

Zadeva C-671/21

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

Datum vložitve:

9. november 2021

Predložitveno sodišče:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

Datum predložitvene odločbe:

5. november 2021

Pritožnik:

„Gargždų geležinkelis“ UAB

Druge stranke v postopku:

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

Predmet postopka v glavni stvari

Spor v zvezi z dodeljevanjem zmogljivosti javne železniške infrastrukture po uporabi pravila o prednosti, določenega v nacionalni zakonodaji.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga določb Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta; člen 267, tretji odstavek, PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

Ali je treba prvi in drugi stavek člena 47(4) Direktive 2012/34/EU razlagati tako, da nedvoumno prepovedujeta sprejetje nacionalnega zakonskega predpisa, ki

določa, da se v primeru preobremenjene infrastrukture pri dodeljevanju zmogljivosti upošteva intenzivnost uporabe železniške infrastrukture? Ali na to presojo vpliva povezanost stopnje uporabe železniške infrastrukture z dejansko uporabo te infrastrukture v preteklosti ali z načrtovano uporabo v obdobju, na katerega se nanaša veljavni vozni red? Ali na to presojo vplivajo določbe členov 45 in 46 Direktive 2012/34/EU, ki podeljujejo široko diskrecijsko pravico upravljavcu javne infrastrukture ali subjektu, ki odloča o zmogljivosti za usklajevanje zahtevanih zmogljivosti, in izvajanje teh določb v nacionalnem pravu? Ali na to presojo vpliva dejstvo, da je infrastruktura v določenem primeru razglašena za preobremenjeno, ker sta za zmogljivosti zaprosila dva ali več prevoznikov v železniškem prometu za prevoz istega tovora?

Ali določba člena 45(2) Direktive 2012/34/EU, v skladu s katero lahko „[u]pravljalavec infrastrukture [...] v postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda daje prednost posebnim storitvam, vendar le kot je določeno v členih 47 in 49,“ pomeni, da lahko tudi upravljavec infrastrukture uporabi nacionalno pravilo o prednosti, tudi če infrastruktura ni razglašena za preobremenjeno? V kolikšni meri (na podlagi katerih meril) mora upravljavec infrastrukture pred razglasitvijo infrastrukture za preobremenjeno uskladiti zahtevane vlakovne poti in se posvetovati s prosilci v skladu s prvim stavkom člena 47[(1)] Direktive 2012/34/EU? Ali bi moralo to posvetovanje s prosilci obsehati presojo o tem, ali sta dva ali več prosilcev vložila konkurenčne prošnje za prevoz istega tovora (blaga)?

Navedene določbe prava Unije

Člen 39(1), člen 45(1) in (2), člen 46(1) in (2), člen 47 in člen 52(1) Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32).

Navedene določbe nacionalnega prava

Točka 5 člena 7(3) zakonika Republike Litve o železniškem prometu z dne 22. aprila 2004 (v nadaljevanju: zakonik o železniškem prometu) (v obravnavani zadevi je upoštevana različica, kot je določena v zakonu št. XIII-588 z dne 30. junija 2017), ki določa, da organ za varnost v železniškem prometu dodeli javne železniške infrastrukturne zmogljivosti prevoznikom v železniškem prometu.

Člen 29 zakonika o železniškem prometu (v obravnavani zadevi je upoštevana različica, kot je določena v zakonu št. XII-2488 z dne 23. junija 2016), ki določa osnovne predpise o dodeljevanju javnih železniških infrastrukturnih zmogljivosti. Odstavek 6 tega člena določa: „[n]ačela, po katerih je urejeno dodeljevanje javne železniške infrastrukturne zmogljivosti in postopek za oddajo vlog za infrastrukturne zmogljivosti (zavrnitev), razglasitev dela javne železniške

infrastruktura za preobremenjenega, določitev železniškega operativnega voznega reda, sodelovanje, če se zmogljivost dodeli na več kot enem železniškem omrežju, analiza zmogljivosti in načrt za razširitev zmogljivosti ter postopek, ki ureja sklepanje pogodb in okvirnih pogodb za uporabo javne železniške infrastrukture, se določijo v Pravilniku o dodeljevanju javne železniške infrastrukturne zmogljivosti. Pravilnik odobri vlada“.

