

Predmet C-453/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

23. rujna 2020.

Sud/tijelo koje je uputilo zahtjev:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. rujna 2020.

Podnositelj zahtjeva:

CityRail a.s.

Upravitelj infrastrukture i operator uslužnog objekta:

Správa železnic, státní organizace

A. Predmet glavnog postupka

U glavnom postupku Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Uřed za přístup prometnoj infrastrukturi, Češka Republika, u daljnjem tekstu: Uřed) razmatra zakonitost uvjetâ pristupa željezničkih prijevoznika mjestima utovara i istovara (koji su definirani u nastavku).

B. Predmet i pravni temelj zahtjeva za prethodnu odluku

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2012/34¹ i članka 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU).
2. Ovaj je zahtjev na temelju članka 267. UFEU-a uputio Uřed koji se u skladu sa sudskom praksom² smatra „sudom” u smislu te odredbe i to iz sljedećih razloga:

¹ Direktiva 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (u daljnjem tekstu: Direktiva 2012/34)

- (a) Ured je uspostavljen prema zakonu³ kao stalno tijelo. Ured je središnji upravni ured koji je neovisan u izvršavanju svojih ovlasti, djeluje nepristrano i podliježe samo zakonima i drugim pravnim odredbama. Ured vodi predsjednik koji je neovisan o vladi i drugim tijelima javnog prava i kojeg se može opozvati prema načelima utvrđenima zakonom. Odluke predsjednika Ureda podliježu isključivo sudskom nadzoru.
- (b) Postupak pred Uredom vodi se u skladu sa Zakonikom o upravnom postupku⁴. U okviru postupka, sudionici u postupku mogu ostvarivati svoja prava i pravne interese, podnositi dokaze i iskaze, zahtijevati izvođenje dokaza i očitovati se o zahtjevima i dokazima drugih sudionika kao i materijalima koji su temelj odluke, čime je zajamčena kontradiktornost postupka. Ured je dužan utvrditi sve okolnosti bitne za zaštitu javnog interesa.
- (c) U skladu s presudom Suda od 22. studenoga 2012., Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, t. 26. do 31., sud u smislu članka 267. UFEU-a je i Schienen-Control Kommission (Komisija za nadzor željezničke mreže, Austrija), austrijsko regulatorno tijelo koje je također uspostavljeno na temelju članka 55. Direktive 2012/34.

² Presude Suda od 14. lipnja 2007., Häupl, C-246/05, EU:C:2007:340, t. 16.; od 18. listopada 2007., Österreichischer Rundfunk, C-195/06, EU:C:2007:613, t. 19. i od 10. prosinca 2009., Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, EU:C:2009:767, t. 35.

³ Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře (Zákon br. 320/2016 o Uředu za přístup prometnoj infrastrukturi)

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Zákon br. 500/2004 – Zakonik o upravnom postupku, u dalnjem tekstu: Zakonik o upravnom postupku)

C Prethodna pitanja

„1. Je li *mjesto utovara i istovara u prijevozu robe* zajedno s pripadajućim kolosijekom dio željezničke infrastrukture u smislu članka 3. točke 3. Direktive 2012/34?

2. Može li, u skladu s Direktivom 2012/34, upravitelj infrastrukture u bilo kojem trenutku izmijeniti iznos pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture ili uslužnih objekata na štetu prijevoznika?

3. Je li, u skladu s člankom 288. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije, Direktiva 2012/34 obvezujuća za državnu organizaciju Správa železnic (Uprava za željeznice, Češka Republika)?

4. Mogu li se načela navedena u izvješću o mreži smatrati diskriminirajućima ako su protivna odredbama prava Unije koje Uprava za željeznice mora poštovati?”

D. Činjenice i argumenti sudionika u glavnom postupku

1. Društvo CityRail a.s.⁵ podnijelo je tužbu Upravi za željeznice⁶) i zahtijevalo da se ispita izvješće o mreži⁷, a osobito dokument naslovljen Popis zařízení služeb (Opis uslužnih objekata, u daljnjem tekstu: Opis) u verziji koja se primjenjuje od 1. travnja 2020.⁸ Društvo CityRail u tužbi je tvrdilo da pravila iz Opisa praktički uklanjaju konkurenciju na tržištu pojedinačnih pošiljki u prijevozu robe.

2. U tom se kontekstu sporna pravila iz Opisa mogu sažeti na sljedeći način:

⁵ Društvo CityRail a.s. (u daljnjem tekstu: CityRail) podnositelj je zahtjeva u smislu članka 3. točke 19. Direktive 2012/34. Drugi podnositelj zahtjeva koji je iznio svoje stajalište Uredu i na taj se način aktivno uključio u postupak jest društvo ČD Cargo, a.s.

