela je treba določiti v programu omrežja,<sup>24</sup> člen 46 Direktive 2012/34:

- upravljavcu infrastrukture omogoča, da „v sprejemljivem okviru ponudi [...] infrastrukturne zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprosenih“ (odstavek 2);
- določa postopek posvetovanja s prosilci, ki so obveščeni o vsebini prošenj drugih prosilcev, ne da bi bila razkrita njihova identiteta. Namen posvetovanja je, da upravljavec infrastrukture razreši vse nezdružljivosti (odstavek 3);
- vzpostavlja „sistem za reševanje sporov [glede dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti], da bi se taki spori hitro rešili“ (odstavek 6).

52. Iz tega sklopa pravil izhaja, da morajo prevozniki v železniškem prometu in upravljavec infrastrukture v postopku usklajevanja aktivno sodelovati, da bi dosegli razumno rešitev. Upravljavec infrastrukture na podlagi poznavanja predlogov vsakega prosilca in obstoječih omejitev zmogljivosti omogoči, da imajo vsi prosilci možnost opravljati storitve, četudi za to nekaj žrtvujejo.

53. Menim, da vloga upravljavca infrastrukture presega vlogo navadnega posrednika, ki poskuša nasprotni strani pripeljati do sporazuma. Kot sem že navedel, so mu z Direktivo 2012/34 podeljena pooblastila za odločanje. Zlasti člen 46(3) upravljavca infrastrukture pooblašča za *reševanje* sporov med prosilci.

54. Iz informacij v predložitveni odločbi in stališč strank je mogoče sklepati, da postopek usklajevanja, opravljen v tej zadevi, ni v celoti v skladu z zahtevami iz člena 46 Direktive 2012/34,<sup>25</sup> vendar lahko to zaradi seznanjenosti z dejanskim stanjem ugotovi le predložitveno sodišče.

## 2. Prednostne izbire pri postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda?

55. Člen 45(2) Direktive dopušča, da upravljavec infrastrukture „v postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda daje prednost posebnim storitvam, vendar le kot je določeno v členih 47 in 49“.

56. Razlaga te določbe ni enostavna, saj člen 47 ureja razglasitev odseka za preobremenjenega, člen 49 pa se nanaša na posebno infrastrukturo (ki v obravnavani zadevi ni pomembna).

<sup>23</sup> Ki je v členu 3, točka 22, Direktive 2012/34 opredeljeno kot „postopek, po katerem upravljavec infrastrukture in prosilci poskušajo najti rešitev, kadar obstajajo nasprotujoče si prošnje za dodelitev infrastrukturnih zmogljivostih“.

<sup>24</sup> Člen 46(4) in Priloga IV, točka 3, k Direktivi 2012/34. V skladu z zadnjenavedeno prilogo informacije, ki jih je treba vključiti v program omrežja, vključujejo: „(d) načela postopka usklajevanja in sistem reševanja sporov, ki je na voljo kot del tega postopka“.

<sup>25</sup> Zdi se, da je bil ta postopek omejen na izmenjavo dopisov, pri čemer ni bilo sledi o poskusu reševanja spora. V točki 15 predložitvene odločbe je navedena nemoč upravljavca infrastrukture, ker je eden od prosilcev zavrnil sodelovanje v postopku usklajevanja. Ta je razvidna tudi iz stališča družbe Gargždų geležinkelis (točke od 68 do 70). Nelogično bi bilo, če bi bil postopek usklajevanja obsojen na neuspeh, ker eden od prosilcev noče sodelovati v njem.

57. Menim, da sklicevanje na člen 47 v členu 45 omogoča, da se prednostna merila, ugodna za nekatere storitve, ki jih prvonavedena določba predvideva za dodeljevanje zmogljivosti preobremenjene infrastrukture, smiselno uporabljajo za (predhodne) postopke načrtovanja in usklajevanja voznega reda.

58. Glede tega se strinjam s stališčem litovske vlade in ne s Komisijo, ki meni, da v členih 45 in 46 uporaba pravil o prednosti ni obravnavana, saj so ta omejena na člen 47. Komisija trdi, da to izhaja iz sodbe SJ,<sup>26</sup> točki 39 in 40, vendar se moja razlaga teh točk razlikuje od njene.

59. Sodišče je v navedeni sodbi, potem ko je povzelo bistvo postopkov načrtovanja in usklajevanja voznega reda, poudarilo, da „člen 47 Direktive 2012/34 vsebuje določbe za primer preobremenjenosti železniške infrastrukture, v okviru katerih lahko upravljavec infrastrukture določi prednostna merila“. Ni preučilo (ker v tem sporu to ni bilo potrebno), ali bi se ista merila lahko uporabila v postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda.