Točka 28 Pravilnika o dodeljevanju javne železniške infrastrukturne zmogljivosti, odobrenega s sklepom vlade št. 611 z dne 19. maja 2004 (v nadaljevanju: Pravilnik).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Pritožnik, zasebno podjetje z omejeno odgovornostjo Gargždų geležinkelis (v nadaljevanju: Gargždų geležinkelis UAB), je 3. aprila 2019 vložil prošnjo za dodelitev javne železniške infrastrukturne zmogljivosti za tovarne in potniške vlake za čas veljavnosti operativnega voznega reda 2019–2020 (v nadaljevanju: operativni vozni red).
- 2 Lietuvos transporto saugos administracija (litovska uprava za varnost prometa) (v nadaljevanju: Uprava) je z dopisom z dne 3. maja 2019 posredovala prošnjo v ocenjevanje upravljavcu javne infrastrukture – Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija AB (direkcija za železniško infrastrukturo družbe z omejeno odgovornostjo Lietuvos geležinkeliai) (v nadaljevanju: upravljavec infrastrukture). Funkcije upravljavca infrastrukture od 8. decembra 2019 izvaja odvisna družba, ki jo je ustanovila Lietuvos geležinkeliai AB.
- 3 Upravljavec infrastrukture je 10. julija 2019 Upravi predložil osnutek operativnega voznega reda in jo obvestil, da v vozni red zaradi omejene zmogljivosti na nekaterih delih železniške infrastrukture ni mogoče vključiti vseh zmogljivosti, ki so jih zahtevali prosilci, ker so nekatere prošnje nezdržljive. Izjavil je tudi, da jim ni mogoče ponuditi uporabe zahtevane zmogljivosti ob drugem času ali na alternativnih poteh, ker so bile na določenih odsekih že dosežene maksimalne zmogljivosti. Upravljavec infrastrukture je zahteval dodelitev rezervne zmogljivosti za vloge, vložene v zadnjem trenutku, na določenih odsekih infrastrukture.
- 4 Z dopisom z dne 23. septembra 2019 je pritožnika obvestil, da je razglasitev dela javne železniške infrastrukture za preobremenjenega temeljila na dejanski zmogljivosti odseka, ki je bila ugotovljena po analizi vlog za dodelitev zmogljivosti, prejetih za obdobje, v katerem je veljal upoštevni operativni vozni red.
- 5 Dne 24. septembra 2019 je Upravo obvestil, da po usklajevanju ni mogel ugoditi vsem prošnjam na enem delu javne železniške infrastrukture, ker zmogljivosti tega dela javne železniške infrastrukture niso zadostovale in je bil ta del javne

železniške infrastrukture na navedenih odsekih preobremenjen v obdobju, v katerem je veljal operativni vozni red 2019–2020.

- 6 Da bi odločila o dodelitvi zmogljivosti, je septembra 2019 Upravi poslal posodobljen osnutek operativnega voznega reda z informacijami o dejanskih zmogljivostih na odsekih, izračunanih glede na prejete prošnje.
- 7 Pritožnik je 30. septembra 2019 zahteval, naj Uprava preuči ukrepe upravljavca infrastrukture.
- 8 Uprava je s sklepom z dne 15. oktobra 2019 odločila, da so bili ukrepi upravljavca infrastrukture pri pregledu in usklajevanju prošenj izvedeni v skladu s tedaj veljavnimi zakonskimi zahtevami ter da niso kršili pravic in legitimnih interesov pritožnika. Uprava je tudi ugotovila, da dejstva, ki jih je pritožnik navedel v svoji pritožbi z dne 30. septembra 2019, niso upoštevana za odločanje o dodelitvi zmogljivosti za operativni vozni red 2019–2020.
- 9 Direktor Uprave je s sklepom z dne 17. oktobra 2019 odločil, da pritožniku ne bo dodelil zmogljivosti, ki jih je zahteval v prošnji, ker zmogljivosti niso bile na voljo. Po uporabi pravila o prednosti iz točke 28 Pravilnika so bile te zmogljivosti dodeljene drugim podjetjem. V sklepu je bilo navedeno, da ni mogoče ponuditi alternativnih zmogljivosti, ker je del javne železniške infrastrukture preobremenjen.
- 10 Direktor Lietuvos ryšių reguliavimo tarnyba (litovski regulativni organ za komunikacije) je s sklepom z dne 13. februarja 2020 o pritožbi Gargždų geležinkelis UAB z dne 12. novembra 2019 pritožbo pritožnika v zvezi s spornim sklepom razglasil za neutemeljeno in jo zavrnil.
- 11 Pritožnik je začel postopek pred Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni, Litva). Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni) je s sodbo z dne 22. oktobra 2020 tožbo zavrnilo. Pritožnik je vložil pritožbo zoper to sodbo pri Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 12 Predložitevno sodišče navaja, da Direktiva 2012/34 določa dve možnosti dodelitve zmogljivosti v primeru preobremenjenosti infrastrukture: uporabnino za preobremenjeno infrastrukturo (člen 31(4)) in pravila o prednosti (člen 47). V obravnavani zadevi je bilo pravilo o prednosti iz točke 28 Pravilnika edini ukrep za reševanje težave zaradi preobremenjene infrastrukture v zadevnem obdobju. V skladu s tem pravilom se zmogljivosti dodelijo, prvič, ob upoštevanju vrste storitve, ki se opravlja: (1) prosilcu, ki bo izvajal prevoz potnikov in prtljage na mednarodnih progah; (2) prosilcu, ki bo opravljal tak prevoz na lokalnih progah; ali, drugič, z upoštevanjem intenzivnosti uporabe zmogljivosti, (3) prosilcu, ki bo

