

Zadeva C-453/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

23. september 2020

Predložitveno sodišče/organ:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Česka republika)

Datum predložitvene odločbe:

23. september 2020

Vlagatelj:

CityRail a.s.

Upravljavec infrastrukture in upravljavec objekta za izvajanje železniških storitev:

Správa železnic, státní organizace (železniška uprava, državna organizacija)

A. Predmet postopka v glavni stvari

V postopku v glavni stvari Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (urad za dostop do prometne infrastrukture, v nadaljevanju: Urad) presoja zakonitost pogojev dostopa prevoznikov v železniškem prometu do krajev natovarjanja in raztovarjanja (opredeljenih spodaj).

B. Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2012/34¹ in člena 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU).

¹ Direktiva 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (v nadaljevanju: Direktiva 2012/34).

2. Ta predlog je na podlagi člena 267 PDEU vložil Urad, ki se v skladu s sodno prakso² šteje za „sodišče“ v smislu te določbe iz teh razlogov:

- (a) Urad je bil z zakonom³ ustanovljen kot stalni organ. Urad je centralni upravni organ, ki je pri izvajanju svojih pristojnosti neodvisen, deluje nepristransko in je urejen le z zakonom in drugimi predpisi. Predseduje mu predsednik, ki je neodvisen od vlade in od katerih koli drugih organov javnega prava in se ga lahko razreši pod pogoji, določenimi v zakonu. Odločitve predsednika Urada so predmet izključno sodnega nadzora.
- (b) Postopek pred Uradom je urejen z zakonikom o upravnem postopku⁴. V okviru postopka lahko udeleženci uveljavljajo svoje pravice in pravne interese, predstavijo svoje dokaze in trditve, predlagajo izvedbo dokazov in se opredelijo tako do predlogov in dokazov drugih udeležencev kot tudi do dokumentov, ki so podlaga za odločitev, kar zagotavlja kontradiktornost postopka. Urad mora ugotoviti vse okoliščine, ki so pomembne za zagotovitev varstva javnega interesa.
- (c) V skladu s sodbo Sodišča z dne 22. novembra 2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, točke od 26 do 31, je tudi Schienen-Control Kommission, avstrijski regulativni organ, ki je bil prav tako ustanovljen na podlagi člena 55 Direktive 2012/34, sodišče v smislu člena 267 PDEU.

² Sodbe Sodišča z dne 14. junija 2007, Häupl, C-246/05, EU:C:2007:340, točka 16; z dne 18. oktobra 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, EU:C:2007:613, točka 19, in z dne 10. decembra 2009, Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, EU:C:2009:767, točka 35.

³ Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (zakon št. 320/2016 o Uradu za dostop do prometne infrastrukture).

⁴ Z Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (zakon št. 500/2004 o zakoniku o upravnem postopku, v nadaljevanju: zakonik o upravnem postopku).

Vprašanja za predhodno odločanje

„1. Ali sta *kraj natovarjanja in raztovarjanja pri prevozu blaga*, vključno z zadevnimi tiri, del železniške infrastrukture v smislu člena 3(3) Direktive 2012/34?

2. Ali je možnost upravljavca infrastrukture, da kadarkoli, v škodo prevoznikov, spremeni višino uporabnin za uporabo železniške infrastrukture ali objektov za izvajanje železniških storitev, v skladu z Direktivo 2012/34?

3. Ali je v skladu s členom 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije Direktiva 2012/34 zavezujoča za državno organizacijo Správa železnic (železniška uprava, Češka republika)?

4. Ali je mogoče šteti za diskriminatorna pravila določena v programu omrežja, če so ta v nasprotju z določbami prava Evropske Unije, ki jih mora Správa železnic (železniška uprava) spoštovati?

D. Dejansko stanje in trditve strank v postopku v glavni stvari

1. Družba CityRail a.s.⁵ je pri Správa železnic (železniška uprava)⁶ vložila pritožbo, s katero je predlagala preizkus programa omrežja⁷, zlasti dokumenta naslovljenega Popis zařízení služeb (opis objektov za izvajanje železniških storitev; v nadaljevanju: Opis) v različici, ki velja od 1. aprila 2020⁸. Družba CityRail je v pritožbi trdila, da je bila s pravili iz Opisa praktično izključena konkurenca na trgu posameznih pošilk pri prevozu blaga.

2. Sporna pravila, ki so zajeta v Opisu, je mogoče povzeti tako:

⁵ Družba CityRail a.s. (v nadaljevanju: CityRail) je prosilec v smislu člena 3(19) Direktive 2012/34. Drugi prosilec je družba ČD Cargo, a.s., ki je Uradu poslala svoja stališča in tako aktivno sodelovala v postopku.