60. Kot sem prav tako že navedel, člena 45 in 46 Direktive 2012/34 upravljavcu infrastrukture podeljujeta široko diskrecijsko pravico pri odločanju o prošnjah za dodelitev. Za to mu nič ne preprečuje, da bi vnaprej (v programu omrežja) napovedal, na podlagi katerih razumnih, objektivnih in nediskriminatornih meril bo načrtoval vozni red in po potrebi usklajeval medsebojno nezdržljive prošnje. Prav tako lahko daje prednost nekaterim storitvam pred drugimi, če je to v skladu s splošnim interesom.

61. Kot trdi litovska vlada, to spodbuja preglednost postopka, saj so prosilci vnaprej seznanjeni, kaj lahko pričakujejo, kadar je treba njihove prošnje uskladiti.

62. Drugače je, če pravila o prednosti kot odločilno merilo vključujejo intenzivnost uporabe. V nadaljevanju bom analiziral, v kolikšni meri se s tem merilom daje prednost že uveljavljenemu izvajalcu, tako da njegova uporaba onemogoča uresničitev enega od bistvenih ciljev Direktive 2012/34, in sicer odprtje železniškega trga za konkurenco.

### 3. *Narava blaga, ki se prevažata*

63. Tako kot litovska vlada in Komisija menim, da vrsta blaga, ki se prevažata, ni upošteven element v postopku usklajevanja prošenj za dodelitev zmogljivosti, ki se izkažejo za nezdržljive.

64. V Direktivi 2012/34 se posebnosti v zvezi z naravo blaga upoštevajo pri določanju pribitkov, ne pa tudi v postopku usklajevanja. V skladu s četrtem pododstavkom člena 32(1) Direktive lahko upravljavci infrastrukture uvedejo razlikovanje med tržnimi deli glede na blago, ki se prevažata.

65. Še več, ni razloga, da bi bila v prošnjah za dodelitev zmogljivosti navedena vrsta tovora, ki ga namerava prevoznik v železniškem prometu prevažati. Po navedbah družbe Gargždų geležinkelis<sup>27</sup> se je namreč njena prošnja nanašala na tovarne vlake, ne da bi opredelila blago, ki ga je nameravala prevažati (kar se zdi logično, saj je to okoliščina, odvisna od konkretnih zahtev trga).<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Sodba z dne 28. februarja 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

<sup>27</sup> Točki 15 in 16 njenega pisnega stališča.

<sup>28</sup> Če je „licenca“ „dovoljenje, ki ga licenčni organ izda prevozniku in s katerim se prizna njegova sposobnost, da kot prevoznik v železniškem prometu opravlja storitve železniškega prevoza“, in mora prevoznik v železniškem prometu imeti za glavno dejavnost „opravljanje storitev prevoza blaga in/ali potnikov v železniškem prometu“, mora vloga za dodelitev zmogljivosti vključevati predlagano storitev (prevoz potnikov ali blaga), ne pa nujno vrste blaga, ki se prevažata.

### C. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

66. Predložitveno sodišče želi z elementi tega vprašanja za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali člen 47(4) Direktive 2012/34, če je infrastruktura opredeljena kot preobremenjena, omogoča sprejetje prednostnih meril za dodelitev zmogljivosti, ki upoštevajo intenzivnost pretekle ali prihodnje uporabe te infrastrukture s strani prevoznika v železniškem prometu.

67. Stališča strank v postopku se v tem pogledu razlikujejo. Družba Gargždų geležinkelis trdi, da gre za diskriminacijo izvajalcev, ki vstopajo na trg, kar litovska vlada zanika. Komisija pa trdi, da bi bilo merilo, tudi če bi bilo abstraktno gledano veljavno, dopustno le, če ne bi povzročilo omejevanja konkurence in ne bi spodbujalo pridrževanja zmogljivosti.

68. Sodba Komisija/Španija po mojem mnenju vsebuje napotke, potrebne za odgovor na ta vprašanja. Sodišče je v tej sodbi:

- razsodilo, da „člen 14(1) Direktive 2001/14 [zdaj člen 39(1) Direktive 2012/34] določa, da upravljavec infrastrukture zlasti zagotavlja, da se infrastrukturne zmogljivosti dodeljujejo pravično in brez razlikovanja ter v skladu s pravom Unije“;
- ugotovilo, da je „merilo dejanske uporabe omrežja kot merilo za dodeljevanje zmogljivosti diskriminatorno, ker vodi v ohranitev prednosti uveljavljenih uporabnikov in zavrnitev dostopa do najprivlačnejših vlakovnih poti novim uporabnikom, če se prošnje za isto vlakovno pot prekrivajo ali če je omrežje preobremenjeno“.<sup>29</sup>

69. Res je, da se je v navedeni zadevi intenzivnost uporabe nanašala na preteklo uporabo, v obravnavanem sporu pa gre za predvideno uporabo v prihodnosti. Vendar menim, da ta okoliščina ne vpliva na rezultat.