uporabljal zmogljivost več dni; ali če je število dni enako, (4) prosilcu, ki zahteva dodelitev več voženj na zadevni progi.

- 13 Pritožnik trdi, da pravilo o prednosti, določeno v nacionalni zakonodaji, v primerih, ko se zmogljivosti dodelijo prevozniku, ki opravlja prevoz več dni ali opravi več voženj, ne zagotavlja skladnosti z načelom prepovedi diskriminacije. To pravilo naj bi neupravičeno podelilo prednost obstoječemu prevozniku, ker novi prevozniki, ki si prizadevajo vstopiti na trg železniškega prometa, ne morejo opraviti več voženj ali opravljati voženj več dni kot prevoznik, ki se je že uveljavil na trgu.
- 14 Upravljavec infrastrukture meni, da dejstvo, da pritožnik ne more zagotoviti intenzivnejše uporabe omrežja, dokazuje, da ni pripravljen zagotoviti kar se da učinkovite uporabe javne železniške infrastrukture, na kateri temelji prednost, povezana z intenzivnejšo rabo omrežja. Upravljavec infrastrukture trdi, da pravilo o prednosti načeloma ni namenjeno monopolizaciji zadevnega trga, ampak je pripravljeno tako, da zagotovi uporabo omejenih virov – in sicer železniške infrastrukture – na način, ki bo dosegel največjo možno dodano vrednost. Če za isti odsek konkurirata dva prosilca ali več, dodelitev zmogljivosti prosilcu, ki zagotavlja največjo in najučinkovitejšo zasedenost omrežja, omogoča, da se omrežje uporablja tako, da bo za družbo gospodarsko najkoristnejše.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 15 Predložitveno sodišče dvomi glede razlage določb Direktive 2012/34 z dveh vidikov: prvič, glede uporabe pravila o prednosti, ko se javna železniška infrastruktura razglasi za preobremenjeno v skladu s členom 47 Direktive; in drugič, glede postopka za dodelitev javne železniške infrastrukturne zmogljivosti, ki je določen v navedeni direktivi.
- 16 Predložitveno sodišče opozarja, da lahko države članice v skladu z drugim stavkom člena 47(4) Direktive 2012/34 pod nediskriminatornimi pogoji sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zagotovijo, da se pri dodeljevanju infrastrukturnih zmogljivosti zagotovi prednost storitvam v javnem interesu, in se sklicuje na sodbo z dne 28. februarja 2013, *Evropska Komisija/Kraljevina Španija* (C-483/10, EU:C:2013:114), v kateri je Sodišče analiziralo vsebino Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001, ki je veljala pred sprejetjem Direktive 2012/34.
- 17 V točkah od 95 do 99 sodbe v zadevi C-483/10 je Sodišče izjavilo, da je 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. Sodišče je tudi ugotovilo, da bi bilo mogoče cilj, da se zagotovi učinkovitejša raba infrastrukturne zmogljivosti, doseči na podlagi posebnih določb Direktive 2001/14, na primer člena 27(2), ki določa, da lahko upravljavec infrastrukture pri

določanju prioritet v postopku dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti določi pogoje, s katerimi bo upošteval dosedanje uporabo vlakovnih poti. Izjavilo je tudi, da uporabe tega diskriminatornega merila ni mogoče upravičiti z zatrjevano skladnostjo 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. Ta določba namreč ne dopušča merila za dodeljevanje, saj mora v skladu z drugim pododstavkom te določbe ob preobremenjenosti omrežja dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti potekati „pod nediskriminatornimi pogoji“.

