



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 28. februarja 2013*

„Neizpolnitev obveznosti države — Razvoj železnic Skupnosti — Direktiva 2001/14/ES — Dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti — Zaračunavanje — Uporabnine — Neodvisnost upravljanja“

V zadevi C-483/10,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 6. oktobra 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopata H. Støvlbæk in R. Vidal Puig, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Španiji, ki jo zastopata S. Centeno Huerta in B. Plaza Cruz, agentki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, T. Müller in J. Očková, agenti,

Francoske republike, ki jo zastopata G. de Bergues in M. Perrot, agenta,

intervenientki,

SODIŠČE (prvi senat),

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

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. maja 2012,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. septembra 2012

izreka naslednjo

* Jezik postopka: španščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev:
 - s členi 4(1), 11, 13(2), 14(1) in 30(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 (UL L 315, str. 44, v nadaljevanju: Direktiva 2001/14), in
 - s členom 10(7) Direktive Sveta 91/440/EGS 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 Sveta 2006/103/ES z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 344, v nadaljevanju: Direktiva 91/440),

ni izpolnila obveznosti iz teh določb.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Člen 4 Direktive 91/440, ki je v oddelku II te direktive, naslovljenem „Neodvisnost upravljanja“, določa:
 - „1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da glede upravljanja, vodenja in notranjega nadzora nad upravnimi, ekonomskimi in računovodskimi zadevami prevoznikom v železniškem prometu zagotovijo neodvisnost, v skladu s katero bodo razpolagali zlasti s svojim premoženjem, proračunom in računovodstvom, ki so ločeni od premoženja, proračuna in računovodstva države.
 - 2. Ob upoštevanju okvira in posebnih predpisov zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja zmogljivosti je upravljavec železniške infrastrukture odgovoren za svoje lastno upravljanje, vodenje in interni nadzor.“
 - 3 V uvodnih izjavah od 11 do 13 in 34 Direktive 2001/14 je navedeno:
 - „(11) 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.
 - (12) Ureditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti v takšnem okviru, kakor ga določijo države članice, naj spodbuja upravljavce železniške infrastrukture, da optimalno izkoristijo svojo infrastrukturo.
 - (13) Ureditev dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti prevoznikom v železniškem prometu daje jasne in dosledne spodbude, ki jih vodijo k racionalnim odločitvam.
- [...]
- (34) Naložbe v železniško infrastrukturo so zaželeno, ureditev zaračunavanja uporabnin za uporabo infrastrukture pa spodbuja upravljavce železniške infrastrukture k uresničevanju primernih naložb, kadar so te ekonomsko privlačne.“

- 4 Člen 4 Direktive 2001/14, naslovljen „Določitev, obračunavanje in pobiranje uporabnin“, v odstavku 1 določa:

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

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

- 5 Člen 11 Direktive 2001/14, naslovljen „Načrt izvedbe“, v odstavku 1 določa:

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

- 6 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Pravice do infrastrukturnih zmogljivosti“, v odstavku 2 določa:

„Pravica do uporabe posebnih infrastrukturnih zmogljivosti v obliki vlakovne poti se prosilcem lahko dodeli za največ eno sezono operativnega voznega reda.

Upravljavec železniške infrastrukture in prosilec lahko skleneta okvirno pogodbo, kakor določa člen 17, za uporabo zmogljivosti na zadevni železniški infrastrukturi za obdobje, ki je daljše od ene sezone operativnega voznega reda.“

- 7 Člen 14 navedene direktive, naslovljen „Dodeljevanje zmogljivosti“, v odstavku 1 določa:

„Države članice izdelajo okvir za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja iz člena 4 Direktive 91/440/EGS. Izdelajo se posebna pravila za dodeljevanje zmogljivosti. Upravljavec železniške infrastrukture izvaja postopke dodeljevanja zmogljivosti. Upravljavec infrastrukture zlasti zagotavlja, da se infrastrukturne zmogljivosti dodeljujejo pravično in brez razlikovanja ter v skladu z zakonodajo Skupnosti.“

Špansko pravo

- 8 V členu 21 zakona 39/2003 o železniškem sektorju (Ley 39/2003 del Sector Ferroviario) z dne 17. novembra 2003 (BOE št. 276 z dne 18. novembra 2003, str. 40532, v nadaljevanju: LSF) so našteje pristojnosti in funkcije upravljavca železniške infrastrukture, med katerimi je pobiranje uporabnin za to infrastrukturo.
- 9 Na podlagi člena 73(5) LSF je mogoče pri določanju zneska uporabnin za železniško infrastrukturo v skladu z učinkovitim delovanjem železniškega sistema v splošnem interesu upoštevati stopnjo preobremenjenosti infrastrukture, razvoj novih prevoznih storitev v železniškem prometu in potrebo po spodbujanju uporabe prog, ki niso dovolj izkoriščene, pri čemer se vsekakor zagotovi optimalna konkurenca med prevozniki v železniškem prometu.
- 10 Člen 76 LSF v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Uporabnine za uporabo železniške infrastrukture upravlja upravljavec te infrastrukture, ki lahko glede uporabnine za uporabo železniških postaj in drugih železniških objektov zahteva predložitev dokumentov, ki so potrebni za sestavo ustreznega računa.

