

**Věc C-538/23****Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

22. srpna 2023

**Předkládající soud:**

Bundesverwaltungsgericht (Rakousko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

21. srpna 2023

**Stěžovatelky:**

ÖBB-Infrastruktur AG

WESTbahn Management GmbH

**Odpůrkyně:**

Schienen-Control Kommission

**Předmět původního řízení**

Stížnosti podané proti schválení tržních přírážek k poplatkům za infrastrukturu podle článku 32 směrnice 2012/34

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná podle článku 267 SFEU se týká výkladu článku 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru

**Předběžné otázky**

**I.** Musí být unijní právo, zejména článek 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“), vykládáno v tom

smyslu, že členský stát musí tržní přírážky schválit **ex-ante** před začátkem (nebo přinejmenším před uplynutím) dotčeného období platnosti jízdního řádu, na které bylo o tržní přírážky zažádáno; nebo může členský stát tržní přírážky schválit i **ex-post** po uplynutí dotčeného období platnosti jízdního řádu (případně i o několik let později)? Je za schválení tržních příplatků členským státem ve smyslu článku 32 směrnice 2012/34/EU považováno **pravomocné** schválení?

**II.** Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34/EU ve spojení s čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34/EU, vykládáno v tom smyslu, že **časová posloupnost** musí být taková, že tržní přírážky (při změně podstatných prvků) jsou nejprve zveřejněny ve zprávě o síti (případně s výhradou schválení) a až po jejich zveřejnění schváleny členským státem? Jedná se o **změnu podstatných prvků** podle čl. 32 odst. 6 směrnice 2012/34/EU již tehdy, pokud se v porovnání s obdobím platnosti jízdního řádu předchozího roku změni „pouze“ výše tržních přírážek?

**III.** (V případě kladné odpovědi na první větu druhé otázky): Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 a odst. 6 směrnice 2012/34/EU ve spojení s jejím čl. 27 odst. 2 a 4 a její přílohou IV. bodem 2 – ve světle požadavku transparentnosti a jistoty plánování podle bodu 34 odůvodnění směrnice 2012/34/EU –, vykládáno v tom smyslu, že členský stát nesmí schválit **tržní přírážky**, pokud výše tržních přírážek samotných nebyla **zveřejněna** ve zprávě o síti pro dotčené období platnosti jízdního řádu (pro které bylo o schválení těchto tržních přírážek požádáno)? V této zprávě o síti byl uveřejněn pouze celkový poplatek za ujetý vlakokilometr (jako součet poplatků za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34/EU a tržních přírážek podle článku 32 směrnice 2012/34/EU) pro každý segment trhu; železniční podnik tedy z této zprávy o síti nemohl získat informace o poplatcích za tyto „přímé náklady“ [ve smyslu čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34/EU ve spojení s čl. 2 bodem 1 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen „prováděcí nařízení 2015/909/EU“)] ani o tržních přírážkách podle článku 32 směrnice 2012/34/EU, pro jednotlivé segmenty trhu.

**IV.** (V případě kladné odpovědi na první větu druhé otázky): Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34/EU ve spojení s jejím čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34/EU – ve světle požadavku transparentnosti a jistoty plánování podle bodu 34 odůvodnění směrnice 2012/34/EU –, vykládáno v tom smyslu, že tržní přírážky zveřejněné na dotčené období platnosti jízdního řádu ve zprávě o síti **jsou závazné** a členský stát je takto musí schválit? Vyplývá z této závaznosti, že členský stát nemůže povolit vyšší tržní přírážky pro jednotlivé segmenty trhu, než jak byly zveřejněny v příslušné zprávě o síti? Nebo jsou závazné pouze v tom smyslu, že schválené celkové poplatky (tedy poplatky za „přímé náklady“ podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34/EU ve spojení s čl. 2 bodem 1 prováděcího nařízení (EU) 2015/909 plus tržní přírážky podle článku 32 směrnice 2012/34/EU) nesmí být vyšší než jsou ty, které byly zveřejněny ve

zprávě o síti, tržní přírážky samotné ale naproti tomu mohou být vyšší než ty, které byly zveřejněny ve zprávě o síti? Je původně podaná žádost o schválení tržních přírážek podaná členskému státu závazná i ohledně jejich výše, pokud ano, v jakém směru (nelze je již zvýšit, snížit)? Je závazná jiným způsobem?

