Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

22. května 2025*

„Řízení o předběžné otázce – Železniční doprava – Směrnice 2012/34/EU – Zpoplatnění použití železniční infrastruktury – Zavedení, stanovení a vybírání poplatků – Článek 29 – Výjimky ze zásad zpoplatnění – Článek 32 – Přirážky – Způsoby výpočtu a zveřejňování – Článek 56 – Funkce regulačního subjektu – Postup povolení přirážek stanovený vnitrostátním právem – Podmínky“

Ve věci C-538/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) ze dne 21. srpna 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 22. srpna 2023, v řízení

ÖBB-Infrastruktur AG,

Westbahn Management GmbH,

proti

Schienen-Control Kommission,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení: K. Jürimäe, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce druhého senátu, M. Gavalec, Z. Csehi (zpravodaj) a F. Schalin, soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za ÖBB-Infrastruktur AG: K. Retter, Rechtsanwalt,

– za WESTbahn Management GmbH: E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

– za Schienen-Control Kommission: R. Streller, předseda,

* Jednací jazyk: němčina.

– za rakouskou vládu: A. Posch, J. Schmoll a G. Kunnert, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu: E. M. M. Besselink a M. K. Bulterman, jako zmocněnkyně,

– za polskou vládu: B. Majczyna, jako zmocněnec,

– za norskou vládu: T. Aalia a G. G. Mostuen, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: P. Messina a E. Schmidt, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 7. listopadu 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 8 odst. 4 a čl. 27 odst. 2 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32, a oprava Úř. věst. 2020, L 351, s. 64) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370 ze dne 14. prosince 2016 (Úř. věst. 2016, L 352, s. 1) (dále jen „směrnice 2012/34“) ve spojení s přílohou IV této směrnice, s čl. 31 odst. 3 a článkem 32 uvedené směrnice, jakož i 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 (Úř. věst. 2015, L 148, s. 17).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi ÖBB-Infrastruktur AG (dále jen „ÖBB-Infra“), hlavním provozovatelem rakouské železniční infrastruktury, a WESTbahn Management GmbH (dále jen „WESTbahn“), železničním podnikem na straně jedné a Schienen-Control Kommission (Komise pro kontrolu železnic, Rakousko) (dále jen „SCK“) na straně druhé ve věci povolení přirážek k sazbám poplatků za infrastrukturu.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2012/34

3 V bodech 34, 43 a 70 odůvodnění směrnice 2012/34 je uvedeno:

„(34) K zajištění transparentnosti a nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře a službám v zařízeních služeb pro všechny železniční podniky by se měly veškeré informace potřebné k uplatnění práv přístupu zveřejňovat ve zprávě o síti. V souladu se stávajícími mezinárodními postupy by zpráva o síti měla být zveřejněna alespoň ve dvou úředních jazycích [Evropské u]nie.

[…]

(43) V rámci stanoveném členskými státy by systémy zpoplatnění a přidělování kapacit měly podněcovat provozovatele infrastruktury k optimalizaci využití jejich infrastruktury.

[…]

(70) Celková úroveň krytí nákladů pomocí zpoplatnění infrastruktury ovlivňuje stanovení nezbytné výše příspěvku z veřejných prostředků. Členské státy mohou vyžadovat různou výši celkového krytí nákladů. Nicméně jakýkoli systém zpoplatnění použití infrastruktury by měl umožnit takový stupeň dopravy, který pokrývá přinejmenším dodatečné náklady, jež generuje, využívat železniční síť.“

4 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚železničním podnikem‘ každý veřejný nebo soukromý podnik licencovaný v souladu s touto směrnicí, jehož hlavní činností je železniční přeprava zboží nebo cestujících, přičemž tento podnik zajišťuje trakci; jsou zde rovněž zahrnuty podniky, které pouze poskytují trakci;

2) ‚provozovatelem infrastruktury‘ každý subjekt nebo podnik odpovědný za zajištění provozu, údržby a obnovy železniční infrastruktury na síti, jakož i za účast na jejím rozvoji v souladu s pravidly, která v tomto smyslu určí členský stát v rámci své všeobecné politiky pro rozvoj a financování infrastruktury;

[…]

19) ‚žadatelem‘ železniční podnik nebo mezinárodní seskupení železničních podniků nebo jiné osoby nebo právní subjekty, jako například příslušné orgány ve smyslu nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (ES) č. 1370/2007 [ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1)] a zasilatelé, dopravci a provozovatelé kombinované dopravy se zájmem v oblasti veřejné služby nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury;