2. Račun se lahko pripravi na posamični ali skupni osnovi v skladu s pogoji, ki so določeni z ministrsko uredbo, s katero se določijo način obračuna ter roki in sredstva, da bi se lahko dejansko pobralo dolgovane zneske.“

- 11 Člen 77(1) LSF določa, da se zneski uporabnin za železniške proge, ki so del železniškega omrežja v splošnem interesu, ter uporabnin za železniške postaje in druge železniške objekte določijo z ministrskim odlokom.
- 12 Člen 81(1)(j) LSF določa zlasti, da je za določanje, in če je potrebno, spreminjanje zneska uporabnin za železniško infrastrukturo pristojno ministrstvo za opremo in promet.
- 13 V členih 88 in 89 LSF so med resnimi oziroma zelo resnimi kršitvami, za katere so določene sankcije, navedena nekatera ravnanja prevoznikov v železniškem prometu, „ki so povezana z motnjami v delovanju omrežja“.
- 14 Kraljevemu odloku 2395/2004 z dne 30. decembra 2004 o odobritvi statusa javnega podjetja upravljavcu železniške infrastrukture (BOE št. 315 z dne 31. decembra 2004, str. 42785) je priložen statut tega javnega podjetja (v nadaljevanju: ADIF), katerega člen 1 določa, da je ta javni organ izenačen s kategorijo javnih podjetij iz člena 43(1)(b) zakona 6 z dne 14. aprila 1997 o organizaciji in delovanju javne uprave države. ADIF je organ pri ministrstvu za opremo in promet, ki je v skladu s členom 43(2) tega zakona pristojno za njegovo strateško vodenje in ocenjevanje ter nadzor nad dejavnostjo tega podjetja.
- 15 V členu 3(1) statuta tega javnega podjetja so našteve njegove pristojnosti in funkcije, med katerimi je pobiranje uporabnin za železniško infrastrukturo.
- 16 Kraljevi odlok 2396/2004 z dne 30. decembra 2004 o odobritvi statusa javnega podjetja družbi RENFE-Operadora (BOE št. 315 z dne 31. decembra 2004, str. 42797) določa, da je družba RENFE-Operadora javno podjetje, pravno povezano z ministrstvom za opremo in promet, ki je pristojno za njegovo strateško vodenje in ocenjevanje ter nadzor nad njegovo dejavnostjo.
- 17 Z ministrskim odlokom FOM/898/2005 (BOE št. 85 z dne 9. aprila 2005, str. 12331) so bili določeni zneski uporabnin za železniško infrastrukturo, in sicer za železniške proge, ki so del železniškega omrežja v splošnem interesu, ter za železniške postaje in druge železniške objekte.
- 18 Člen 11 ministrskega odloka FOM/897/2005 z dne 7. aprila 2005 o izjavi o omrežju in postopku dodeljevanja zmogljivosti železniške infrastrukture (BOE št. 85 z dne 9. aprila 2005, str. 12324, v nadaljevanju: ministrski odlok 897/2005) določa:

„Upravljavec železniške infrastrukture infrastrukturne zmogljivosti, za katere so bile vložene prošnje, dodeli tako:

[...]

(b) če se prošnje za isto vlakovno pot prekrivajo ali je bilo omrežje razglašeno za preobremenjeno, se pri dodeljevanju upošteva ta prednostna razporeditev v padajočem vrstnem redu:

1. prednost, ki jo za različne vrste storitev na vsaki progi po potrebi določi ministrstvo za opremo in promet, pri čemer upošteva zlasti storitve prevoza blaga.

[...]

4. dodelitev operativnih voznih redov, ki jih je prosilec dejansko uporabljal pred to prošnjo za vlakovne poti.

[...]“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 19 Komisija je 15. junija 2007 španskim organom poslala vprašalnik, med drugim o uporabi direktiv 91/440 in 2001/14.
- 20 Po dopisovanju s temi organi je Komisija z dopisom z dne 27. junija 2008 Kraljevini Španiji poslala pisni opomin, v katerem je izrazila dvom o združljivosti nekaterih vidikov španskih predpisov v zvezi z železnicami z navedenima direktivama.
- 21 Ta država članica je na pisni opomin odgovorila z dopisom z dne 16. oktobra 2008. Poleg tega je dodatne informacije sporočila Komisiji v dopisih z dne 5. februarja in 13. julija 2009.
- 22 Komisija je nato z dopisom z dne 9. oktobra 2009 Kraljevini Španiji poslala obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da španski predpisi s področja železniškega prometa niso v skladu z direktivama 91/440 in 2001/14, in jo pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev z njim. Ta država članica je na to mnenje odgovorila z dopisom z dne 16. decembra 2009.
- 23 Komisija z odgovorom Kraljevine Španije ni bila zadovoljna, zato je vložila to tožbo, ki temelji na petih očitkih.
- 24 S sklepoma predsednika Sodišča z dne 16. februarja 2011 in z dne 8. septembra 2011 je bila Češki republiki in Francoski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Španije.
- 25 Komisija je z aktom, vloženim v sodnem tajništvu Sodišča 26. marca 2012, Sodišče obvestila, da odstopa od tretjega in četrtega očitka tožbe, ki se nanašata na člen 30(1) Direktive 2001/14 in člen 10(7) Direktive 91/440, ker je Kraljevina Španija sprejela zakon 2/2011 o trajnostnem gospodarstvu (*Ley 2/2011 de Economía sostenible*) z dne 4. marca 2011 (BOE št. 55 z dne 5. marca 2011, str. 25033).