**V.** Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34/EU vykládáno v tom smyslu, že se při rozhodování o zásadní přípustnosti tržních přírážek (bez ohledu na nezbytné posouzení únosnosti pro trh) – tedy za účelem plného pokrytí nákladů provozovatele infrastruktury – nevychází z plánovaného celkového výnosu, který provozovateli železniční infrastruktury **stanovil členský stát** („**plánovaný výnos**“), jenž je tvořen součtem poplatků za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34/EU a tržních přírážek podle čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34/EU, nýbrž musí být vypočtena a stanovena úplná náhrada nákladů, aby na jejím základě bylo možné posoudit, zda a v jaké výši mohou být případně schváleny tržní přírážky? Je nezbytné vzít při tomto rozhodování o zásadní přípustnosti tržních přírážek (bez ohledu na nezbytné posouzení únosnosti pro trh) do úvahy rovněž **státní příspěvky** poskytované členským státem provozovateli železniční infrastruktury; pokud ano, jakým způsobem? Musí být tyto státní příspěvky případně odečteny od úplné náhrady nezbytných nákladů (kromě poplatků za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy)? Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34/EU ve spojení s jejím čl. 8 odst. 4, v této souvislosti vykládáno v tom smyslu, že členský stát musí kromě poplatků za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy a státních příspěvků, k nimž musí být případně přihlédnuto, určit – **všechny další zisky** provozovatele železniční infrastruktury z dalších obchodních činností a všechny **nevratné příspěvky získané tímto provozovatelem ze soukromých zdrojů** – a zahrnout je do posouzení otázky přípustnosti tržních přírážek; pokud ano, jakým způsobem tak musí být učiněno, případně rovněž jejich odečtením od nákladů nezbytných na úplné pokrytí? Musí být do tohoto posouzení zahrnuty další **poplatky vybírané** provozovatelem železniční infrastruktury, jako jsou poplatky za používání nástupišť pro cestující a poplatky za používání zařízení pro dodávku trakčního proudu, jakož i **další obchodní položky** provozovatele železniční infrastruktury?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Směrnice 2012/34, bod 34 odůvodnění, čl. 8 odst. 4, čl. 27 odst. 2 a 4, čl. 31 odst. 3, čl. 32 odst. 1 a 6, příloha IV bod 2

Prováděcí nařízení 2015/909, čl. 2 bod 1

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (spolkový zákon o železnicích, železničních vozidlech a provozu na železnici) (dále jen „EisbG“), § 59 ve znění podle BGBl.

I č. 143/2020, 67; § 67 ve znění podle BGBl. č. 137/2015 a ve znění podle BGBl. č. 231/2021; §67d ve znění podle BGBl. č. 137/2015

Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (spolkový zákon, který se zavádí nová úprava právních vztahů v rámci rakouských spolkových železnic) (dále jen „Bundesbahngesetz“) ve znění podle BGBl. č. 95/2009, § 42 odst. 1 až 3

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Akciová společnost ÖBB-Infrastruktur AG (dále jen „ÖBB-Infra“) je provozovatel železniční infrastruktury a v Rakousku odpovídá za zveřejňování poplatků v příslušných zprávách o síti, jakož i za výběr poplatků. Tržní přírážky schvaluje příslušný národní regulační orgán, kterým je Schienen-Control Kommission (Komise pro kontrolu železnic, dále jen „SCK“).
- 2 Na období platnosti jízdního řádu 2018 společnost ÖBB-Infra poprvé požádala o schválení tržních přírážek k poplatkům za infrastrukturu. Toto období platnosti jízdního řádu trvalo od 10. prosince 2017 do 8. prosince 2018. Do 10. dubna 2017 mohli železniční dopravci předkládat žádosti o přidělení kapacity železniční infrastruktury na toto období. Společnost ÖBB-Infra zveřejnila čtyři měsíce před uplynutím této lhůty ve své zprávě o síti produktový katalog „Trasa vlaku“ na odpovídající období.
- 3 Období platnosti jízdního řádu 2019 trvalo od 9. prosince 2018 do 7. prosince 2019. Do 9. dubna 2018 mohly železniční dopravci předkládat žádosti o přidělení kapacity železniční infrastruktury na toto období. Společnost ÖBB-Infra zveřejnila čtyři měsíce před uplynutím této lhůty ve své zprávě o síti produktový katalog „Trasa vlaku“ na odpovídající období.
- 4 Produktové katalogy na období platnosti jízdního řádu 2018 a 2019 obsahovaly tyto informace: *„Poplatky za infrastrukturu odvádí [železniční dopravci] za minimální přístupový balík podle [odkaz na jiné místo ve zprávě o síti]. Poplatky za infrastrukturu se stanoví podle ustanovení EisbG (zejména § 67 a násl.) a prováděcího nařízení 2015/909/EU. [...] Poplatky za infrastrukturu zahrnují náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy (§ 67 odst. 1 EisbG) a tržní přírážky (§ 67d EisbG), jakož i další přírážky a slevy (§ 67a a násl. EisbG). [...] Tržní přírážky se stanoví pro segmenty trhu „Osobní doprava v režimu volné dopravy“, „Dálková osobní doprava v režimu veřejné dopravy“, „Regionální doprava silná“, „Regionální doprava slabá“ a „Nákladní doprava bez manipulace“.“*
- 5 Ve zprávě o síti za rok 2018 byl pro každý z pěti uvedených segmentů trhu uveden výlučně celkový poplatek splatný za každý ujetý vlakokilometr, nikoliv ale výše poplatků za přímé náklady a tržní přírážky v příslušném segmentu trhu.

