

Byla C-453/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2020 m. rugsėjo 23 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas (institucija):

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Čekijos Respublika)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. rugsėjo 23 d.

Pareiškėja:

CityRail a.s.

Infrastruktūros valdytojas ir paslaugų įrenginių operatorius:

Správa železnic, valstybinė organizacija

A. Pagrindinės bylos dalykas

Pagrindinėje byloje *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře* (Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnyba; toliau – tarnyba) tikrina geležinkelio įmonių patekimo į pakrovimo ir iškrovimo vietas (apibrėžtos toliau) sąlygų atitikties teisės aktams.

B. Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

1. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra susijęs su Direktyvos 2012/34¹ ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 288 straipsnio aiškinimu.
2. Šį prašymą pagal SESV 267 straipsnį pateikė tarnyba, kuri pagal jurisprudenciją² laiko save „teismu“, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, dėl toliau nurodytų priežasčių:

¹ 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/34/ES, kuria sukuriamą bendra Europos geležinkelių erdvė (toliau – Direktyva 2012/34).

- a) Tarnyba buvo įsteigta pagal įstatymą³ kaip nuolatinė institucija. Tarnyba yra centrinė administracinė įstaiga, kuri vykdydama savo įgaliojimus yra nepriklausoma, veikia nešališkai ir jai taikomi tik įstatymai ir kiti teisės aktai. Jai vadovauja pirmininkas, kuris yra nepriklausomas nuo vyriausybės ir kitų viešosios teisės įstaigų ir kuris gali būti atleistas įstatyme nustatytais pagrindais. Tarnybos pirmininko sprendimus gali peržiūrėti tik teismas.
- b) Tarnyba nagrinėja bylas pagal Administracinio proceso kodeksą⁴. Proceso metu jo dalyviai gali ginti savo teises ir teisinius interesus, pateikti įrodymus ir pareiškimus, prašyti surinkti įrodymus ir pateikti pastabas dėl kitų dalyvių prašymų ir įrodymų, taip pat medžiagos, kuri sudaro sprendimo pagrindą, o taip užtikrinama rungimosi procedūra. Tarnyba privalo nustatyti visas viešojo intereso apsaugai reikšmingas aplinkybes.
- c) Pagal 2012 m. lapkričio 22 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Westbahn Management*, C-136/11, EU:C:2012:740, 26–31 punktus teismu, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, laikytina ir *Schienen-Control Kommission* (Geležinkelių kontrolės komisija), Austrijos reguliavimo institucija, taip pat įsteigta pagal Direktyvos 2012/34 55 straipsnį.

² 2007 m. birželio 14 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Häupl*, C-246/05, EU:C:2007:340, 16 punktas; 2007 m. spalio 18 d. Sprendimo *Österreichischer Rundfunk*, C-195/06, EU:C:2007:613, 19 punktas, taip pat 2009 m. gruodžio 10 d. Sprendimo *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, EU:C:2009:767, 35 punktas.

³ *Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře* (Įstatymas Nr. 320/2016 dėl prieigos prie transporto infrastruktūros tarnybos).

⁴ *Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád* (Įstatymas Nr. 500/2004 dėl Administracinio proceso kodekso, toliau – Administracinio proceso kodeksas).

C. Prejudiciniai klausimai

1. Ar *krovinių transporte pakrovimo ir iškrovimo vieta*, įskaitant su ja susijusius bėgius, yra geležinkelių infrastruktūros dalis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 3 punktą?
2. Ar pagal Direktyvą 2012/34 infrastruktūros valdytojas bet kuriuo metu gali pakeisti mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ir paslaugų įrenginiais dydį vežėjų nenaudai?
3. Ar pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288 straipsnį Direktyva 2012/34 yra privaloma valstybinei organizacijai *Správa železnic* (Geležinkelių valdyba, Čekijos Respublika)?
4. Ar tinklo nuostatuose pateiktos taisyklės gali būti laikomos diskriminacinėmis, kai jos prieštarauja tokioms Sąjungos teisės nuostatomis, kurių laikytis privalo *Správa železnic*?