Tožba

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

Trditve strank

- 26 Komisija trdi, da španska zakonodaja ni v skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14, ker je znesek uporabnin v celoti določen z ministrskim odlokom, zato je edina funkcija upravljavca infrastrukture, to je ADIF, pobiranje uporabnin. Ta naj bi namreč le izračunal znesek uporabnine v vsakem konkretnem primeru in pri tem uporabil formulo, ki jo je predhodno izčrpno določil ministrski organ. Torej naj ne bi mogel po lastni presoji spreminjati zneska uporabnine v vsakem konkretnem primeru.
- 27 Komisija meni, da španski predpisi prav tako ne izpolnjujejo zahteve glede samostojnosti upravljavca infrastrukture pri upravljanju, ker zneske uporabnin določa samo ministrski organ, s čimer se upravljavcu odvzame bistven instrument upravljanja.
- 28 Razlaga pojma „obračunavanje“ iz člena 4(1), drugi pododstavek, Direktive 2001/14, ki jo je uporabila Kraljevina Španija, je po mnenju Komisije pretirano ozka tako glede na splošen pomen izraza kot glede na zahtevo, določeno v prvem pododstavku istega odstavka, namreč, da mora biti neodvisnost

upravljanja upravljavca infrastrukture upoštevana. Ta člen 4 naj bi določal, da obračunavanje uporabnin izvaja upravljavec železniške infrastrukture, pri tem pa naj ne bi določal razlike med različnimi vrstami obračunavanja, na katere se je sklicevala ta država članica.

- 29 Komisija poleg tega meni, da razlaga člena 4(1) Direktive 2001/14, ki jo je navedla ta država članica, ni v skladu z drugimi določbami te direktive, ki nujno predpostavljajo, da funkcije upravljavca infrastrukture niso omejene na sestavo računa in pobiranje uporabnin.
- 30 Kraljevina Španija trdi, da so uporabnine opredeljene kot dajatve. V skladu z nacionalno zakonodajo naj bi torej šlo za davke, katerih obdavčljivi dogodek je zasebna raba javnih železnic. Zato bi morali biti bistveni elementi teh uporabnin pravno urejeni, konkretni znesek uporabnin pa bi moral biti določen s splošnim upravnim predpisom, to je najmanj z ministrskim odlokom.
- 31 Ta država članica navaja, da je ADIF javno podjetje in mora v skladu z nacionalno zakonodajo biti podrejen ministrstvu, zato ni pooblaščen za sprejemanje pravnih določb, saj je za to pristojno ministrstvo, h kateremu spada. S členom 76 LSF naj bi bilo ADIF dodeljeno upravljanje teh uporabnin, kar naj bi vključevalo nekatere funkcije nadzora, priprave obračunov in določanja uporabnin v vsakem konkretnem primeru ter njihovo pobiranje. Poleg tega naj bi ADIF ministrstvu za opremo in promet lahko predlagal, da se po spremembi kategorizacije proge ali železniške postaje uvedejo druge vrste uporabnin.
- 32 Kraljevina Španija meni, da izraz „obračunavanje“ iz člena 4(1), drugi pododstavek, Direktive 2001/14 ne pomeni nujno določanja zneska uporabnin. Po njenem mnenju bi bilo to treba razumeti tako, da se ta določba nanaša samo na določanje konkretne uporabnine za uporabo infrastrukture v vsakem posameznem primeru in na pobiranje te uporabnine.
- 33 Zato naj bi bilo v španski zakonodaji določeno razlikovanje med splošnim obračunavanjem uporabnin, ki se izvede z določitvijo okvira in ureditve zaračunavanja uporabnin ter z določitvijo ureditve zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo, za kar je pristojen minister za opremo in promet, na eni strani ter določanjem konkretne uporabnine v vsakem posameznem primeru, za kar je pristojen ADIF, na drugi strani.
- 34 Na podlagi tega razlikovanja ta država članica meni, da je njena razlaga člena 4(1) Direktive 2001/14 v skladu z drugimi določbami te direktive.
- 35 Kraljevina Španija tudi poudarja, da je razlaga, ki jo predlaga Komisija, težko v skladu s trenutnim španskim zakonodajnim okvirom, razen če bi se nacionalni upravni in davčni predpisi temeljito spremenili.
- 36 Češka vlada navaja, da morajo države članice, ko izdelajo okvir za zaračunavanje uporabnin, zagotoviti „neodvisen položaj prevoznikov v železniškem prometu“, ne pa tistega, ki je odgovoren za železniško infrastrukturo. Zato sklepa, da je posredovanje zadevne države članice z določanjem posebnih uporabnin sredstvo, ki je sprejemljivo z vidika zahtev Direktive 2001/14.

Presoja Sodišča

- 37 Komisija v prvem očitku navaja, da španska zakonodaja ni v skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14, ker je z njo po eni strani ministrstvu za opremo in promet podeljena pristojnost, da z ministrskim odlokom določi zneske uporabnin, tako da je ADIF, ki je upravljavec infrastrukture, pristojen le za pobiranje uporabnin, in ker po drugi strani ni v skladu z zahtevo po tem, da je upravljavec pri upravljanju neodvisen.