- 6 Ve zprávě o síti za rok 2019 byly naproti tomu pro každý segment trhu uvedeny tržní přírážky i poplatky za přímé náklady na každý ujetý vlakokilometr a následně celkový poplatek tvořený jejich součtem.
- 7 Ve zprávě o síti za rok 2018 a 2019 byla ohledně tržních příplatků uvedena tato věta: „*Řízení o schválení tržních poplatků podle § 67d odst. 6 EisbG dosud nebylo ukončeno.*“ Pouze zpráva o síti za rok 2019 navíc obsahovala blíže specifikovanou výhradu povolení pro případ, že „*pravomocné rozhodnutí v tomto řízení bude k dispozici až po začátku období platnosti jízdního řádu*“, přičemž pro tento případ bylo oznámeno, že „*poplatky za infrastrukturu, které budou do té doby případně účtovány nedostatečně nebo nadměrně, budou doúčtovány zpětně*“.
- 8 Dopisem ze dne 12. srpna 2016 podala společnost ÖBB-Infra pro pět uvedených segmentů trhu k SCK žádost o schválení tržních přírážek k poplatku za infrastrukturu na období platnosti jízdního řádu 2018 (které předtím nebyly ve zprávě o síti za rok 2018 uvedeny), jejichž výši přesně určila. Tyto tržní přírážky byly SCK na období platnosti jízdního řádu 2018 schváleny.
- 9 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) toto rozhodnutí na základě stížnosti podané společností WESTbahn zrušil z důvodu vad řízení a věc vrátil SCK k novému projednání a rozhodnutí, která pokračovala ve svém řízení k období platnosti jízdního řádu 2018.
- 10 Dopisem ze dne 18. srpna 2017 podala společnost ÖBB-Infra pro uvedených pět segmentů trhu k SCK žádost o schválení přírážky k poplatku za infrastrukturu na období platnosti jízdního řádu 2019 (jejichž výše předtím nebyla ve zprávě o síti za rok 2019 uvedena), jejichž výši přesně určila.
- 11 SCK spojila toto řízení s řízením týkajícím se přírážek za rok 2018 a zahájila řízení o přezkumu přímých nákladů společnosti ÖBB-Infra, které rovněž bylo spojeno s druhými dvěma řízeními.
- 12 SCK požadovala od společnosti ÖBB-Infra novou kalkulaci přímých nákladů. Společnost ÖBB-Infra následně dopisem ze dne 24. června 2019 požádala o změny původně požadovaných tržních přírážek za roky 2018 a 2019 s odůvodněním, že pokud SCK pravděpodobně stanoví výši přímých nákladů nižší, než společnost ÖBB-Infra plánovala, musí být tržní přírážky vyšší, aby bylo dosaženo plánovaného výnosu stanoveného ministerstvem.
- 13 SCK následně rozhodla o žádostech podaných společností ÖBB-Infra o schválení přírážek podle § 67d odst. 6 EisbG k poplatkům za infrastrukturu na rok 2018 a 2019 a rovněž vydala rozhodnutí v řízení o dohledu nad hospodářskou soutěží týkající se přímých nákladů společnosti ÖBB-Infra. Výrokem 1) stanovila pro období platnosti jízdního řádu 2018 pro každý z pěti segmentů trhu tržní přírážky a poplatky za přímé náklady na každý ujetý vlakokilometr a následně celkový poplatek na každý ujetý vlakokilometr, který byl tvořen součtem obou částek. Výrokem 2) stanovila pro období platnosti jízdního řádu 2019 pro každý z pěti segmentů trhu tržní přírážky a poplatky za přímé náklady na každý ujetý

vlakokilometr a následně celkový poplatek na každý ujetý vlakokilometr, který byl tvořen součtem obou částek.