⁶ Upravljavec infrastrukture in upravljavec objekta za izvajanje železniških storitev v smislu člena 3(2) in (12) Direktive 2012/34 in hkrati organ za dodeljevanje železniških infrastrukturnih zmogljivosti v smislu zakon č. 266/1994 Sb, o drahách (zakon št. 266/1994 o železnicah; v nadaljevanju: zakon o železnicah).

⁷ Pojem „program omrežja“, ki je naveden v členu 27 Direktive 2012/34 ustreza pojmu „prohlášení o dráze“ (objava programa omrežja), ki se uporablja v čeških predpisih.

⁸ Ta opis je del programa omrežja v skladu s členom 33(3)(1) zakona o železnicah in člena 27 ter točke 6 Priloge IV k Direktivi 2012/34. V skladu s členom 33(6) zakona o železnicah in členom 5 Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2017/2177 z dne 22. novembra 2017 o dostopu do objektov za izvajanje železniških storitev in z železnico povezanih storitev (v nadaljevanju: uredba 2017/2177) je lahko Opis v ločenem dokumentu, na katerega program omrežja zgolj napotuje.

- (a) Kraji natovarjanja in raztovarjanja so opredeljeni kot dvignjene (nad nivojem tirov) ali nedvignjene (na nivoju tirov) prometne površine vzdolž tirov, ki so bile zgrajene za natovarjanje blaga, pa tudi tiri, ki ležijo ob krajih natovarjanja ali raztovarjanja, pri čemer so bili kraji natovarjanja in raztovarjanja na podlagi točke 2 Priloge II k Direktivi 2012/34 zajeti v Opis.
 - (b) Železniška uprava je namesto dodelitve zmogljivosti v skladu z Uredbo 2017/2177 uvedla rezervacijo zmogljivosti z namenom dolgoročne uporabe. Rezervacija in odpoved zmogljivosti ter uporaba krajev natovarjanja in raztovarjanja so brezplačni.
 - (c) Skoraj celotna zmogljivost krajev natovarjanja je rezervirana, ne glede na njeno dejansko uporabo, do petka, ko je potrjena/sproščena in dana na voljo drugim subjektom za naslednji teden (48 ur - 9 dni vnaprej). Zaradi tega je dostop do nadaljnjih dolgoročnih in *ad hoc* rezervacij na prošnjo drugih prevoznikov praktično izključen. V številnih primerih se rezervacija zmogljivosti opravi za edinega prevoznika, ki zaprosi za zmogljivosti in ki mu je dodeljena ustrezna infrastrukturna zmogljivost (za vlake, ki vlečejo vagona za namen natovarjanja in raztovarjanja)
 - (d) Železniška uprava si je pridržala pravico do spremembe cene (uvedbe uporabnin) z objavo sprememb v Opisu najmanj en mesec vnaprej.
3. Železniška uprava utemeljuje sprejetje takih pravil na naslednji način:
- Določenih dni prihoda in odhoda vagonov za natovarjanje ni mogoče določiti za eno leto vnaprej.
 - Če regulativni organ poseže v ta pravila pride do motenj na trgu. Uredba 2017/2177 sicer ne pozna pojma rezervacije razpoložljivih zmogljivosti objektov za izvajanje železniških storitev, vendar pa se bi, če bi Urad prepovedal rezervacijo, zmogljivost dodelila pod enakimi pogoji, kar preprečuje, da bi jo v primeru odpovedi (nepotrditve) en teden prej, izkoristili drugi prevozniki. Čeprav lahko železniška uprava poskuša uskladiti dodeljevanje razpoložljivih zmogljivosti, pa v skladu s členom 10(1) Uredbe št. 2017/2177 ne sme preklicati že dodeljene zmogljivosti.
 - Za naložitev sankcij prosilcem ni pravne podlage.

Železniška uprava ima pravico po potrebi spremeniti Opis, v skladu s členom 27(3) Direktive 2012/34 in določbami nacionalne zakonodaje.

E. Ugotovitve Urada

1. Urad najprej dvomi, da je opredelitev krajev natovarjanja in raztovarjanja kot objektov za izvajanje železniških storitev v smislu točke 2 Priloge II k Direktivi 2012/34 v skladu s to direktivo.

2. Urad poleg tega meni, da gre za diskriminacijo, ker je železniška uprava uvedla pojem „rezervacije razpoložljivih zmogljivosti objektov za izvajanje železniških storitev“, pri čemer v nasprotju s členom 11 Uredbe 2017/2177 ni upoštevala cilja zagotavljanja učinkovite uporabe razpoložljivih zmogljivosti, in v nasprotju s členom 7(2) te uredbe, ni zagotovila uskladitve dodeljevanja železniških infrastrukturnih zmogljivosti in zmogljivosti objektov za izvajanje železniških storitev.