[…]

26) ‚zprávou o síti‘ podrobný výklad všeobecných pravidel, lhůt, postupů a kritérií systému zpoplatnění a systému přidělování kapacity, včetně informací potřebných k podání žádosti o přidělení kapacity infrastruktury;

[…]“

5 Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Nezávislost železničních podniků a provozovatelů infrastruktury“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí nezávislé postavení železničních podniků přímo či nepřímo vlastněných nebo ovládaných členskými státy, pokud jde o vedení, správu, vnitřní řízení a kontrolu správních, hospodářských a účetních záležitostí, v souladu s nímž mají tyto podniky zejména vlastní majetek, rozpočet a účetnictví oddělené od státu.

2. Při dodržování rámce pro stanovení poplatků a pro přidělování kapacity a specifických pravidel stanovených členskými státy odpovídá provozovatel infrastruktury za vlastní vedení, správu a vnitřní kontrolu.“

6 Článek 8 téže směrnice, nadepsaný „Financování provozovatele infrastruktury“, v odstavci 4 prvním pododstavci stanoví:

„Členské státy zajistí, aby za běžných obchodních podmínek a za přiměřené období, které nepřekročí pět let, vykazovaly zisky a ztráty provozovatele infrastruktury přinejmenším rovnováhu mezi příjmy z poplatků za infrastrukturu, zisky z ostatních obchodních činností, nevratnými příjmy ze soukromých zdrojů a státními dotacemi na jedné straně, včetně případných záloh od státu, a náklady na infrastrukturu na straně druhé.“

7 Článek 27 směrnice 2012/34, nadepsaný „Zpráva o síti“, v odstavcích 2 a 4 stanoví:

„2. Zpráva o síti stanoví povahu infrastruktury dostupné železničním podnikům a obsahuje informace určující podmínky přístupu k příslušné železniční infrastruktuře. Zpráva o síti rovněž obsahuje informace stanovující podmínky pro přístup k zařízením služeb napojeným na síť provozovatele infrastruktury a pro poskytování služeb v těchto zařízeních nebo uvádí internetovou stránku, kde jsou takové informace bezplatně k dispozici v elektronické podobě. Obsah zprávy o síti je stanoven v příloze IV.

[…]

4. Zpráva o síti se zveřejní nejpozději čtyři měsíce před konečným termínem pro podání žádostí o přidělení kapacity infrastruktury.“

8 Článek 29 této směrnice, nadepsaný „Zavedení, stanovení a vybírání poplatků“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy stanoví rámec zpoplatnění, přičemž zohlední nezávislost řízení podniků stanovenou v článku 4.

S výhradou uvedené podmínky členské státy rovněž zavedou specifická pravidla zpoplatnění nebo delegují tuto pravomoc na provozovatele infrastruktury.

Členské státy zajistí, aby byl ve zprávě o síti uveden rámec zpoplatnění a pravidla zpoplatnění nebo aby byla uvedena internetová stránka, kde jsou rámec zpoplatnění a pravidla zpoplatnění zveřejněny.

Provozovatel infrastruktury stanoví a vybírá poplatky za použití infrastruktury v souladu se stanoveným rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění.

[…]“

9 Článek 31 uvedené směrnice, nadepsaný „Zásady zpoplatnění“, v odstavci 3 stanoví:

„Aniž jsou dotčeny odstavce 4 nebo 5 tohoto článku nebo článek 32, stanoví se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb ve výši nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.

Do 16. června 2015 přijme [Evropská k]omise opatření stanovující způsoby výpočtu nákladů, které přímo vznikají provozem vlaku. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 62 odst. 3.

Provozovatel infrastruktury se může rozhodnout přizpůsobit se těmto způsobům výpočtu postupně nejpozději do čtyř let po vstupu těchto prováděcích aktů v platnost.“

10 Článek 32 téže směrnice, nadepsaný „Výjimky ze zásad zpoplatnění“, v odstavcích 1 a 6 stanoví:

„1. Za účelem dosažení úplné náhrady nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury může členský stát, pokud to trh unese, vybírat přirážky na základě účinných, transparentních a nediskriminačních zásad, při zaručení optimální konkurenceschopnosti segmentů železničního trhu. Systém zpoplatnění zohlední zvýšenou produktivitu dosaženou železničními podniky.