⁶ Upravitelj infrastrukture i operator uslužnog objekta u smislu članka 3. točaka 2. i 12. Direktive 2012/34 i istodobno subjekt odgovoran za dodjelu željezničkog infrastrukturnog kapaciteta u smislu Zakona č. 266/1994 Sb, o drahách (Zakon br. 266/1994 o željeznici, u daljnjem tekstu: Zakon o željeznici).

⁷ Pojam „izvješće o mreži” iz članka 27. Direktive 2012/34 odgovara pojmu „prohlášení o dráze” (izvješće o željezničkoj mreži) koji se koristi u českim pravnim odredbama.

⁸ Opis je element izvješća o mreži u skladu s člankom 33. stavkom 1. točkom (l) Zakona o željeznici te člankom 27. i točkom 6. Priloga IV. Direktivi 2012/34. U skladu s člankom 33. stavkom 6. Zakona o željeznici i člankom 5. Provedbene uredbe Komisije 2017/2177 od 22. studenoga 2017. o pristupu uslužnim objektima i uslugama povezanim sa željeznicom (u daljnjem tekstu: Uredba 2017/2177). Opis može biti zaseban dokument na koji se izvješće o mreži samo odnosi.

- (a) Mjesta utovara i istovara definirana su kao povišene (iznad razine kolosijeka) i nepovišene (u razini kolosijeka) operativne površine koje se nalaze pored kolosijeka, izgrađene u svrhu utovara i istovara, kao i kolosijeci uz mjesta utovara i istovara, pri čemu su mjesta utovara i istovara uključena u Opis na temelju točke 2. Priloga II. Direktivi 2012/34.
 - (b) Umjesto dodjele kapaciteta na temelju Uredbe 2017/2177, Uprava za željeznice uvela je rezervaciju kapaciteta u svrhu dugotrajnog korištenja. Rezervacija kapaciteta, odustajanje od njega i korištenje mjesta utovara i istovara besplatni su.
 - (c) Gotovo cjelokupni kapacitet mjesta utovara i istovara rezerviran je, neovisno o njegovu stvarnom korištenju, do petka, kada se potvrđuje/oslobađa i daje na raspolaganje drugim subjektima za sljedeći tjedan (48 sati – 9 dana ranije). To dovodi do toga da je praktički isključen pristup daljnjim dugoročnim i *ad hoc* rezervacijama na zahtjev drugih prijevoznika. U mnogim se slučajevima kapaciteti rezerviraju za pojedinačnog prijevoznika koji zahtijeva dodjelu kapaciteta i kojemu je dodijeljen s njime povezan infrastrukturni kapacitet (za vlakove koji priključuju vagone u svrhu utovara i istovara).
 - (d) Uprava za željeznice objavom izmjena u Opisu zadržala je pravo na izmjenu cijene (uvođenje naknade) najmanje jedan mjesec unaprijed.
3. Uprava za željeznice opravdava donošenje takvih pravila na sljedeći način:
- Jednu godinu unaprijed ne mogu se odrediti točni dani dolaska i odlaska vagona za utovar i istovar.
 - Ako se regulatorno tijelo umiješa u ta pravila, tržište će se poremetiti. U Uredbi 2017/2177 ne postoji pojam rezervacije kapaciteta uslužnih objekata, ali ako Ured zabrani rezervaciju, kapacitet će se dodjeljivati prema istim pravilima i drugi ga prijevoznici neće moći koristiti u slučaju odustajanja (nepotvrđivanja) jedan tjedan unaprijed. Iako Uprava za željeznice može pokušati koordinirati dodjelu kapaciteta, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe 2017/2177 ne može oduzeti već dodijeljeni kapacitet.
 - Ne postoji pravna osnova za sankcioniranje podnositelja zahtjeva.
 - Uprava za željeznice ima pravo po potrebi mijenjati Opis na temelju članka 27. stavka 3. Direktive 2012/34 i odredbi nacionalnog prava.

E. Očitovanja Ureda

1. Ured prije svega dvoji o tome je li kvalifikacija mjesta utovara i istovara kao uslužnih objekata u smislu točke 2. Priloga II. Direktivi 2012/34 u skladu s tom direktivom.

2. Osim toga, Ured smatra da dolazi do diskriminacije jer je Uprava za željeznice uvela pojam „rezervacije kapaciteta uslužnih objekata”, a da, protivno članku 11. Uredbe 2017/2177, nije uzela u obzir cilj u obliku osiguravanja učinkovitog korištenja kapaciteta koji su na raspolaganju, i osim toga, protivno članku 7. stavku 2. te uredbe, nije osigurala usklađenost dodijeljenog kapaciteta [željezničke] infrastrukture i kapaciteta uslužnih objekata.