3. Urad je poleg tega ugotovil, da je težko naložiti sankcije za neuporabo razpoložljivih zmogljivosti objektov za izvajanje železniških storitev in da naložitev uporabnin za uporabo teh objektov v skladu s členom 31(7) Direktive 2012/34 ni dopustna.

4. Urad je sprejel začasni ukrep, s katerim je odredil, da se nekatere določbe Opisa ne uporabljajo, saj so zadevne stranke že utrpeli veliko škodo.

F. Pravni okvir in obrazložitev prvega vprašanja za predhodno odločanje

1. Pogoji dostopa do železniške infrastrukture, kakor so urejeni v oddelku 3 Direktive 2012/34, se razlikujejo od pogojev za dostop do objektov za izvajanje železniških storitev, kakor so določeni v členu 13 od (2) do (8) Direktive 2012/34 in Uredbi 2017/2177. Če bi bilo treba kraje natovarjanja in raztovarjanja mesta opredeliti kot železniško infrastrukturo in ne kot objekte za izvajanje železniških storitev, točka 6 Priloge IV k Direktivi 2012/34 za Opis ne bi veljala, celotna vsebina Opisa pa bi morala biti vključena neposredno v program omrežja.

2. V skladu s členom 3(3) v povezavi s Prilogo I k Direktivi 2012/34, železniška infrastruktura vključuje „tovorne klančine, vključno s tistimi na potniških postajah in tovornih terminalih“ pri čemer navedene klančine niso bile opredeljene.

3. Urad na podlagi teleološke razlage meni, da je namen določb navedene direktive v železniško infrastrukturo vključiti vse kraje, ki so namenjeni natovarjanju in raztovarjanju blaga, in ne le klančine, ki so ozko opredeljene kot dvignjena platforma. Ni razloga za to, da bi kraje natovarjanja in raztovarjanja obravnavali različno glede na to, ali so dvignjeni ali ne.

4. Po drugi strani pa so kraji natovarjanja in raztovarjanja del železniških postaj in so lahko tudi del tovornih terminalov, ki so v skladu s točko 2 Priloge II k Direktivi 2012/34 razvrščeni kot objekti za izvajanje železniških storitev.

5. Urad meni, da so tudi tiri, ki ležijo ob krajih natovarjanja in raztovarjanja, ki so pogosto del kraja natovarjanja in raztovarjanja, čeprav so del postaje ali tovrnega terminala, železniška infrastruktura v smislu Priloge I k Direktivi 2012/34, ki v to infrastrukturo vključuje tudi *stranske* tire.

6. Poleg tega so v skladu s členom 31 Direktive 2012/34 stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa, osnova za določitev uporabnin za minimalni paket dostopa. Pri izračunu neposrednih stroškov, ki so povezani s celotnim omrežjem, se ne sme vključiti tistega dela stroškov vzdrževanja in obnove gradbene infrastrukture, ki ne nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa⁹. Pri natovarjanju in raztovarjanju lahko nastanejo stroški, povezani z onesnaženjem ali obrabo klančin in dovoznih cest. Če bi bila mesta natovarjanja in raztovarjanja opredeljena kot element železniške infrastrukture, bi bilo treba zaradi zaračunavanja dajatev pojem izvajanje storitve železniškega prometa razlagati tako, da zajema tudi sam postopek natovarjanja in raztovarjanja.

7. Urad se sklicuje na sodbo Sodišča z dne 10. julija 2019, *WESTbahn Management*, C-210/18, EU: C: 2019:586, v skladu s katero so „potniški peroni“, navedeni v prilogi I k Direktivi 2012/34 v istem odstavku kot tovarne klančine, element železniške infrastrukture.

8. Določbe nacionalnega prava. V skladu s členom 3(1)(k) uredbe št. 76/2017¹⁰ so kraji natovarjanja in raztovarjanja namenjenega prevozu blaga, operativni deli železniške postaje, ki je v skladu s členom 2(9) zakona o železnicah objekt za izvajanje železniških storitev.

G. Pravni okvir in obrazložitev drugega vprašanja za predhodno odločanje

1. Kot je bilo navedeno zgoraj, ima železniška uprava pravico spremeniti v Opisu določeno ničelno stopnjo uporabnine za uporabo mest natovarjanja in raztovarjanja vsaj en mesec vnaprej. Taka sprememba v času veljavnosti voznega reda omrežja bi brez oblikovanja metodoloških pravil in tabel izračuna imela finančne posledice za vse prosilce - prevoznike v železniškem prometu, prejemnike javnih storitev, špediterje, prevoznike in izvajalce kombiniranega prevoza.