- 18 Predložitveno sodišče dvomi tudi glede presoje, da prvi in drugi stavek člena 47(4) Direktive 2012/34/EU nedvoumno prepovedujeta sprejetje zakonskega predpisa, ki določa, da bi se pri dodeljevanju zmogljivosti v primeru preobremenjene infrastrukture upoštevala intenzivnost uporabe železniške infrastrukture. Opozarja na naslednje upoštevne okoliščine.
- 19 Prvič, za razliko od okoliščin, ki jih je obravnavalo Sodišče v zadevi C-483/10, točka 28 Pravilnika določa možnost upoštevanja prihodnje (vendar ne pretekle) intenzivnosti uporabe železniškega omrežja pri dodelitvi zmogljivosti. Glede tega je treba ugotoviti, da Direktiva 2012/34 določa varovala, ki bi subjektu, ki odloča o dodeljevanju zmogljivosti, omogočala, da upošteva, kako prevoznik v železniškem prometu uporablja zmogljivost, na primer dajatev za rezervacijo iz člena 36, ki se lahko zaračuna za zmogljivosti, ki so bile dodeljene, vendar ne uporabljene.
- 20 Drugič, določbe Direktive 2012/34, ki urejajo dodeljevanje zmogljivosti, upravljavcu infrastrukture ali subjektu, ki opravlja njegove funkcije, podeljujejo široko diskrecijsko pravico pri odločanju o morebitnih nesoglasjih glede konkurenčnih zmogljivosti. Člen 45(1) Direktive 2012/34 določa, da upravljavec infrastrukture med drugim „upošteva, kolikor je mogoče, vse omejitve, s katerimi se soočajo prosilci, vključno z ekonomskim učinkom na njihovo poslovanje“. Člen 46(1) Direktive zahteva, da si upravljavec infrastrukture z usklajevanjem med seboj nezdružljivih prošelj prizadeva zagotoviti, da bi se čim bolj ugodilo vsem zahtevam, člen 46(2) pa mu omogoča, „ponuditi infrastrukturne zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprošenih“. Člen 46(3) Direktive 2012/34 določa: „[u]pravljalavec infrastrukture si prizadeva, da v posvetovanju z zadevnimi prosilci razreši vse nezdružljivosti“. Člen 46(5) Direktive pa določa, da „[k]adar prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti ni mogoče ugoditi brez usklajevanja, si upravljavec infrastrukture prizadeva za ugodno rešitev vseh prošelj v okviru usklajevanja“.
- 21 Tretjič, čeprav člen 52(1) Direktive 2012/34 dopušča, da upravljavec infrastrukture upošteva predhodne stopnje uporabe vlakovnih poti, in sicer predhodno uporabo infrastrukture, določa tudi možnost, da se pri dodeljevanju zmogljivosti upošteva dejanska stopnja uporabe infrastrukture. Ker lahko prevozniki v železniškem prometu konkurirajo za isti tovor, bi razlaga člena 47(4)

Direktive 2012/34, da nedvoumno prepoveduje uporabo merila dejanske uporabe infrastrukture ali da tega ne prepoveduje, pripeljala do položaja, v katerem bi imel v primeru nasprotujočih si prošelj novi udeleženec na trgu ali obstoječi udeleženec na trgu prednost v vseh primerih, glede na obseg, v katerem se pri preobremenjeni infrastrukturi lahko upošteva dejanska raba infrastrukture.