70. Da bi bile napovedi prihodnjih potreb po infrastrukturnih zmogljivostih prepričljive in realistične, jih je namreč treba podpreti z objektivnimi podatki o uporabi v bližnji preteklosti (ali sedanjosti). Te elemente presoje lahko predložijo samo uveljavljeni izvajalci, medtem ko so vsi, ki se šele poskušajo vključiti, v podrejenem položaju: v svojo korist se ne morejo sklicevati na storitve, ki so jih opravili (ali pa lahko to storijo le v manjšem obsegu).

71. V resnici bi lahko sprejetje tega merila povzročilo začaran krog, v katerem bi se uveljavljenemu izvajalcu zaporedoma verižno dodeljevale zmogljivosti, s čimer bi se zaobšla zahteva iz člena 38(2) Direktive 2012/34 („Pravica do uporabe posebnih infrastrukturnih zmogljivosti v obliki vlakovne poti se prosilcem lahko dodeli za največ eno sezono operativnega voznega reda.“).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Sodba Komisija/Španija (točki 94 in 95). Ta sodna praksa tudi nasprotuje temu, da bi se člen 52 („Uporaba vlakovnih poti“), ki se nanaša na prednostno razvrščanje v postopku dodelitve, razlagal v smislu, da bi lahko predhodna stopnja uporabe vlakovnih poti pomenila prednost. Zlasti odstavek 2 navedenega člena je usmerjen v nasprotno smer, saj določa, da je treba v primeru preobremenjene infrastrukture ukiniti vlakovno pot, ki se je premalo uporabljala.

<sup>30</sup> Sodba Komisija/Španija (točki 91 in 92). Sodišče je v točki 98 navedene sodbe poudarilo obstoj „posebn[ih] določb[...] za spodbujanje učinkovite uporabe infrastrukturnih zmogljivosti [v Direktivi 2001/14, ki] ob tem [...] zagotavlja[jo] pravičen in nediskriminatoren dostop do železniškega omrežja“. Generalni pravobranilec N. Jääskinen je v sklepnih predlogih poudaril, da „[d]ajanje prednosti prvotnim izvajalcem [...] ni navedeno med ukrepi, predvidenimi v navedeni direktivi za spodbujanje učinkovite uporabe omrežja“ (C-483/10, EU:C:2012:524, točka 97).

72. Tudi če bi se priznalo, da je neenako obravnavanje upravičeno z drugim ciljem Direktive 2012/34, kot je zagotavljanje učinkovitejše uporabe infrastrukture, „za uresničitev tega cilja nikakor ni nujno, da zadevni ukrep razlikuje med prevozniki v omrežju niti da preprečuje dostop do omrežja novim prevoznikom“.<sup>31</sup>

73. Zdi se, da iz dejanskega stanja, opisanega v predložitveni odločbi in stališčih strank, izhaja, da je dejansko prišlo do takšne diskriminacije v škodo novega izvajalca. Čeprav mora tudi to preveriti predložitveno sodišče, vse kaže, da se na podlagi tretjega in četrtega pravila iz točke 28 pravilnika o dodeljevanju zahtevki novega izvajalca za dostop do infrastrukture sistematično zavračajo v korist prvotnega izvajalca v javni lasti. Poleg tega naj bi zadnjenavedeni izvajalec zaprosal za zmogljivosti, ki naj jih po pridobitvi ne bi uporabljal,<sup>32</sup> in zavračal sodelovanje v postopku usklajevanja.

## V. Predlog

74. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) odgovori:

Direktivo 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja

je treba razlagati tako, da

- v členu 46 nalaga obstoj postopkov za usklajevanje in reševanje sporov, ki upravljavcu infrastrukture omogočajo, da se v razumnih mejah sam odloči o dodelitvi železniških infrastrukturnih zmogljivosti prosilcem, tako da po posvetovanju z njimi uskladi nasprotujoče si prošnje;
- člen 45(2) v povezavi s členom 47 omogoča, da upravljavec infrastrukture v postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda daje prednost posebnim storitvam, če to stori na podlagi objektivnih, preglednih, razumnih, sorazmernih in nediskriminatornih meril;
- v skladu s členom 47(4) nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki kot prednostno merilo za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti, kadar je ta infrastruktura preobremenjena, določa preteklo ali prihodnjo intenzivnost uporabe železniškega omrežja s strani uveljavljenega izvajalca, s čimer se novim izvajalcem prepreči dostop do iste infrastrukture.

<sup>31</sup> Sodba Komisija/Španija (točka 97).

<sup>32</sup> Družba Gargždų geležinkelis se sklicuje na poročilo litovskega računskega sodišča (revizijsko poročilo št. VA 2018 P 20 1 12 z dne 12. decembra 2018), iz katerega naj bi izhajalo, da javni prevoznik ni uporabil 39 % rezerviranih zmogljivosti.