2. V zvezi z vsebino, objavo in spremembami Opisa, ker je ta del programa omrežja, se uporablja člen 27 Direktive 2012/34, ki ga ni mogoče razlagati tako široko, da bi bilo mogoče program omrežja brez omejitev spremeniti v škodo prevoznikov, kot meni železniška uprava. V skladu s to določbo se program omrežja objavi najmanj štiri mesece pred iztekom roka za vložitev prošenj za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti.

⁹ Člen 4(1)(o) Izvedbe uredbe (EU) 2015/909 z dne 12. junija 2015 o načinih izračunavanja stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa.

¹⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (uredba Ministerstva dopravy (ministrstvo za promet) št. 76/2017 o predmetu in obsegu storitev, ki jih prevozniku zagotavlja upravljavec železniške infrastrukture in upravljavec objektov za izvajanje železniških storitev).

3. V zvezi s tem so z vidika zagotavljanja preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti upoštevni tudi uvodni izjavi 44 in 52 navedene direktive, Priloga I, točka 2, člen 30(2) in Priloga V, točka 2, k Direktivi 2012/34.

4. Uvedbo uporabnin za uporabo krajev natovarjanja in raztovarjanja se lahko šteje kot uvedbo bistvenih elementov sistema zaračunavanja, zato bi moral zanjo veljati rok, določen v členu 32(6) Direktive 2012/34 (objava tri mesece pred objavo programa omrežja).

5. Določbe nacionalnega prava. V skladu s členom 33(1) zakona o železnicah, železniška uprava kot subjekt, pristojen za dodeljevanje zmogljivosti, pripravi program omrežja in ga objavi dvanajst mesecev pred začetkom veljavnosti voznega reda omrežja in vsaj trideset dni pred to objavo zainteresiranim strankam omogoči, da izrazijo svoja stališča. V skladu z odstavkom 5 te določbe subjekt, ki je pristojen za dodeljevanje zmogljivosti, če je prišlo do spremembe programa omrežja, to spremembo objavi. Zakon o železnicah zainteresiranim subjektom ne dovoljuje, da se do takšne spremembe opredelijo pred njeno objavo.

H. Pravni okvir in obrazložitev tretjega vprašanja za predhodno odločanje

1. Po mnenju Urada opredelitev krajev natovarjanja in raztovarjanja kot objektov za izvajanje železniških storitev pomeni napačen prenos Direktive 2012/34. Ali lahko v tem primeru Urad uporabi neposredni učinek Direktive 2012/34 v razmerju do železniške uprave, družba CityRail pa se lahko v razmerju do železniške uprave sklicuje na neposredni učinek te direktive, če bi bila zaradi neuporabe direktive omejena pravica tega podjetja do dostopa do krajev natovarjanja in raztovarjanja?

2. Urad napotuje na točko 18 sodbe Sodišča z dne 12. julija 1990, A. Foster in drugi proti British Gas plc. (C-188/89, EU:C:1990:313), in trdi, da je železniška uprava podrejena državi in njenemu nadzoru, zaradi česar so izpolnjena merila iz točke 18 te sodbe in se torej železniško upravo lahko šteje za državo v smislu člena 288 PDEU.

3. Vendar Uradu ni jasno, ali mora železniška uprava neposredno uporabljati Direktivo 2012/34 ali pa jo zavezuje le prenos direktive v nacionalno zakonodajo. Odgovor na to vprašanje bo vplival na oceno urada, ali je železniška uprava ravnala nezakonito.

4. Določbe nacionalnega prava. Železniška uprava je bila ustanovljena z zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (zakon 77/2002 o delniški družbi České dráhy (češke železnice) in javno agencijo Správa železnic dopravní cesty (uprava za železniški promet), v skladu s katerim je za obveznosti železniške uprave odgovorna država, železniška uprava pa le upravlja državno premoženje, vlada imenuje in razrešuje

člane izvršilnega organa železniške uprave, svojo dejavnost (upravljanje prevoznih poti) pa železniška uprava opravlja v javnem interesu.

I. Pravni okvir in obrazložitev četrtega vprašanja za predhodno odločanje

1. Na podlagi člena 56 Direktive 2012/34 in v skladu s členom 34e(1) zakona o železnicah, je Urad pristojen za presojo skladnosti programa omrežja le z zakonom o železnicah, ne pa z določbami prava Unije, ki se neposredno uporabljajo.

2. Če je odgovor na prvo in tretje vprašanje potrjen po mnenju Urada program omrežja v nasprotju z Direktivo 2012/34, ne pa, načeloma, z zakonom o železnicah, z izjemo člena 33(1) navedenega zakona, ki določa, da pravila ne smejo biti diskriminatorna.

3. Namen zgoraj navedenega člena 56 bi bil torej izpolnjen, če bi Urad lahko ugotovil, da so pravila programa omrežja diskriminatorna, če so v nasprotju z določbo prava Unije, ki se neposredno uporablja.