Výše poplatků však nesmí vylučovat užívání infrastruktury ze strany segmentů trhu, které mohou zaplatit alespoň náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, navýšené o přiměřenou míru návratnosti, kterou trh unese.

Předtím, než členské státy tyto přirážky schválí, zajistí, aby provozovatelé infrastruktury posoudili, nakolik jsou případné pro konkrétní segmenty trhu, přičemž zváží alespoň páry uvedené v příloze VI bodu 1 a vyberou ty z nich, které jsou relevantní. Seznam segmentů trhu stanovený provozovateli infrastruktury obsahuje alespoň tyto tři segmenty: služby nákladní dopravy, služby osobní dopravy v rámci smlouvy na veřejné služby a jiné služby osobní dopravy.

Provozovatelé infrastruktury mohou dále rozlišovat segmenty trhu podle přepravované komodity nebo cestujících.

Rovněž se stanoví segmenty trhu, v nichž nejsou železniční podniky v současné době činné, ale mohou v nich poskytovat služby během doby platnosti systému zpoplatnění. Pro uvedené segmenty trhu provozovatel infrastruktury nezahrne do systému zpoplatnění žádné přirážky.

Seznam segmentů trhu se zveřejní ve zprávě o síti a přezkoumá se alespoň každých pět let. Regulační subjekt uvedený v článku 55 kontroluje tento seznam v souladu s článkem 56.

[…]

6. Pokud má provozovatel infrastruktury v úmyslu změnit podstatné prvky systému zpoplatnění uvedeného v odstavci 1 tohoto článku, zveřejní tyto změny nejméně tři měsíce před uplynutím lhůty pro zveřejnění zprávy o síti podle čl. 27 odst. 4.“

11 Článek 56 směrnice 2012/34, nadepsaný „Funkce regulačního subjektu“, v odstavcích 1, 2, 6, 9 a 10 stanoví:

„1. Aniž je dotčen čl. 46 odst. 6, má žadatel právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají:

a) zprávy o síti v předběžném i konečném znění;

b) kritérií v ní stanovených;

c) procesu přidělování a jeho výsledků;

d) systému zpoplatnění;

e) výše nebo struktury poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány;

f) úpravy přístupu podle článků 10 až 13;

g) přístupu ke službám a zpoplatnění služeb podle článku 13;

h) řízení dopravy;

i) plánování obnovy a plánovaná nebo neplánovaná údržba;

j) plnění požadavků, včetně požadavků ohledně střetu zájmů stanovených v čl. 2 odst. 13 a v článcích 7, 7a, 7b, 7c a 7d.

2. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže pro zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, má regulační subjekt pravomoc sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, včetně zejména trhu pro vysokorychlostní osobní dopravu, a činnosti provozovatelů infrastruktury v souvislosti s odst. 1 písm. a) až j). Regulační subjekt zejména kontroluje plnění odst. 1 písm. a) až j) z vlastní iniciativy a s cílem předcházet diskriminaci žadatelů. Kontroluje zejména to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů.

[…]

6. Regulační subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou IV oddílem 2 a byly nediskriminační. Vyjednávání mezi žadateli a provozovatelem infrastruktury o výši poplatků za využití infrastruktury jsou přípustná pouze tehdy, pokud se uskutečňují pod dohledem regulačního subjektu. Regulační subjekt zasáhne, pokud hrozí, že při jednání budou porušeny požadavky této kapitoly.

[…]

9. Regulační subjekt posoudí všechny stížnosti a případně si do jednoho měsíce ode dne přijetí stížnosti vyžádá relevantní informace a zahájí konzultace se všemi zúčastněnými stranami. Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě, a v každém případě do šesti týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže pro zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, regulační subjekt v případech, kdy je to vhodné, rozhodne z vlastní iniciativy o vhodných opatřeních k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli jiného nežádoucího vývoje na těchto trzích, zejména ve vztahu k odst. 1 písm. a) až j).

Rozhodnutí regulačního subjektu je závazné pro všechny strany, na něž se toto rozhodnutí vztahuje, a nepodléhá kontrole jiné správní instance. Regulační subjekt musí být schopen prosazovat svá rozhodnutí příslušnými sankcemi, včetně pokut.

V případě žádosti o přezkum odmítnutí žádosti o poskytnutí kapacity infrastruktury nebo proti podmínkám nabídky kapacity regulační subjekt buď potvrdí, že není zapotřebí žádná změna

rozhodnutí provozovatele infrastruktury, nebo si vyžádá změnu tohoto rozhodnutí v souladu s pokyny, které stanoví.

10. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu. Žádost o přezkum může mít vůči rozhodnutí regulačního subjektu odkladný účinek, pouze pokud okamžitý účinek rozhodnutí regulačního subjektu může u strany žádající o přezkum rozhodnutí vést k nenapravitelným nebo zjevně nepřiměřeným škodám. Tímto ustanovením nejsou v příslušných případech dotčeny pravomoci soudu projednávajícího žádost o přezkum rozhodnutí stanovené ústavním právem.“

12 Příloha IV směrnice 2012/34 uvádí informace obsažené ve zprávě o síti uvedené v článku 27 této směrnice.

Prováděcí nařízení 2015/909

13 Článek 2 prováděcího nařízení č. 2015/909, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚přímými náklady‘ náklady, které jsou přímo vynaloženy na provoz železniční dopravy;

2) ‚přímými jednotkovými náklady‘ přímé náklady na vlakový kilometr, vozidlový kilometr, hrubý tunokilometr vlaku nebo kombinaci uvedených;

[…]“

14 Články 3 a 4 tohoto prováděcího nařízení stanoví pro účely výpočtu přímých nákladů „Přímé náklady na základě celé sítě“ a „Nezpůsobilé náklady“.

15 Článek 3 uvedeného prováděcího nařízení v odstavci 1 stanoví:

„Přímé náklady na základě celé sítě se vypočítají jako rozdíl mezi náklady na poskytování služeb v rozsahu minimálního přístupového balíku a za přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb na jedné straně a nezpůsobilými náklady uvedenými v článku 4 na straně druhé.“

Rakouské právo

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (spolkový zákon o železnicích, železničních vozidlech a provozu na železnici), ze dne 7. března 1957 (BGBl., 60/1957) obsahuje od svého znění ze dne 27. listopadu 2015 (BGBl. I, 137/2015) ustanovení § 67d, které v odstavcích 1 a 6 stanoví:

„1. Pokud poplatky za využívání infrastruktury a jiné příjmy ze správy železniční infrastruktury nepostačují k pokrytí všech nákladů, mohou být stanoveny dodatečné přirážky na základě účinných, transparentních a nediskriminačních zásad při zaručení optimální konkurenceschopnosti segmentů železničního trhu. Úroveň poplatků nicméně nesmí vylučovat využívání infrastruktury takovými segmenty trhu, které mohou pokrýt přinejmenším přímé náklady na provoz železniční dopravy, jakož i dosáhnout přiměřené tržní výnosnosti.

[…]

6. Stanovení dodatečných přirážek podléhá povolení [SCK], která musí udělit souhlas, jsou-li splněny podmínky stanovené v odstavci 1. […]“

17 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (spolkový zákon, kterým se zavádí nová úprava právních vztahů v rámci rakouských spolkových železnic) ze dne 29. prosince 1992 (BGBl. I, 825/1992) ve znění ze dne 19. srpna 2009 (BGBl. I, 95/2009) v čl. 42 odst. 1 stanoví:

„[ÖBB-Infra] nese náklady na plnění svých úkolů. Na žádost [ÖBB-Infra] vyplatí spolkový stát této společnosti státní příspěvek zejména na provozování železniční infrastruktury a její poskytování uživatelům v rozsahu a po dobu, kdy příjmy, které lze získat od uživatelů železniční infrastruktury za podmínek daného trhu, nepokrývají výdaje vzniklé v rámci hospodárné a efektivní správy.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 ÖBB-Infra je hlavním provozovatelem železniční infrastruktury v Rakousku. Stanoví a vybírá poplatky za využívání této infrastruktury a zveřejňuje příslušné informace ve zprávě o síti. Tyto poplatky jsou tvořeny zejména poplatky za přímé náklady na užívání infrastruktury, jakož i přirážkami k těmto poplatkům. Takové přirážky musí podle § 67d spolkového zákona o železnicích, železničních vozidlech a provozu na železnici ve znění ze dne 27. listopadu 2015 podléhat povolení SCK.

19 Dne 12. srpna 2016 ÖBB-Infra požádala SCK, aby jí povolila přirážky k poplatkům za infrastrukturu za období jízdního řádu 2018, tj. za období od 10. prosince 2017 do 8. prosince 2018. Jednalo se o první takovou žádost společnosti ÖBB-Infra.