D. Faktinės aplinkybės ir pagrindinės bylos šalių argumentai

1. Bendrovė *CityRail a.s.*⁵ pateikė skundą *Správa železnic*⁶, reikalaudama išnagrinėti tinklo nuostatus⁷, tiksliau, dokumento *Popis zařízení služeb* (Paslaugų įrenginių aprašas, toliau – aprašas) redakciją, įsigaliojusią nuo 2020 m. balandžio 1 d.⁸ Skunde *CityRail* teigė, kad apraše pateiktos taisyklės praktiškai panaikina konkurenciją individualių siuntų gabenimo rinkoje.
2. Šiomis aplinkybėmis apraše pateiktas taisykles galima apibendrinti taip:

⁵ Bendrovė *CityRail a.s.* (toliau – *CityRail*) yra pareiškėja, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 19 punktą. Kita pareiškėja, kuri aktyviai įsitraukė į bylą pateikdama tarnybai savo poziciją, yra bendrovė *ČD Cargo, a.s.*

⁶ Infrastruktūros valdytojas ir paslaugų įrenginių operatorius, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 2 ir 12 punktus ir kartu subjektas, atsakingas už geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymą, kaip tai suprantama pagal *Zákon č. 266/1994 Sb, o drahách* (Geležinkelių įstatymas Nr. 266/1994, toliau – Geležinkelių įstatymas).

⁷ Sąvoka „tinklo nuostatai“ Direktyvos 2012/34 27 straipsnyje atitinka sąvoką „prohlášení o dráze“ (pranešimas apie geležinkelių tinklo būklę), vartojamą Čekijos teisės aktuose.

⁸ Šis aprašas yra tinklo nuostatų dalis pagal Geležinkelių įstatymo 33 straipsnio 1 dalies 1 punktą ir Direktyvos 2012/34 27 straipsnį ir IV priedo 6 punktą. Pagal Geležinkelių įstatymo 33 straipsnio 6 dalį ir 2017 m. lapkričio 22 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) 2017/2177 dėl galimybės naudotis geležinkelių paslaugų įrenginiais ir su geležinkeliais susijusiomis paslaugomis (toliau – Reglamentas 2017/2177) 5 straipsnį aprašas gali būti atskiras dokumentas, į kurį tik nurodoma tinklo nuostatuose.

- a) Pakrovimo ir iškrovimo vietos apibrėžiamos kaip pakelti (virš bėgių lygio) ir nepakelti (bėgių lygyje) eksploataciniai paviršiai, esantys šalia bėgių, įrengti kroviniams krauti, taip pat bėgiai šalia pakrovimo ir iškrovimo vietų, be to, pakrovimo ir iškrovimo vietos, įtrauktos į aprašą pagal Direktyvos 2012/34 II priedo 2 punktą.
 - b) Užuoat skirstydama pajėgumus pagal Reglamentą 2017/2177, *Správa železnic* nustatė pajėgumų rezervavimą ilgalaikio naudojimo tikslu. Pajėgumų rezervavimas, jos atšaukimas ir pakrovimo bei iškrovimo vietų naudojimas yra nemokamas.
 - c) Beveik visi pakrovimo ir iškrovimo vietų pajėgumai yra rezervuojami, neatsižvelgiant į faktinį jų panaudojimą, iki penktadienio, o tada patvirtinami arba atlaisvinami ir atiduodami disponuoti kitiems subjektams kitai savaitei (iš anksto nuo 48 valandų iki 9 dienų). Tai reiškia, kad praktiškai nėra galimybės padaryti tolesnę ilgalaikę rezervaciją ir rezervaciją *ad hoc* kitų vežėjų prašymu. Daugeliu atvejų pajėgumai rezervuojami vienam vežėjui, kuris kreipiasi dėl pajėgumų paskirstymo ir kuriam yra paskirstomi susiję infrastruktūros pajėgumai (traukiniams prikabinti, siekiant pakrauti ir iškrauti vagonus).
 - d) *Správa železnic* pasiliko teisę keisti kainą (nustatyti mokesčius), paskelbdama aprašo pakeitimus bent prieš mėnesį.
3. *Správa železnic* tokių taisyklių nustatymą pateisina taip:
- Vieniems metams į priekį neįmanoma nustatyti konkrečių vagonų atvykimo ir išvykimo pakrauti dienų.
 - Jei reguliavimo institucija įsikiš į šias taisykles, rinkoje įvyks sutrikimų. Nors Reglamente 2017/2177 nėra paslaugų įrenginių pajėgumų rezervavimo sąvokos, vis dėlto jei tarnyba uždraus rezervuoti pajėgumus, jie bus skirstomi tomis pačiomis sąlygomis ir kitiems vežėjams išnyks galimybė jais pasinaudoti, kai rezervacija atšaukiama (nepatvirtinama) prieš savaitę. Nors *Správa železnic* gali bandyti koordinuoti pajėgumų paskirstymą, pagal Reglamento 2017/2177 10 straipsnio 1 dalį negali atimti jau paskirstytų pajėgumų.
 - Nėra teisinių pagrindų taikyti sankcijas pareiškėjams.
 - *Správa železnic* prireikus turi teisę keisti aprašą tiek pagal Direktyvos 2012/34 27 straipsnio 3 dalį, tiek pagal nacionalinės teisės nuostatas.