- 14 Proti tomuto rozhodnutí podaly společnosti ÖBB-Infra i WESTbahn stížnosti k předkládajícímu soudu, ve kterých napadají výroky 1) i 2) stanovující přírážky a přímé náklady na období platnosti jízdního řádu 2018 a 2019.
- 15 Společnost ÖBB-Infra dostává od Rakouské republiky státní příspěvky podle § 42 Bundesbahngesetz, které obdržela i za roky 2018 a 2019. V této souvislosti Rakouská republika informuje společnost ÖBB-Infra prostřednictvím ministerstva dopravy po dohodě s ministerstvem financí na základě § 42 Bundesbahngesetz pro každé období platnosti jízdního řádu o tom, jakou sumu celkových poplatků (označovanou jako „plánovaný výnos“) musí společnost ÖBB-Infra získat z poplatků za infrastrukturu a tržních přírážek v příslušném období platnosti jízdního řádu. Na období platnosti jízdního řádu 2018 stanovila Rakouská republika plánovaný výnos ve výši 369,05 mil. eur bez služebních vlaků a bez přírážek a slev (jako jsou „Engpasszuschlag“ nebo „Triebfahrzeugfaktor“) (včetně služebních vlaků, ovšem rovněž bez přírážek a slev činil plánovaný výnos 377,67 mil. eur). Pod pojmem „služební vlaky“ jsou myšleny čisté „jízdy lokomotivních vlaků“ a „prázdné osobní vlaky“, tedy přejezdění vlaků bez nákladu a osob. Na období platnosti jízdního řádu 2019 stanovila Rakouská republika plánovaný výnos ve výši 376,49 mil. eur bez služebních vlaků a bez přírážek a slev (včetně služebních vlaků, ovšem rovněž bez přírážek a slev činil plánovaný výnos 385,53 mil. eur).
- 16 SCK vychází při výpočtu tržních přírážek z příslušného „plánovaného výnosu“ (bez služebních vlaků a bez přírážek/slev) a ve svém rozhodnutí k tomu uvádí: *„Tento plánovaný výnos (bez služebních vlaků a bez přírážek/slev) je nezbytně pokryt z poplatků rozdělených na přímé náklady na straně jedné a přírážky na straně druhé. Zatímco přírážky mají pokrýt přinejmenším část režijních, tedy pevných nákladů, slouží poplatky na základě nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (c) k pokrytí přímých nákladů. Ty se, na rozdíl od režijních nákladů, mění s počtem vlakokilometrů (vlkm). Proto je nezbytné stanovit v prvním kroku odpočtem přímých nákladů všech vlakokilometrů příslušného segmentu trhu od plánovaných výnosů výši té části režijních nákladů, které mají být pokryty přírážkami. Ta je nadále označována jako plánovaný příspěvek na pokrytí.“*

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 17 Pokud jde o schválení tržních přírážek, zastává společnost ÖBB-Infra právní názor, že se jedná o schválení týkající se určitého období, tedy o schválení *ex post*. SCK s tímto názorem souhlasí a opírá se přitom o judikaturu Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) a literaturu, jakož i o rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics (C- 489/15, EU:C:2017:834) (mimo jiné bod 97).