20 Rozhodnutím ze dne 12. prosince 2016 SCK tyto přirážky povolila. WESTbahn podala proti tomuto rozhodnutí žádost o přezkum k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko), který je předkládajícím soudem. Tento soud rozsudkem ze dne 5. července 2017 toto rozhodnutí zrušil a vrátil věc SCK k přijetí nového rozhodnutí.

21 Dne 18. srpna 2017 ÖBB-Infra požádala SCK, aby jí povolila přirážky k poplatkům za infrastrukturu za období jízdního řádu 2019, tj. za období od 9. prosince 2018 do 7. prosince 2019. Tato žádost s jednacím číslem SCK-17-009 byla SCK spojena s věcí SCK-16-012 o povolení přirážek za období jízdního řádu 2018.

22 SCK kromě toho zahájila řízení pod číslem SCK-18-010 za účelem kontroly přímých nákladů společnosti ÖBB-Infra a spojila jej rovněž k výše uvedenými věcmi SCK-16-012 a SCK-17-009.

23 Ve zprávě o síti za rok 2018 byl pro každý segment trhu uveden pouze celkový poplatek celkový poplatek, který má být zaplacen za vlakový kilometr. Naproti tomu ve zprávě o síti za rok 2019 byly poplatky za přímé náklady a přirážky za každý ujetý vlakový kilometr pro každý segment trhu uvedeny odděleně, jakož i celkový poplatek za vlakový kilometr získaný součtem poplatků a přirážek.

24 Pokud jde o přirážky, zprávy o síti za rok 2018 a 2019 poukazovaly na okolnost, že jejich povolovací postup stále probíhá. Ve zprávě o síti za rok 2019 bylo kromě toho uvedeno, že v případě, že konečné rozhodnutí o ukončení tohoto postupu bude přijato až po začátku období jízdního řádu, dojde případně k vrácení nebo nahrazení poplatků, vybraných v nadměrné nebo příliš nízké výši.

25 Dne 24. června 2019 požádala ÖBB-Infra o úpravy svých návrhů na přirážku za roky 2018 a 2019 z důvodu, že pokud by SCK v rámci řízení SCK-18-010 stanovila přímé náklady na nižší úrovni, než jakou určila sama společnost ÖBB-Infra, musely by být přirážky stanoveny na vyšší úrovni, aby bylo dosaženo cíle týkajícího se příjmů stanoveného Verkehrsministerium (ministerstvo dopravy, Rakousko).

26 V této souvislosti předkládající soud uvádí, že ÖBB-Infra obdržela státní příspěvky za roky 2018 a 2019 a že ministerstvo dopravy sděluje společnosti ÖBB-Infra za každé období jízdního řádu celkovou výši poplatků, které musí tato společnost generovat z poplatků za infrastrukturu navýšených o přirážky. SCK zakládá svůj výpočet přirážek na tomto plánovaném výnosu.

27 V konečném důsledku SCK až rozhodnutím ze dne 17. prosince 2020 stanovila pro období jízdního řádu 2018 a 2019 poplatky za přímé náklady a přirážky, jakož i celkový poplatek, který má být zaplacen za ujetý vlakový kilometr.

28 ÖBB-Infra a WESTbahn podaly proti tomuto rozhodnutí žaloby k předkládajícímu soudu. ÖBB-Infra uvedené rozhodnutí zpochybňuje a v podstatě požaduje vyšší přirážky, než jaké byly zveřejněny ve zprávách o síti za roky 2018 a 2019.

29 V této souvislosti se předkládající soud zaprvé táže, zda ke schválení přirážek k poplatkům mohlo dojít po uplynutí doby platnosti dotyčného jízdního řádu. Zadruhé má pochybnosti o pořadí, v jakém musí dojít ke zveřejnění těchto přirážek ve zprávě o síti a schválení uvedených přirážek, jakož i zatřetí o rozsahu požadovaného zveřejnění. Začtvrté se táže, zda je členský stát vázán výší přirážek k poplatkům podléhajících jeho schválení. Zapáté žádá o objasnění možného dopadu, který by mohl mít „plánovaný výnos“, stanovený členským státem, na výpočet těchto přirážek.

30 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být unijní právo, zejména článek 32 směrnice 2012/34, vykládáno v tom smyslu, že členský stát musí přirážky schválit *ex ante* před začátkem (nebo přinejmenším před uplynutím) dotčeného období platnosti jízdního řádu, na které bylo o přirážky zažádáno; nebo může členský stát přirážky schválit i *ex post* po uplynutí dotčeného období platnosti jízdního řádu (případně i o několik let později)? Je třeba schválení přirážek členským státem ve smyslu článku 32 směrnice 2012/34 považovat za konečné rozhodnutí?

2) Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34 ve spojení s jeho čl. 27 odst. 4, vykládáno v tom smyslu, že časová posloupnost musí být taková, že přirážky (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, pokud se v porovnání s obdobím platnosti jízdního řádu předchozího roku změní pouze výše přirážek?

3) (V případě kladné odpovědi na první větu druhé otázky:) Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 a odst. 6 směrnice 2012/34 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 – vykládáno v tom smyslu, že členský stát nesmí schválit přirážky, pokud výše přirážek samotných nebyla zveřejněna ve zprávě o síti pro dotčené období platnosti jízdního řádu (pro které bylo o schválení těchto přirážek 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 a přirážek podle jejího článku 32) 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 ve spojení s čl. 2 bodem 1 prováděcího nařízení 2015/909) ani o přirážkách podle článku 32 směrnice 2012/34 pro jednotlivé segmenty trhu?

4) (V případě kladné odpovědi na první větu druhé otázky:) Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34 ve spojení s jejím čl. 27 odst. 4 – ve světle požadavku transparentnosti a jistoty plánování podle bodu 34 odůvodnění směrnice 2012/34 – vykládáno v tom smyslu, že přirážky 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 přirážky pro jednotlivé segmenty trhu, než jak byly zveřejněny v příslušné zprávě o síti? Anebo jsou závazné pouze v tom smyslu, že schválené celkové poplatky (tedy poplatky za ‚přímé náklady' podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34 ve spojení s čl. 2 bodem 1 prováděcího nařízení 2015/909 plus přirážky podle článku 32 uvedené směrnice) nesmí být vyšší, než jsou ty, které byly zveřejněny ve zprávě o síti, přirážky samotné ale naproti tomu mohou být vyšší než ty, které byly zveřejněny ve zprávě o síti? Je původní žádost o schválení přirážek podaná členskému státu závazná i ohledně jejich výše, pokud ano, v jakém směru (lze je ještě zvýšit, nebo snížit?)? Je závazná jiným způsobem?

5) Musí být unijní právo, zejména čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34 vykládáno v tom smyslu, že se při rozhodování o zásadní přípustnosti přirážek (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 a přirážek podle jejího čl. 32 odst. 1, 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 přirážky? Je nezbytné vzít při tomto rozhodování o zásadní přípustnosti přirážek (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 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 přirážek; pokud ano, jakým způsobem tak musí být učiněno? Případně i 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 rozpočtové položky provozovatele železniční infrastruktury?“

K předběžným otázkám

K první otázce

31 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2012/34, zejména její článek 32, musí být vykládána v tom smyslu, že tato směrnice nebrání tomu, aby členský stát podřídil výběr přirážek k poplatkům za používání železniční infrastruktury stanovených provozovatelem této infrastruktury povolovacímu postupu, a pokud ano, zda rozhodnutí přijaté na konci tohoto postupu musí být nutně přijato před začátkem období platnosti jízdního řádu, pro který bylo o tyto přirážky požádáno. Předkládající soud se rovněž táže, zda je třeba mít za to, že toto povolení má konečnou povahu.

32 Podle článku 32 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2012/34 může členský stát za účelem dosažení úplné náhrady nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury, pokud to trh unese, vybírat přirážky na základě účinných, transparentních a nediskriminačních zásad, při zaručení optimální konkurenceschopnosti segmentů železničního trhu. Třetí pododstavec čl. 32 odst. 1 stanoví, že předtím, než členský stát tyto přirážky schválí, zajistí, aby provozovatelé infrastruktury posoudili, nakolik jsou případné pro konkrétní segmenty trhu, přičemž zváží alespoň páry uvedené v příloze VI bodu 1 a vyberou ty z nich, které jsou relevantní.

33 Tyto přirážky se připojují k poplatkům za používání železniční infrastruktury a zařízení služeb, které představují základní prvek systému zpoplatnění železniční infrastruktury, jak je upraven v oddíle 2 kapitoly IV směrnice 2012/34.