E. Tarnybos pastabos

1. Tarnyba visų pirma abejoja, ar pakrovimo ir iškrovimo vietų pripažinimas paslaugų įrenginiais, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 II priedo 2 punktą, atitinka šią direktyvą.

2. Be to, tarnyba mano, kad dėl *Správa železnic* įvestos sąvokos „paslaugų įrenginių pajėgumų rezervavimas“ atsiranda diskriminacija, nes ji, pažeisdama Reglamento 2017/2177 1 straipsnį, neatsižvelgė į tikslą užtikrinti veiksmingą turimų pajėgumų naudojimą, be to, pažeisdama šio reglamento 7 straipsnio 2 dalį neužtikrino, kad būtų suderintas [geležinkelių] infrastruktūros ir paslaugų įrenginių pajėgumų paskirstymas.

3. Tarnyba taip pat padarė išvadą, kad sunku taikyti sankcijas už paslaugų įrenginių pajėgumų nepanaudojimą, o reikalauti mokesčių už naudojimąsi šiais įrenginiais neleistina atsižvelgiant į Direktyvos 2012/34 31 straipsnio 7 dalį.

4. Tarnyba paskyrė laikinąją apsaugos priemonę, nurodydama netaikyti tam tikrų aprašo nuostatų, nes suinteresuotieji subjektai jau patiria didelę žalą.

F. Teisinio reguliavimo pagrindai ir pirmojo prejudicinio klausimo pagrindimas

1. Prieigos prie geležinkelių infrastruktūros sąlygos Direktyvos 2012/34 3 skirsnyje yra reglamentuojamos kitaip nei prieigos prie paslaugų įrenginių pagal Direktyvos 2012/34 13 straipsnio 2–8 dalis ir Reglamentą 2017/2177 sąlygos. Jei pakrovimo ir iškrovimo vietos būtų pripažintos geležinkelių infrastruktūra, o ne paslaugų įrenginiais, Direktyvos 2012/34 IV priedo 6 punktas aprašui nebūtų taikomas, o visas aprašo turinys turėtų būti pateiktas tiesiogiai tinklo nuostatuose.

2. Pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 3 punktą, siejamą su I priedu, geležinkelių infrastruktūra apima „prekių platform[as], įskaitant keleivių stotyse ir krovinių terminaluose“, bet tos platformos joje neapibrėžtos.

3. Vadovaudamasi teleologiniu aiškinimu, tarnyba yra linkusi manyti, kad direktyvos nuostatų tikslas – į geležinkelių infrastruktūrą įtraukti visas vietas, skirtas kroviniams pakrauti ir iškrauti, o ne tik platformą, siaurai suprantamą kaip pakelta vieta. Nėra pagrindo skirtingai traktuoti pakrovimo ir iškrovimo vietas, atsižvelgiant į tai, ar jos yra pakeltos, ar ne.

4. Kita vertus, pakrovimo ir iškrovimo vietos yra geležinkelių stočių dalis ir taip pat gali būti krovinių terminalų, kurie pagal Direktyvos 2012/34 II priedo 2 punktą yra pripažįstami paslaugų įrenginiais, dalis.

5. Tarnyba linkusi manyti, kad gretimi pakrovimo ir iškrovimo bėgiai, kurie yra pakrovimo ir iškrovimo vietos dalis, net jei jie yra stoties ar krovinių terminalo dalis, taip pat laikytini geležinkelių infrastruktūra, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 I priedą, pagal kurį į šią infrastruktūrą įeina ir *pagalbiniai* bėgiai.