3. Osim toga, Ured je utvrdio da je teško naložiti uvođenje sankcija za neiskorištavanje kapaciteta uslužnih objekata, a nalažanje uvođenja pristojbi za korištenje tih objekata nije dopušteno s obzirom na članak 31. stavak 7. Direktive 2012/34.

4. Ured je primijenio privremenu mjeru kojom je naložio da se neke odredbe Opisa ne primjenjuju jer zainteresirani subjekti već sada snose znatnu štetu.

F. Pravni okvir i obrazloženje prvog prethodnog pitanja

1. Uvjeti pristupa infrastrukturi u Odjeljku 3. Direktive 2012/34 drukčije su uređeni od uvjeta pristupa uslužnim objektima u skladu s člankom 13. stavcima 2. do 8. Direktive 2012/34 i Uredbom 2017/2177. Kad bi se mjesta utovara i istovara trebala kvalificirati kao željeznička infrastruktura, a ne uslužni objekti, na Opis se ne bi primjenjivala točka 6. Priloga IV. Direktivi 2012/34, a cijeli bi se sadržaj Opisa trebao staviti izravno u izvješće o mreži.

2. U skladu s člankom 3. točkom 3. u vezi s Prilogom I. Direktivi 2012/34, željeznička infrastruktura uključuje „utovarno-istovarne rampe, uključujući putničke kolodvore i robne terminale”, pri čemu navedene rampe nisu definirane.

3. Primjenom teleološkog tumačenja, Ured je sklon prihvatiti da je cilj odredbi navedene direktive da se u željezničku infrastrukturu uključe sva mjesta namijenjena utovaru i istovaru robe, a ne samo rampe koja se u užem smislu tumači kao povišena platforma. Nema osnove za to da se mjesta utovara i istovara različito tretiraju ovisno o tome jesu li ili nisu povišena.

4. S druge strane, mjesta utovara i istovara dio su željezničkih kolodvora, a mogu biti i dio robnih terminala koji su u skladu s točkom 2. Priloga II. Direktivi 2012/34 uključeni u uslužne objekte.

5. Ured je sklon stajalištu da i susjedni kolosijeci namijenjeni utovaru i istovaru koji su dio mjesta utovara i istovara, iako su dijelovi kolodvora ili robnog terminala, predstavljaju željezničku infrastrukturu u smislu Priloga I. Direktivi 2012/34 kojim se u tu infrastrukturu uključuju i *pomoćni* kolosijeci.

6. Osim toga, u skladu s člankom 31. Direktive 2012/34, trošak koji je stvarno nastao zbog pružanja željezničke usluge osnova je za utvrđivanje pristojbe za minimalni pristupni paket. U izračun direktnih troškova na razini cijele mreže ne uključuje se dio troškova održavanja i obnove građevinske infrastrukture koji nije izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge⁹. Pri utovaru i istovaru mogu nastati troškovi povezani s onečišćenjem ili korištenjem rampi i pristupnih cesta. Stoga, ako se mjesta utovara i istovara kvalificiraju kao elementi željezničke infrastrukture, pojam obavljanja željezničke usluge u svrhu ubiranja pristojbi trebao bi se tumačiti na način da obuhvaća i sam postupak utovara i istovara.

7. Ured se poziva na presudu Suda od 10. srpnja 2019., *WESTbahn Management*, C-210/18, EU:C:2019:586, prema kojoj „peroni” navedeni u istoj točki Priloga I. Direktivi 2012/34 kao i utovarno-istovarne rampe predstavljaju element željezničke infrastrukture.

8. Odredbe nacionalnog prava. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (k) Odluke br. 76/2017¹⁰ mjesta utovara i istovara namijenjena prijevozu robe operativni su dio željezničkog kolodvora koji u smislu članka 2. stavka 9. Zakona o željeznici predstavlja uslužni objekt.

G. Pravni okvir i obrazloženje drugog prethodnog pitanja

1. Kao što se to prethodno navodi, Uprava za željeznice ima pravo izmijeniti nultu stopu pristojbe za korištenje mjesta utovara i istovara, koja je predviđena Opisom, najmanje jedan mjesec unaprijed. Ta bi izmjena u razdoblju valjanosti voznog reda bez izrade metodologije pravila i tablica za izračun pritom financijski utjecala na sve podnositelje zahtjeva – željezničke prijevoznike, subjekte koji ugovaraju javne usluge, otpremnike, prijevoznike i operatore kombiniranog prijevoza.

2. Budući da je Opis dio izvješća o mreži, na njegov se sadržaj, objavljivanje i izmjene primjenjuje članak 27. Direktive 2012/34 koji ne treba tumačiti tako široko da bi se izvješće o mreži u pravilu moglo bez ograničenja, kad god je to potrebno, mijenjati na štetu prijevoznika, kao što to pretpostavlja Uprava za željeznice. U skladu s tom odredbom, izvješće o mreži objavljuje se najkasnije četiri mjeseca prije roka za predavanje zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta.