34 V rámci oddílu 2 vyžaduje čl. 29 odst. 1 první pododstavec směrnice 2012/34, aby členské státy v zájmu řádného fungování systému zpoplatnění této infrastruktury stanovily „rámec zpoplatnění“, přičemž zohlední nezávislost řízení provozovatele železniční infrastruktury stanovenou v článku 4 této směrnice. Článek 29 odst. 1 čtvrtý pododstavec uvedené směrnice upřesňuje, že tento provozovatel stanoví a vybírá poplatky za použití infrastruktury v souladu se stanoveným rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění.

35 Článek 29 odst. 1 směrnice 2012/34 tak v souvislosti se systémy zpoplatnění zavádí dělbu pravomocí mezi členské státy a provozovatele infrastruktury. Členským státům totiž přísluší stanovit rámec zpoplatnění, kdežto o stanovení poplatků a jejich výběr se musí v zásadě postarat provozovatel infrastruktury (rozsudek ze dne 9. září 2021, LatRailNet a Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, bod 44 a citovaná judikatura).

36 Vzhledem k tomu, že článek 32 této směrnice je součástí téhož oddílu kapitoly IV směrnice 2012/34 jako její článek 29, nemůže tomu být jinak, pokud jde o stanovení přirážek, a to navzdory odkazu na schválení výběru takových přirážek provedeného členským státem v čl. 32 odst. 1 třetím pododstavci této směrnice, a to tím spíše že rozdělení pravomocí zavedené v posledně uvedeném ustanovení se odráží v článku 4 uvedené směrnice.

37 Ze znění čl. 56 odst. 1 písm. d) a e) směrnice 2012/34 však vyplývá, že rozhodnutí přijímaná provozovatelem železniční infrastruktury týkající se systému zpoplatnění a výše nebo struktury poplatků za infrastrukturu, podléhají kontrole regulačního subjektu.

38 V tomto ohledu je zaprvé nesporné, že podle čl. 56 odst. 1 a 2 směrnice 2012/34 jedná tento subjekt buď na žádost žadatele ve smyslu čl. 3 bodu 19 této směrnice, nebo z vlastního podnětu. Kromě toho podle čl. 56 odst. 6 uvedené směrnice uvedený subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou IV oddílem 2 téže směrnice a byly nediskriminační.

39 Zadruhé podle čl. 56 odst. 9 druhého pododstavce a čl. 56 odst. 10 směrnice 2012/34 jsou rozhodnutí regulačního subjektu závazná pro všechny strany, na něž se toto rozhodnutí vztahuje, nepodléhají kontrole jiné správní instance a mohou podléhat soudnímu přezkumu.

40 Zatřetí pravomoc regulačního subjektu kontrolovat legalitu poplatků za infrastrukturu nemůže záviset na okolnosti, zda mu byla věc předložena před nebo po uplynutí příslušných období uplatňování těchto poplatků. Nejen že tento subjekt nemůže platně odmítnout svou pravomoc rozhodovat o legalitě poplatků za infrastrukturu vybraných v minulosti, ale kromě toho taková pravomoc nutně znamená, že uvedený subjekt může případně konstatovat neplatnost těchto poplatků s účinkem *ex tunc* (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. října 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, bod 87, jakož i ze dne 7. března 2024, Die Länderbahn a další, C-582/22, EU:C:2024:213, body 49 a 55).

41 Z výše uvedeného vyplývá, že systém zpoplatnění zavedený směrnicí 2012/34 vychází ze zásady, podle které přísluší členskému státu, aby stanovil rámec zpoplatnění týkající se zejména obecných pravidel zpoplatnění, že provozovateli železniční infrastruktury přísluší provedení tohoto rámce tím, že stanoví a vybírá poplatky za využívání této infrastruktury a zařízení služeb, jakož i případné přirážky k těmto poplatkům, a že rozhodnutí přijatá tímto provozovatelem podléhají kontrole regulačního subjektu, který zasahuje *ex post* a jehož rozhodnutí mohou mít zpětný účinek.

42 Naproti tomu směrnice 2012/34, a zejména její kapitola IV, nestanoví žádný postup předchozího povolení ani pro poplatky za infrastrukturu a zařízení služeb, ani pro jejich případné přirážky.

43 Konkrétně ze znění článku 56 směrnice 2012/34, jakož i ze znění článku 30 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Úř. věst. 2001, L 75, s. 29; Zvl. vyd. 07/05, s. 404), která jí předcházela, vyplývá, že tento článek 56 nestanoví postup předchozího povolení pro poplatky za infrastrukturu. Uvedený článek nevyžaduje, aby provozovatelé infrastruktury předkládali poplatky za infrastrukturu, které hodlají vybírat, nebo proměnné, které umožňují jejich výpočet, regulačnímu subjektu ke schválení. Naopak tentýž článek 56 stanoví pouze kontrolu již stanovených poplatků, jak vyplývá zejména z odstavce 1 a první věty odstavce 6 uvedeného článku. Tato kontrola přísluší regulačnímu subjektu, který rozhoduje buď na základě žádosti o přezkum, nebo i bez návrhu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. února 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, body 43 a 50).