6. Be to, pagal Direktyvos 2012/34 31 straipsnį išlaidos, kurios tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo, sudaro pagrindą nustatyti mokesčius už minimalų prieigos paketą. Į tiesioginių viso tinklo išlaidų skaičiavimą

neįtraukiama civilinės infrastruktūros priežiūros ir atnaujinimo išlaidų, kurios nėra tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo, dalis⁹. Pakraunant ir iškraunant gali susidaryti išlaidų dėl platformų ir privažiavimo kelių užteršimo ar dėvėjimosi. Todėl jei pakrovimo ir iškrovimo vietos būtų pripažintos geležinkelių infrastruktūros objektais, traukinių eksploatavimo sąvoką mokesčių surinkimo tikslais reikėtų aiškinti taip, kad ji apima ir patį pakrovimo ir iškrovimo procesą.

7. Tarnyba nurodo 2019 m. liepos 10 d. Teisingumo Teismo sprendimą *WESTbahn Management*, C-210/18, EU:C:2019:586, pagal kurį „peronai“, nurodyti tame pačiame Direktyvos 2012/34 I priedo punkte, kaip ir prekių platformos, yra geležinkelių infrastruktūros objektas.

8. Nacionalinės teisės nuostatos. Pagal Įsakymo Nr. 76/2017¹⁰ 3 straipsnio 1 dalies k punktą kroviniui transportui skirtos pakrovimo ir iškrovimo vietos yra geležinkelių stoties, kuri pagal Geležinkelių įstatymo 2 straipsnio 9 dalį yra paslaugų įrenginys, operacinės dalys.

G. Teisinio reglamentavimo pagrindai ir antrojo prejudicinio klausimo pagrindimas

1. Kaip nurodyta pirmiau, *Správa železnic* turi teisę mažiausiai prieš mėnesį pakeisti apraše nustatytą mokesčio už naudojimąsi pakrovimo ir iškrovimo vietomis tarifą. Toks pakeitimas tvarkaraščio galiojimo metu, neparengus taisyklių metodikos ir skaičiavimo lentelių, turėtų finansinių pasekmių visiems pareiškėjams – geležinkelių įmonėms, subjektams, užsakantiems viešąsias paslaugas, ekspeditoriams, vežėjams ir kombinuotojo transporto vežėjams.

2. Kalbant apie aprašo turinį, paskelbimą ir pakeitimus, kadangi jis yra tinklo nuostatų dalis, taikomas Direktyvos 2012/34 27 straipsnis, kurio negalima aiškinti taip plačiai, kad tinklo nuostatai iš esmės galėtų būti keičiami be apribojimų, jei tik atsiranda poreikis, vežėjų nenaudai, kaip mano *Správa železnic*. Pagal šią nuostatą tinklo nuostatai turi būti skelbiami likus ne mažiau kaip keturiems mėnesiams iki paraiškų dėl infrastruktūros pajėgumų paskirstymo teikimo termino pabaigos.

3. Šiomis aplinkybėmis skaidrumo, nuspėjamumo ir teisinio tikrumo užtikrinimo tikslais reikšmingos nurodytos direktyvos 44 ir 52 konstatuojamosios dalys, I priedo 2 punktas ir Direktyvos 2012/343 30 straipsnio 2 dalis ir V priedo 2 punktas.

⁹ 2015 m. birželio 12 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) 2015/909 dėl išlaidų, kurios tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo, apskaičiavimo tvarkos 4 straipsnio 1 dalies o punktas.

¹⁰ *Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb* (Transporto ministro įsakymas Nr. 76/2017 dėl geležinkelių infrastruktūros valdytojo ir paslaugų įrenginių operatoriaus vežėjams teikiamų paslaugų objekto ir apimties).

4. Mokesčių už naudojimąsi pakrovimo ir iškrovimo vietomis nustatymas taip pat gali būti laikomas esminių apmokestinimo sistemos elementų nustatymu, todėl jam turėtų būti taikomas terminas, nustatytas Direktyvos 2012/34 32 straipsnio 6 dalyje (paskelbimas prieš tris mėnesius iki tinklo nuostatų išleidimo).