- 38 V zvezi s tem si Komisija in Kraljevina Španija nasprotujeta glede razlage izraza „obračunavanje uporabnin“ iz člena 4(1), drugi pododstavek, Direktive 2001/14. Po mnenju te države članice se ta izraz nanaša le na določitev konkretne uporabnine, ki jo je treba plačati na podlagi uporabe infrastrukture v vsakem posameznem primeru, ne pa na določitev zneska uporabnin na podlagi okvira za zaračunavanje, ki ga določijo države članice. V Španiji naj bi namreč imela taka uporabnina naravo davka in njena določitev naj bi bila v izključni pristojnosti države.
- 39 V skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14 morajo države članice vzpostaviti okvir za zaračunavanje uporabnin, lahko pa tudi določijo posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ob upoštevanju neodvisnosti upravljanja upravljavca infrastrukture. V skladu s to določbo mora zadnjenavedeni obračunati uporabnino za uporabo infrastrukture in jo pobrati.
- 40 Najprej je treba ugotoviti, da je v navedenem členu 4(1), drugi pododstavek, Direktive 2001/14 navedeno le „obračunavanje uporabnine“, ne da bi bilo to podrobneje opredeljeno in ne da bi bilo določeno razlikovanje med različnimi vrstami ali ravnmi obračunavanja uporabnin, v nasprotju s tem, kar določa upoštevna španska zakonodaja.
- 41 Nato je treba opozoriti, da je v tem členu 4 določena razdelitev pristojnosti med državami članicami in upravljavcem infrastrukture glede ureditev zaračunavanja. Naloga države članice je namreč, da vzpostavi okvir za zaračunavanje, medtem ko sta obračunavanje uporabnine in njeno pobiranje v pristojnosti upravljavca infrastrukture.
- 42 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 45 sklepnih predlogov, je treba zaradi spoštovanja take razdelitve pristojnosti izraz „obračunavanje“ opredeliti širše kot izraz „izdajanje računov“, ki je naveden v členu 76(1) LSF. Kakor je navedla Komisija, je namreč izdajanje računov zgolj faza v postopku pobiranja uporabnin, zato je treba šteti, da se izraz „pobiranje“ iz člena 4(1), drugi pododstavek, drugi stavek, Direktive 2001/14, nanaša nanjo.
- 43 Nazadnje, to razlago potrjujejo tudi cilji navedene direktive in pravni okvir, v katerega je vključen člen 4(1) te direktive.
- 44 Prvič, eden od ciljev, ki se uresničujejo z ureditvijo zaračunavanja, uvedeno z Direktivo 2001/14, je zagotoviti neodvisnost upravljanja upravljavca infrastrukture. Z drugimi besedami, ta mora, kakor je navedel generalni pravobranilec v točki 50 sklepnih predlogov, uporabljati ureditev zaračunavanja kot instrument upravljanja. Tako iz uvodne izjave 12 te direktive izhaja, da mora ureditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti v takšnem okviru, kakor ga določijo države članice, spodbujati upravljavce železniške infrastrukture, da optimalno izkoristijo svojo infrastrukturo. Ti upravljavci pa z ureditvijo zaračunavanja ne morejo optimalno izkoristiti infrastrukture, če je njihova vloga omejena na izračun zneska uporabnine v vsakem konkretnem primeru na podlagi formule, ki je bila predhodno določena z ministrskim odlokom. Ti upravljavci morajo torej imeti pri določanju zneska uporabnin določeno polje proste presoje.
- 45 Poleg tega je v uvodni izjavi 34 te direktive navedeno, da so naložbe v železniško infrastrukturo zaželeno in da mora ureditev zaračunavanja uporabnin za uporabo infrastrukture spodbujati upravljavce železniške infrastrukture k uresničevanju primernih naložb, kadar so te ekonomsko privlačne. Upravljavec ni mogoče spodbuditi k naložbam v infrastrukturo, če v okviru ureditve zaračunavanja nimajo nekaj proste presoje.
- 46 Drugič, tudi druge določbe Direktive 2001/14 podpirajo tako razlago izraza „obračunavanje uporabnin“ iz člena 4(1), drugi pododstavek, te direktive, ki je širša od razlage, ki jo predlaga Kraljevina Španija. V skladu s členom 6(2) te direktive se namreč upravljavcem železniške infrastrukture zagotovijo spodbude za zniževanje stroškov zagotavljanja infrastrukture in višine uporabnin za dostop. Člen 8(2) iste direktive določa, da lahko upravljavec železniške infrastrukture določi ali obdrži višje uporabnine

na podlagi dolgoročnih stroškov nekaterih investicijskih projektov. Na podlagi člena 9 navedene direktive lahko upravljavci železniške infrastrukture uvedejo ureditve popustov na uporabnine, ki jih prejmejo od prevoznikov.

- 47 Poleg tega iz člena 30(2) in (3) Direktive 2001/14 izhaja, da je zoper odločitve, ki jih sprejme upravljavec infrastrukture glede ureditve zaračunavanja uporabnin ali višine in strukture uporabnin, mogoče vložiti pravno sredstvo pri regulatornem organu. Sam obstoj nadzora nad takimi odločitvami pa bi izgubil pomen, če bi bila vloga upravljavca omejena – kot to trdi Kraljevina Španija – na določitev konkretnih uporabnin na podlagi formule, ki je bila predhodno določena z ministrskim odlokom.
- 48 Poleg tega je na podlagi upoštevne španske zakonodaje naloga ministrstva za opremo in promet, da opravlja nadzorno funkcijo. Čeprav je res, da je v skladu s členom 30(1) Direktive 2001/14 kot regulatorni organ lahko določeno ministrstvo, pristojno za promet, pa se na podlagi tega člena zahteva, da ta ni odvisen od organa za zaračunavanje uporabnine. Zato ni mogoče šteti, da to ministrstvo izpolnjuje nadzorno funkcijo v skladu s to določbo, ker to ministrstvo hkrati s funkcijo nadzora določa tudi višino uporabnin.
- 49 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da mora imeti upravljavec infrastrukture, da bi bil zagotovljen cilj njegove neodvisnosti pri upravljanju, v okviru zaračunavanja, ki ga določijo države članice, določeno polje proste presoje glede določitve višine uporabnine, tako da mu je omogočeno, da to uporablja kot instrument upravljanja.
- 50 V obravnavanem primeru je iz spisa razvidno, da ADIF pri izvajanju svojih pristojnosti nima potrebne neodvisnosti glede upravljanja, saj so njegove pristojnosti omejene na določitev konkretne uporabnine v vsakem posameznem primeru na podlagi formule, ki je bila predhodno določena z ministrskim odlokom. Zato je treba ugotoviti, da španska zakonodaja glede tega ni v skladu s členom 4(1) Direktive 2001/14.
- 51 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti z navedbo Kraljevine Španije, da je imela težave pri prilagoditvi nacionalne zakonodaje zahtevam iz člena 4(1) Direktive 2001/14. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se namreč država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali položaje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti in rokov, ki jih določa direktiva (glej zlasti sodbi z dne 7. julija 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-369/07, ZOdl., str. I-5703, točka 45, in z dne 25. februarja 2010 v zadevi Komisija proti Španiji, C-295/09, točka 10).
- 52 Prvi očitek, na katerega se Komisija sklicuje v utemeljitev svoje tožbe, je treba glede na zgoraj navedene trditve sprejeti.