- 22 Četrtrič, pritožnik trdi, da v obravnavani zadevi dejansko ne gre za preobremenjeno infrastrukturo, ker konkurira za isti tovor z drugim podjetjem. Zato se po njegovem mnenju pravila o prednosti verjetno sploh ne bi smela uporabljati v obravnavani zadevi in obravnavati naj bi bilo treba vprašanje prekrivanja zmogljivosti na podlagi postopkov posvetovanja in usklajevanja iz členov 45 in 46 Direktive 2012/34, težava glede konkurence za tovor pa se ne bi smela obravnavati v okviru postopka, ki se nanaša na preobremenjenost infrastrukture. Če se v teh okoliščinah ugotovi, da dejansko za isti tovor konkurirata dva ali več prevoznikov v železniškem prometu, nedvoumna razlaga pravila o prednosti lahko spodbuja zlorabo pravice do zahtevanja zmogljivosti, ker se ve, da bo infrastruktura razglašena za preobremenjeno, pravila pa bodo dala prednost obstoječemu udeležencu na trgu ali novemu udeležencu na trgu.
- 23 Predložitveno sodišče nato navaja, da iz strukture postopka dodeljevanja zmogljivosti, določenega v Direktivi 2012/34, jasno izhaja, da mora upravljavec infrastrukture, ko prejme vse prošnje, najprej poskušati prošnje uskladiti, in če nekaterih prošelj ne more uskladiti, razglasiti infrastrukturo za preobremenjeno in sprejeti ukrepe zaradi preobremenjenosti, kot je uporaba pravila o prednosti.
- 24 Na podlagi člena 47(1) Direktive 2012/34 je mogoče sklepati, da se pravilo o prednosti uporabi samo, če je infrastruktura razglašena za preobremenjeno. Vendar člen 45(2) Direktive 2012/34 določa, da lahko upravljavec infrastrukture v postopkih načrtovanja in usklajevanja voznega reda daje prednost posebnim storitvam, vendar le kot je določeno v členih 47 in 49. V skladu z Direktivo 2012/34 se torej lahko prednost uporabi tudi prej, in sicer pred razglasitvijo infrastrukture za preobremenjeno. V skladu s točko 28 Pravilnika lahko upravljavec infrastrukture uporabi pravilo o prednosti pri usklajevanju prošelj.
- 25 Predložitveno sodišče napotuje na sodbo Sodišča z dne 28. februarja 2019, *Konkurrensverket/SJ* (C-388/17, EU:C:2019:161), katere točka 39 navaja: „Čeprav si mora upravljavec železniške infrastrukture v skladu s členom 45 Direktive 2012/34 [...] prizadevati, da kar najbolj ugoti vsem prošnjam za infrastrukturne zmogljivosti, si mora, kadar obstajajo nasprotujoče si prošnje, v skladu s členom 46 te direktive prizadevati, da bi se z njihovim usklajevanjem čim bolj ugodilo vsem zahtevam. Tako lahko v sprejemljivem okviru ponudi zmogljivosti, ki se razlikujejo od zaprosenih, ali pa lahko celo pride do tega, da nekaterim prošnjam ne more ugoditi“.
- 26 Glede tega je predložitveno sodišče negotovo glede vsebine obveznosti upravljavca infrastrukture ali subjekta, ki dodeljuje zmogljivosti, da uskladi vlakovne poti, ki se zahtevajo, in se posvetuje s prosilci pred razglasitvijo

infrastrukture za preobremenjeno, kot je določeno v členu 47(1) Direktive 2012/34. Dejstva v obravnavani zadevi kažejo, da je prosilec konkurent drugemu prevozniku v železniškem prometu, obe podjetji pa zahtevata zmogljivosti, ki se vsaj delno prekrivajo. Če dva ali več prevoznikov v železniškem prometu konkurirajo za prevoz istega tovora, tehnično ne gre za preobremenjeno infrastrukturo, ker bo zadevni tovor v vsakem primeru prevažal en ali drugi prevoznik. Zato je vprašljivo, ali pogoji iz člena 47 Direktive 2012/34 – *uskladiti zahtevane vlakovne poti in se posvetovati s prosilci* – obsegajo obveznost upravljavca infrastrukture, da ugotovi morebitno prekrivanje tovora dveh ali več prevoznikov v železniškem prometu, preden razglasi infrastrukturo za preobremenjeno.

- 27 V teh okoliščinah predložitveno sodišče, ki je preučilo določbe nacionalne zakonodaje in prakso, ki jo je uporabil upravljavec infrastrukture, prosi Sodišče Evropske unije, naj odgovori na vprašanja, predložena v predhodno odločanje.