5. Nacionalinės teisės nuostatos. Pagal Geležinkelių įstatymo 33 straipsnio 1 dalį *Správa železnic* kaip subjektas, atsakingas už pajėgumų paskirstymą, parengia tinklo nuostatus ir juos paskelbia likus dvylikai mėnesių iki tvarkaraščio įsigaliojimo, o likus ne mažiau kaip trisdešimčiai dienų iki paskelbimo suteikia suinteresuotiesiems asmenims galimybę pareikšti savo nuomonę. Pagal to paties straipsnio 5 dalį subjektas, atsakingas už pajėgumų paskirstymą, pasikeitus tinklo nuostatams pakartotinai skelbia pakeitimą. Geležinkelių įstatymas nesuteikia suinteresuotiesiems asmenims galimybės pareikšti savo pozicijos iki pakeitimo paskelbimo.

H. Teisinio reglamentavimo pagrindai ir trečiojo prejudicinio klausimo pagrindimas

1. Tarnybos nuomone, pakrovimo ir iškrovimo vietų pripažinimas paslaugų įrenginiais rodo netinkamą Direktyvos 2012/34 perkėlimą. Ar dėl to tarnyba gali preziumuoti, kad Direktyva 2012/34 tiesiogiai veikia *Správa železnic* atžvilgiu, o CityRail gali remtis *Správa železnic* atžvilgiu tiesioginiu šios direktyvos veikimu tuo atveju, kai dėl jos netaikymo šios bendrovės teisė užtikrinti prieigą prie pakrovimo ir iškrovimo vietų būtų ribota?

2. Tarnyba nurodo 1990 m. liepos 12 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Foster*, C-188/89, EU:C:1990:313, 18 punktą ir teigia, kad *Správa železnic* pavaldi valstybei ir yra jos kontroliuojama, o tai reiškia, kad šio sprendimo 18 punkte nustatyti kriterijai yra įvykdyti ir *Správa železnic* gali būti traktuojama kaip valstybė, kaip tai suprantama pagal SESV 288 straipsnį.

3. Vis dėlto tarnybai neaišku, ar *Správa železnic* privalo tiesiogiai taikyti Direktyvą 2012/34, ar yra labiau saistoma to, kaip direktyva buvo perkelta į nacionalinę teisę. Atsakymas į šį klausimą turės įtakos tarnybos vertinimui, ar *Správa železnic* pažeidė įstatymą.

4. Nacionalinės teisės nuostatos. *Správa železnic* buvo įsteigta pagal *Zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty* (Įstatymas Nr. 77/2002 dėl akcinės bendrovės *České dráhy* ir valstybinės organizacijos *Správa železnic dopravní cesty* (Geležinkelių transporto valdyba)), pagal kurį už *Správa železnic* pareigų vykdymą atsako valstybė, *Správa železnic* disponuoja tik valstybės turtu, vyriausybė skiria ir atleidžia *Správa železnic* valdymo organo narius, o savo veiklą (transporto kelių valdymas) *Správa železnic* vykdo vadovaudamasi viešuoju interesu.

I. Teisinio reglamentavimo pagrindai ir ketvirtojo prejudicinio klausimo pagrindimas

1. Pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnį ir Geležinkelių įstatymo 34e straipsnio 1 dalį tarnyba turi teisę tikrinti tik tai, ar tinklo nuostatai atitinka Geležinkelių įstatymą, o ne tiesiogiai taikomas Sąjungos teisės nuostatas.
2. Tarnybos nuomone, jei į pirmąjį ir trečiąjį klausimus būtų atsakyta teigiamai, tinklo nuostatai turėtų būti laikomi prieštaraujančiais Direktyvai 2012/34 ir kartu iš principo neprieštaraujančiais Geležinkelių įstatymui, išskyrus jo 33 straipsnio 1 dalį, kurioje reikalaujama, kad nustatomos taisyklės nebūtų diskriminacinės.
3. Minėto 56 straipsnio tikslas būtų pasiektas, jei tarnyba galėtų nustatyti, kad tinklo nuostatų taisyklės yra diskriminacinės, jei jos prieštarauja tiesiogiai taikytinai Sąjungos teisės nuostatai.