Drugi očitek: kršitev člena 11 Direktive 2001/14

Trditve strank

- 53 Komisija španski zakonodaji očita, da ne vsebuje nobenega ukrepa, s katerim bi se lahko izvajal člen 11 Direktive 2001/14, ki določa pripravo načrta izvedbe.
- 54 Člena 88 in 89 LSF, v katerih so nekatere kršitve predpisov v zvezi z železnicami opredeljene kot resne oziroma zelo resne, naj namreč ne bi bila del „ureditve zaračunavanja uporabnin“. Globe, s katerimi se lahko kaznujejo te kršitve, naj bi omogočale, da se sankcije naložijo prevoznikom v železniškem prometu, ne pa upravljavcu infrastrukture.

- 55 Komisija tudi meni, da sam člen 73(5) LSF ne zadošča za izvajanje načrta izvedbe iz člena 11 Direktive 2001/14, ker samo predvideva možnost uvedbe takega načrta. Vendar naj uvedba takega načrta ne bi bila posebna pravica, o izvajanju katere bi države članice prosto presojele, ampak zahteva, ki jo nalaga ta direktiva.
- 56 Komisija navaja tudi, da je ADIF v točki 6.2.5 izjave o železniškem omrežju za leto 2010, ki je naslovljena „Ukrepi za izboljšanje kakovosti izvedbe“, uvedbo spodbujevalnih ukrepov predstavil zgolj kot možnost, ne pa kot zahtevo, ki jo nalaga člen 11 Direktive 2001/14.
- 57 Kraljevina Španija izpodbija očitke, da nacionalna zakonodaja ne vsebuje določb, s katerimi je bil v nacionalno pravo prenesen člen 11 Direktive 2001/14.
- 58 Prvič, ta država članica navaja, da je v členu 73(5) LSF predvidena možnost, da se pri določanju zneska uporabnin za železniško infrastrukturo upoštevajo stopnja preobremenjenosti infrastrukture, razvoj novih prevoznih storitev v železniškem prometu in potreba po spodbujanju uporabe prog, ki niso dovolj izkoriščene, pri čemer se vsekakor zagotovi optimalna konkurenca med prevozniki v železniškem prometu.
- 59 Drugič, v členih 88 in 89 LSF naj bi bila nekatera ravnanja, povezana z motnjami v omrežju, opredeljena kot upravne kršitve, ki se kaznujejo z globami.
- 60 Tretjič, Kraljevina Španija navaja, da želi ADIF v skladu s točko 6.2.5 izjave o železniškem omrežju za leto 2010 med prevozniki v železniškem prometu, ki zagotavljajo dosledno spoštovanje meril v okviru dodeljenih infrastrukturnih zmogljivosti, ustvariti zveste stranke. V navedeni točki je v nadaljevanju med drugim navedeno, da člen 11 Direktive 2001/14 določa tudi „možnost spodbujanja“ k zmanjševanju motenj in s tem izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja prek načrta izvedbe.
- 61 Četrtoč, ta država članica trdi, da mora vsak prevoznik v železniškem prometu, ki zaprosi za vlakovno pot in jo dobi, ob dodelitvi, to je pred dejansko uporabo te vlakovne poti, za rezervacijo plačati uporabnino. Plačilo te uporabnine naj bi pomenilo zavezanost prevoznika v železniškem prometu, da se bo prilagodil uporabi omrežja, za katero je zaprosil, saj bi sicer izgubil vnaprej plačano uporabnino.
- 62 Francoska republika je na obravnavi navedla, da je treba člen 11 Direktive 2001/14 razlagati tako, da določa cilj in državam članicam nalaga, naj si prizadevajo za njegovo uresničitev. Tako kot Kraljevina Španija meni, da ta direktiva ne nalaga obveznosti nujne vključitve sprejetih ukrepov v neodvisni načrt izvedbe.

Presoja Sodišča

- 63 V skladu s členom 11(1) Direktive 2001/14 ureditve zaračunavanja spodbujajo prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k zmanjševanju motenj in izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja prek načrta izvedbe. V skladu s to določbo lahko ta načrt vsebuje denarne kazni, nadomestila in stimulacije.
- 64 Iz navedenega izhaja po eni strani, da morajo države članice v ureditvi zaračunavanja infrastrukture vključiti načrt izvedbe, katerega namen je spodbujati prevoznike v železniškem prometu in upravljavca infrastrukture k izboljšanju kakovosti izvedbe železniškega omrežja. Po drugi strani države članice glede vrste spodbujevalnih ukrepov, ki jih lahko sprejmejo, ohranijo svobodno izbiro glede konkretnih ukrepov, ki so del tega načrta, če ti sestavljajo skladno in pregledno celoto, ki jo je mogoče opredeliti kot „načrt izvedbe“, kakor je navedel generalni pravobranilec v točkah 69 in 70 sklepnih predlogov.