- 18 Společnost WESTbahn naproti tomu tvrdí, že požadavek transparentnosti zakotvený v železničním právu a ochrana legitimního očekávání brání schválení se zpětnou účinností, právní předpisy tedy požadují schválení *ex-ante*. Judikatura Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr), na níž se odvolává SCK, byla přijata v rámci obecného *ex-post* dohledu nad hospodářskou soutěží vykonávaného SCK. V projednávané věci se ovšem jedná o schvalovací řízení *ex-ante* ve vztahu k přírážkám, které představují výjimku z obecné úpravy poplatků na železnici. Hlavním účelem kontroly a schválení poplatků *ex-ante* je zamezit nedostatkům v právní ochraně železničních podniků a v jejich možnostech prosazování práva, které mohou vzniknout v důsledku významné nerovnováhy sil způsobené monopolním postavením vlastníka sítě. Kontrola *ex-post* spolehlivě nezabrání narušení hospodářské soutěže. Rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics (C- 489/15, EU:C:2017:834), není relevantní, protože se v něm jednalo o vymezení pravomocí ve vztahu ke kontrole poplatků, které podléhají veřejnoprávní regulaci. Nevyjadřuje se explicitně ani implicitně k pravomoci regulačních orgánů stanovit výši poplatků se zpětnou účinností.
- 19 Podle názoru společnosti WESTbahn vytvořil unijní normotvůrce koherentní systém sestávající ze stanovení, schválení, zveřejnění a uplatňování poplatků. Jedná se přitom o výjimku z obecného pravidla pro poplatky. Proto již samotné stanovení poplatků podléhá schválení. Až následně jsou poplatky zveřejněny ve zprávě o síti, na jejímž základě jsou uzavírány soukromoprávní smlouvy mezi provozovatelem železniční infrastruktury a železničními dopravci. Použití tržních přírážek, které byly uveřejněny ve zprávách o síti na roky 2018 a 2019, ale nebyly schváleny, bylo proto protiprávní.
- 20 SCK má za to, že tržní přírážky lze schválit navzdory jejich nezveřejnění ve zprávě o síti na rok 2018. Je pravda, že poplatky za infrastrukturu a tržní přírážky musí být uvedeny samostatně. Schválení přírážek přesto, že nebyly zveřejněny, není ani v rozporu se zásadou proporcionality, k níž je nezbytné přihlídnout i při uplatňování unijního práva a je zakotvena v čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Železniční dopravci znali celkový poplatek za infrastrukturu v jednotlivých segmentech trhu, který byl zveřejněn ve zprávě o síti na rok 2018. Měli tedy jistotu, pokud jde o plánování financí.
- 21 SCK vychází ve svém rozhodnutí ze závaznosti zveřejněných poplatků v tom smyslu, že v jednotlivých segmentech trhu nemůže stanovit vyšší celkové poplatky, tedy součet z poplatků za přímé náklady a tržních přírážek, než jak byly zveřejněny ve zprávě o síti. Má ovšem možnost stanovit vyšší nebo nižší jak poplatky za přímé náklady, tak i tržní přírážky, než jak byly zveřejněny ve zprávě o síti, pokud nejsou vyšší než zveřejněné celkové poplatky.
- 22 Společnost ÖBB-Infra má za to, že musí být chráněna i její jistota plánování jako provozovatele železniční infrastruktury: žádosti o schválení přírážek na každé z obou období platnosti jízdního řádu podala s předstihem 16 měsíců a s plánováním poplatků začala vždy zhruba 22 měsíců před začátkem období platnosti jízdního řádu. Při konečném stanovení poplatků tak předkládající soud

musí mít možnost změnit poplatky za přímé náklady a tržní přírážky jakýmkoliv směrem, i když by tím došlo k překročení výše celkových poplatků, která byla zveřejněna nebo uvedena v žádosti o schválení. Společnost ÖBB-Infra proto předkládajícímu soudu navrhuje, aby stanovil poplatky za přímé náklady a tržní přírážky v blíže specifikované výši (a tedy bez ohledu na závaznost a částečně vyšší, než jak byly zveřejněny ve zprávách o síti).

- 23 Společnost WESTbahn považuje „plánovaný výnos“ zásadně za protiprávní. SCK podle ní měla spíše stanovit náklady úplného pokrytí nákladů a poté určit tržní přírážky pouze tehdy, pokud by s ohledem na všechny příjmy společnosti ÖBB-Infra došlo k „nedostatečnému krytí“. Rovněž státní příspěvky podle § 42 Bundesbahngesetz musí být započteny s náklady na krytí, stejně jako další poplatky, které společnost ÖBB-Infra vybírá, například za používání nástupišť pro cestující nebo používání zařízení pro dodávky.
- 24 Společnost ÖBB-Infra naproti tomu napadá hodnocení SCK týkající se „plánovaných výnosů“ jako příliš nízké. SCK neměla z výpočtu vypustit služební vlaky, nýbrž spíše měla použít celkový plánovaný výnos stanovený příslušným ministrem.

#### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 25 Předkládající soud neuvádí vlastní argumenty, nýbrž se omezuje na argumenty účastníků řízení.