⁹ Članak 4. stavak 1. točka (o) Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/909 od 12. lipnja 2015. o načinima izračuna troška koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge

¹⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (odluka Ministerstva prometa br. 76/2017 o predmetu i opsegu usluga koje željezničkom prijevoznicu pruža upravitelj željezničke infrastrukture i operator uslužnih objekata)

3. Osim toga, u tom su kontekstu sa stajališta osiguranja transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti važne i uvodne izjave 44. i 52. navedene direktive, točka 2. Priloga I. te članak 30. stavak 2. i točka 2. Priloga V. Direktivi 2012/34.

4. Uvođenje pristojbi za korištenje mjesta utovara i istovara može se smatrati i uvođenjem bitnih elemenata programa pristojbi te stoga na njega treba primjenjivati rok iz članka 32. stavka 6. Direktive 2012/34 (objava tri mjeseca prije objave izvješća o mreži).

5. Odredbe nacionalnog prava. U skladu s člankom 33. stavkom 1. Zakona o željeznici, Uprava za željeznice kao subjekt odgovoran za dodjelu kapaciteta sastavlja izvješće o mreži i objavljuje ga dvanaest mjeseci prije stupanja na snagu voznog reda i najmanje trideset dana prije te objave omogućuje zainteresiranim osobama da iznesu svoje stajalište. U skladu sa stavkom 5. istog članka, subjekt odgovoran za dodjelu kapaciteta u slučaju izmjena izvješća o mreži ponovno objavljuje tu izmjenu. Zakonom o željeznici ne omogućuje se zainteresiranim osobama da iznesu stajalište o toj izmjeni prije nego što se ona objavi.

H. Pravni okvir i obrazloženje trećeg prethodnog pitanja

1. Ured smatra da kvalifikacija mjesta utovara i istovara kao uslužnih objekata predstavlja pogrešno prenošenje Direktive 2012/34. Može li stoga Ured u tom slučaju prihvatiti izravan učinak Direktive 2012/34 u odnosu na Upravu za željeznice, a društvo CityRail pozvati se u odnosu na Upravu za željeznice na izravan učinak te direktive u situaciji u kojoj bi, zbog njezine neprimjene, bilo ograničeno pravo tog društva na osiguranje pristupa mjestima utovara i istovara?

2. Ured se poziva na točku 18. presude Suda od 12. srpnja 1990., Foster, C-188/89, EU:C:1990:313, i tvrdi da Uprava za željeznice podliježe državi i državnom nadzoru što dovodi do toga da su ispunjeni kriteriji iz točke 18. te presude i Upravu za željeznice može se smatrati državom u smislu članka 288. UFEU-a.

3. Međutim, Uredu nije jasno je li Uprava za željeznice dužna izravno primijeniti Direktivu 2012/34 ili je obvezana načinom na koji je Direktiva prenesena u nacionalno pravo. Odgovor na to pitanje utjecat će na ocjenu Ureda u pogledu toga je li Uprava za željeznice povrijedila zakon.

4. Odredbe nacionalnog prava Uprava za željeznice uspostavljena je na temelju Zákona 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (Zakon br. 77/2002 o dioničkom društvu České dráhy i državnoj organizaciji Správa železnic dopravní cesty) prema kojem za obveze Uprave za željeznice odgovara država, Uprava za željeznice upravlja samo državnom imovinom, vlada imenuje i opoziva članove upravnog tijela Uprave za željeznice, a Uprava za željeznice obavlja svoju djelatnost (upravljanje prometnim putovima) u javnom interesu.

I. Pravni okvir i obrazloženje četvrtog prethodnog pitanja

1. Na temelju članka 56. Direktive 2012/34 i u skladu s člankom 34.e stavkom 1. Zakona o željeznici, Ured je ovlašten ispitati usklađenost izvješća o mreži samo sa Zakonom o željeznici, a ne s izravno primjenjivim odredbama prava Unije.
2. Ured smatra da u slučaju potvrdnog odgovora na prvo i treće pitanje izvješće o mreži treba smatrati protivnim Direktivi 2012/34, a istodobno, u načelu, neće biti protivno Zakonu o željeznici, osim članku 33. stavku 1. tog zakona kojim se zahtijeva da utvrđena načela ne budu diskriminirajuća.
3. Stoga bi cilj prethodno navedenog članka 56. bio ispunjen kada bi Ured mogao utvrditi da su načela iz izvješća o mreži diskriminirajuća u situaciji u kojoj su protivna izravno primjenjivoj odredbi prava Unije.