- 65 Pri preizkusu utemeljenosti drugega očitka, ki ga je navedla Komisija, je torej treba preveriti, ali so ukrepi, ki jih v zvezi s tem vsebuje španska zakonodaja, v skladu z zahtevami iz člena 11 Direktive 2001/14.
- 66 Glede možnosti, določene v členu 73(5) LSF, namreč, da se pri določitvi zneska uporabnin upoštevajo preudarki glede povečanja učinkovitosti omrežja in razvoja omrežja, je treba ugotoviti, da čeprav je ta določba del ureditve zaračunavanja, zgolj možnost uvedbe načrta izvedbe ne zadošča za izvedbo člena 11 Direktive 2001/14. Kot je bilo presojeno v točki 64 te sodbe, se namreč na podlagi tega člena zahteva, da države članice dejansko vzpostavijo načrt izvedbe v ureditvi zaračunavanja. Poleg tega je treba iz istega razloga zavrniti argument Kraljevine Španije, ki izhaja iz izjave o železniškem omrežju za leto 2010.
- 67 Glede sankcij, ki so določene v členih 88 in 89 LSF, je treba ugotoviti, da niso del ureditve zaračunavanja, saj so uvrščene pod naslov VII „Ureditev sankcij in inšpekcij“ LSF. Poleg tega se s temi sankcijami kaznujejo nekatere kršitve, ki se nanašajo na motnje v omrežju in ki jih povzročijo le železniški prevozniki, ne pa upravljavci infrastrukture.
- 68 Nazadnje, v zvezi z uporabnino za rezervacijo, ki jo določa španska zakonodaja, je treba navesti, da je cilj možnosti upravljavca infrastrukture, da naloži tako uporabnino za infrastrukturne zmogljivosti, ki so bile zaprosene, ne pa uporabljene, kakor določa člen 12 Direktive 2001/14, bolj omejen kot cilj spodbujanja zmanjševanja motenj in izboljšanja kakovosti izvedbe železniškega omrežja, to je učinkovite uporabe zmogljivosti.
- 69 Drugi očitek, na katerega se Komisija sklicuje v utemeljitev svoje tožbe, je treba glede na zgoraj navedene trditve sprejeti.

Peti očitek: kršitev členov 13(2) in 14(1) Direktive 2001/14

Trditve strank

- 70 Komisija trdi, da je prednost za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti iz člena 11(b)(1) ministrskega odloka 897/2005 (v nadaljevanju: prva prioriteta za dodeljevanje) v nasprotju s členom 14(1) Direktive 2001/14, ker ministru za opremo in promet dopušča odločanje po lastni presoji, medtem ko člen 14 določa, da je treba izdelati posebna pravila za dodeljevanje zmogljivosti.
- 71 Komisija trdi, da je tudi prednost za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti iz člena 11(b)(4) navedenega ministrskega odloka (v nadaljevanju: četrta prioriteta za dodeljevanje) v nasprotju po eni strani s členom 13(2), ker bi lahko v praksi povzročila, da prevoznik v železniškem prometu dobi pravico do uporabe vlakovne poti brez opredelitve, to pa bi odvzelo polni učinek prepovedi iz tega člena, v skladu s katero vlakovnih poti ni mogoče dodeliti za obdobje, daljše od sezone operativnega voznega reda.
- 72 Po drugi strani pa Komisija meni, da se s četrto prioriteto za dodeljevanje ne upošteva člen 14(1) Direktive 2001/14, ker bi lahko bilo zaradi nje v praksi novim udeležencem, to je podjetjem s sedežem v drugih državah članicah kot Kraljevini Španiji, preprečen dostop do najprivlačnejših vlakovnih poti, običajnim uporabnikom, ki so praviloma španska podjetja, pa bi bilo omogočeno, da ohranijo koristi, kar bi bilo diskriminatorno.
- 73 Kraljevina Španija izpodbija očitek, da je prva prioriteta za dodeljevanje v nasprotju s členom 14(1) Direktive 2001/14. Merilo za dodeljevanje, ki je v njej navedeno, naj bi namreč dopuščalo dajanje prednosti drugi vrsti storitve, ki ni storitev prevoza blaga, v posebnih ali izjemnih okoliščinah, da se

prepreči preobremenjenost železniškega omrežja. Pojasnjuje, da ministrstvo za opremo in promet še ni uporabilo te možnosti, odkar je začel veljati ministrski odlok 897/2005, kar dokazuje, da na tem področju ne odloča po prosti presoji.

- 74 Navedena država članica se ne strinja s tem, da je četrta prioriteta za dodeljevanje v nasprotju s členoma 13(2) in 14(1) Direktive 2001/14.
- 75 Merilo iz člena 11(b)(4) navedenega ministrskega odloka naj bi bilo namreč le eno od meril za dodeljevanje zmogljivosti, kadar zmogljivosti ne zadoščajo ali obstaja več prošenj za isto vlakovno pot. Po mnenju Kraljevine Španije to merilo vključuje racionalno in pravično diskriminacijo, ker naj bi bilo razumno, da se za optimizacijo uporabe železniškega omrežja upošteva pretekla dejanska uporaba zmogljivosti s strani izvajalcev.
- 76 Kraljevina Španija napotuje na člen 22(4) Direktive 2001/14, v skladu s katerim se pri prednostnih merilih ob preobremenjeni infrastrukturi upošteva pomembnost prevoznih storitev za družbo glede na vsako drugo storitev, ki bo zaradi tega izključena.
- 77 Po mnenju te države članice v členu 13(2) Direktive 2001/14 ni absolutne prepovedi za to, da podjetje nedoločeno dolgo uporablja vlakovno pot. To razlago naj bi podpiralo dejstvo, da je v drugem pododstavku te določbe predvidena možnost sklepanja okvirnih pogodb za uporabo zmogljivosti v zadevni železniški infrastrukturi za obdobje, ki je daljše od ene sezone operativnega voznega reda.
- 78 Komisija v repliki glede prve prioritete za dodeljevanje navaja, da člen 11(b)(1) ministrskega odloka 897/2005 ne vsebuje sklicevanja na obstoj izjemnih ali posebnih okoliščin, kakršne navaja Kraljevina Španija. Dodaja, da že sam obstoj prve prioritete za izvajalce pomeni pravno negotovost.
- 79 Komisija v zvezi s četrto prioriteto za dodeljevanje poudarja, da je v členu 12 Direktive 2001/14 izrecno določeno, da lahko upravljavci infrastrukture naložijo uporabnino za rezervacijo za čim učinkovitejše izkoriščanje železniškega sistema.
- 80 Navedena institucija pojasnjuje, da se člen 22 Direktive 2001/14 uporablja samo ob preobremenjeni infrastrukturi, medtem ko se člen 11(b)(4) ministrskega odloka 897/2005 ne uporablja le v tem primeru, ampak tudi na splošno, kadar se prekrivajo prošnje za isto vlakovno pot. Nikakor pa naj nobena od določb iz člena 22 državam članicam ne bi omogočala, da sprejmejo merilo za dodeljevanje, kot je merilo, na katero se nanaša ta očitek.
- 81 Komisija meni, da je možnost sklepanja okvirnih pogodb iz člena 13(2) Direktive 2001/14 izjema od splošnega pravila, izvajanje te izjeme pa je odvisno od izpolnjevanja pogojev iz člena 17 Direktive 2001/14.
- 82 Kraljevina Španija v dupliki glede prve prioritete za dodeljevanje navaja, da v členu 14(1) Direktive 2001/14 ni izrecno predviden položaj, v katerem je treba zaradi izjemnih okoliščin spremeniti vnaprej določeno prednostno razporeditev, niti ni prepovedano, da se tak položaj upošteva.
- 83 Ta država članica v zvezi s četrto prioriteto za dodeljevanje navaja, da upoštevanje primerljivih vlakovnih poti pri upoštevanju pretekle uporabe doda element pravne negotovosti, ker primerljivost vlakovnih poti ni opredeljena.

Presoja Sodišča

- 84 Prvič, glede trditev Komisije o neskladnosti prve prioritete za dodeljevanje s členom 14(1) Direktive 2001/14 je treba opozoriti, da člen 11(b)(1) ministrskega odloka 897/2005 določa, da če se prošnje za isto vlakovno pot prekrivajo ali če je omrežje preobremenjeno, lahko minister za opremo in promet, če je to potrebno, določi prednostno razporeditev za različne vrste storitev na vsaki progi, pri čemer upošteva zlasti storitve prevoza blaga.
- 85 Člen 14(1) Direktive 2001/14 izrecno določa, da morajo države članice izdelati posebna pravila za dodeljevanje zmogljivosti. V skladu s to določbo lahko izdelajo tudi okvir za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja, ki je določena v členu 4 Direktive 91/440.
- 86 Nevesti je treba, da mora v skladu z uvodno izjavo 13 Direktive 2001/14 ureditev dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti prevoznikom v železniškem prometu dajati jasne in dosledne spodbude, ki jih vodijo k racionalnim odločitvam.
- 87 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da posebnih pravil za dodeljevanje zmogljivosti, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 91 sklepnih predlogov, ni mogoče razlagati tako, da je z njimi ministrstvu za opremo in promet podeljena diskrecijska pravica pri dodeljevanju infrastrukturnih zmogljivosti.
- 88 To ugotovitev potrjuje člen 20(2) Direktive 2001/14, ki določa, da lahko le upravljavec železniške infrastrukture daje prednost nekaterim storitvam, vendar le v primerih iz členov 22 in 24 te direktive, ki se nanašata na preobremenjeno infrastrukturo in na posebno infrastrukturo.
- 89 Iz zgoraj navedenega izhaja, da ni mogoče šteti, da člen 11(b)(1) ministrskega odloka 897/2005 izpolnjuje zahtevo iz člena 14(1) Direktive 2001/14, v skladu s katero je treba izdelati posebna pravila za dodeljevanje zmogljivosti.
- 90 Te ugotovitve ne more izpodbiti razlaga, ki jo je podala Kraljevina Španija v zvezi s prvo prioriteto za dodeljevanje, v skladu s katero ta dopušča dajanje prednosti drugi vrsti storitve kot storitvi prevoza blaga v posebnih ali izjemnih okoliščinah. V besedilu člena 11(b)(1) ministrskega odloka 897/2005 namreč ni ničesar, kar bi napotovalo na obstoj „posebnih ali izjemnih okoliščin“, in v tej določbi je navedeno edino merilo, da se posebna pozornost nameni prevozu blaga. Poleg tega okoliščina, da ministrstvo za opremo in promet še nikoli ni uporabilo te določbe, nikakor ne pomeni, da to nima možnosti, da na podlagi te določbe dopolni prednostno razporeditev za dodeljevanje, če bi bilo to potrebno. Že sam obstoj te prve prioritete za dodeljevanje pomeni pravno negotovost za prevoznike, kot je navedla Komisija, in zanjo ni mogoče šteti, da izpolnjuje zahtevo, določeno v členu 14(1) Direktive 2001/14.
- 91 Drugič, po eni strani je treba glede zatrjevane neskladnosti četrte prioritete za dodeljevanje s členom 13(2) Direktive 2001/14 opozoriti, da je na podlagi prvega pododstavka te določbe najdaljše obdobje uporabe posebnih infrastrukturnih zmogljivosti v obliki vlakovne poti določeno na eno sezono operativnega voznega reda. Drugi pododstavek iste določbe določa, da lahko železniški prevoznik na podlagi okvirne pogodbe v skladu s členom 17 te direktive uporablja zmogljivosti železniške infrastrukture v obdobju, ki je daljše od ene sezone operativnega voznega reda.
- 92 Kot je razvidno med drugim iz uvodne izjave 11 Direktive 2001/14, je eden od ciljev te direktive zagotoviti pravičen in nediskriminatoren dostop železniških prevoznikov do železniškega omrežja. Glede na ta cilj je namen prepovedi uporabe infrastrukturnih zmogljivosti za obdobje, ki je daljše od ene sezone operativnega voznega reda, ki je določena v členu 13(2), prvi pododstavek, te direktive, preprečiti položaj, v katerem bi prevoznik pridobil pravico do uporabe vlakovne poti za nedoločeno

obdobje. Drugi pododstavek tega odstavka pa določa izjemo od te prepovedi, če sta upravljavec železniške infrastrukture in železniški prevoznik sklenila okvirno pogodbo v skladu s členom 17 te direktive.

- 93 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da upoštevena španska zakonodaja, to je člen 11(b)(4) ministrskega odloka 897/2005, določa, da se, če se prošnje za isto vlakovno pot prekrivajo ali če je omrežje preobremenjeno, upošteva dodelitev operativnih voznih redov, ki jih je prosilec dejansko uporabljal pred to prošnjo za vlakovne poti, ne da bi bilo to upoštevanje odvisno od sklenitve okvirne pogodbe.
- 94 Po drugi strani je treba glede trditve Komisije, da je četrta prioriteta za dodeljevanje diskriminatorna, spomniti, da člen 14(1) Direktive 2001/14 določa, da upravljavec infrastrukture zlasti zagotavlja, da se infrastrukturne zmogljivosti dodeljujejo pravično in brez razlikovanja ter v skladu s pravom Unije.
- 95 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je, kakor tudi priznava Kraljevina Španija, merilo dejanske uporabe omrežja kot merilo za dodeljevanje zmogljivosti diskriminatorno, ker vodi v ohranitev prednosti običajnih uporabnikov in zavrnitev dostopa do najprivlačnejših vlakovnih poti novim uporabnikom, če se prošnje za isto vlakovno pot prekrivajo ali če je omrežje preobremenjeno.
- 96 Ta država članica upravičuje to diskriminatornost z uresničevanjem cilja zagotovitve učinkovitejše uporabe infrastrukture.
- 97 Vendar tudi ob predpostavki, da bi bilo s tem ciljem mogoče upravičiti diskriminatornost četrte prioritete za dodeljevanje, glede tega zadostuje ugotovitev, da za uresničitev tega cilja nikakor ni nujno, da zadevni ukrep razlikuje med prevozniki v omrežju niti da preprečuje dostop do omrežja novim prevoznikom.
- 98 Direktiva 2001/14 namreč vsebuje posebne določbe za spodbujanje učinkovite uporabe infrastrukturnih zmogljivosti, ob tem pa zagotavlja pravičen in nediskriminatoren dostop do železniškega omrežja, kot je to navedel generalni pravobranilec v točki 97 sklepnih predlogov. Člen 27(2) te direktive na primer določa, da lahko upravljavec infrastrukture pri določanju prioritete v postopku dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti določi pogoje, s katerimi bo upošteval dosedanjo uporabo vlakovnih poti. Poleg tega člen 12 iste direktive določa, da lahko upravljavec infrastrukture naloži uporabnino za rezervacijo za zmogljivost, ki je bila zahtevana, vendar ne uporabljena, da bi s tem spodbujal učinkovito uporabo infrastrukturnih zmogljivosti.
- 99 Poleg tega diskriminatornosti četrte prioritete za dodeljevanje ni mogoče upravičiti z zatrjevano skladnostjo te prioritete s členom 22(4) Direktive 2001/14, na podlagi katerega se pri prednostnih merilih ob preobremenjeni infrastrukturi upošteva pomembnost prevoznih storitev za družbo glede na vsako drugo storitev, ki je zaradi tega izključena. V zvezi s tem namreč zadostuje ugotovitev, da ta določba ne določa takega merila za dodeljevanje, kot je merilo, na katerega se nanaša četrta prioriteta za dodeljevanje, saj mora v skladu z drugim pododstavkom te določbe ob preobremenjenosti omrežja dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti potekati „pod nediskriminatornimi pogoji“.
- 100 Glede na zgoraj navedene trditve je treba peti očitek te tožbe sprejeti. Zato je treba tožbi Komisije v celoti ugoditi.
- 101 Zato je treba ugotoviti, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členi 4(1), 11, 13(2) in 14(1) Direktive 2001/14, ni izpolnila obveznosti iz teh določb.

Stroški

¹⁰² V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Češka republika in Francoska republika, ki sta se kot intervenientki udeležili postopka, nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členi 4(1), 11, 13(2) in 14(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007, ni izpolnila obveznosti iz teh določb.**
- 2. Kraljevini Španiji se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Češka republika in Francoska republika nosita svoje stroške.**

Podpisi