44 Vzhledem k tomu, že směrnice 2012/34 nestanoví postup předchozího povolení poplatků za infrastrukturu nebo proměnných, které umožňují jejich výpočet, nemůže ani stanovit pravidla takového postupu, jak vyplývá z výše uvedených úvah (obdobně viz rozsudek ze dne 24. února 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, bod 54).

45 S ohledem na okolnost, že podle článku 56 směrnice 2012/34 může regulační subjekt rozhodnout z vlastní iniciativy a že v souladu s odstavcem 6 tohoto článku 56 musí zajistit, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou IV oddílem 2 této směrnice, však uvedenou směrnici nelze vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát vyžadoval, aby regulační subjekt ve všech případech i bez návrhu zkoumal rozhodnutí přijatá provozovatelem železniční infrastruktury v oblasti zpoplatnění.

46 Z téhož důvodu nebrání ani tomu, aby členský stát v rámci provedení směrnice 2012/34 do svého vnitrostátního práva stanovil, že k takové systematické kontrole dochází, jakmile provozovatel infrastruktury informuje regulační subjekt o záměru vybírat poplatky nebo provést jejich změny.

47 Takový povolovací postup však nesmí ohrozit účinné provádění systému zpoplatnění zavedeného kapitolou IV směrnice 2012/34 ani jiná ustanovení této směrnice, její soudržnost nebo cíle, které sleduje.

48 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že systém zavedený směrnicí 2012/34 usiluje o zajištění nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury. Aby byla taková nezávislost zaručena, je nezbytné, aby provozovatel infrastruktury měl v rámci zpoplatnění, jak je vymezují členské státy, rozhodovací prostor pro stanovení výše poplatků tak, aby tyto poplatky mohl použít jako nástroj řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2021, LatRailNet a Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, bod 41 a citovaná judikatura).

49 Kontrola prováděná regulačním subjektem v rámci povolovacího postupu se proto musí omezovat na odstranění neslučitelností a ohledem na oddíl 2 kapitoly IV směrnice 2012/34 nebo zásady nediskriminace. Tento regulační subjekt tedy není oprávněn nutit provozovatele železniční infrastruktury, aby se podrobil posouzení vhodnosti, jelikož tím by regulační subjekt narušil rozhodovací prostor, který musí mít tento provozovatel k dispozici (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2021, LatRailNet a Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, body 46 a 47).

50 Zadruhé, i když směrnice 2012/34 nestanoví pravidla případného povolovacího postupu, nic to nemění na tom, že taková pravidla nemohou zasahovat do výsad zúčastněných aktérů, a zejména bránit provozovateli železniční infrastruktury dodržet lhůtu stanovenou v čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34 pro zveřejnění zprávy o síti, jak vyplývá z bodu 44 tohoto rozsudku.

51 Kromě toho povolovací postup nesmí omezit možnost osob uvedených v čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34 uplatnit svá práva, pokud se domnívají, že se s nimi nejedná poctivě, jsou diskriminovány nebo jinak poškozeny, zejména podáním žádosti o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb.

52 Zatřetí povolovací postup nesmí bránit regulačnímu subjektu ve výkonu jeho funkcí v souladu s článkem 56 směrnice 2012/34 ani ohrozit ochranu takto poskytovanou žadatelům.

53 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 56 odst. 10 této směrnice musí být možné, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu.

54 Rozhodnutí přijaté regulačním subjektem v rámci povolovacího postupu tedy může být konečné pouze ze správního hlediska a nemůže být vyňato ze soudního přezkumu.

55 Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 29 odst. 1, jakož i články 32 a 56 směrnice 2012/34 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát podřídil výběr přirážek k poplatkům za používání železniční infrastruktury stanovených provozovatelem této infrastruktury povolovacímu postupu, avšak za podmínky, že takový postup respektuje rozhodovací prostor, který musí mít provozovatel uvedené železniční infrastruktury při stanovení výše poplatků tak, že je může použít jako nástroj řízení, nezasahuje do výsad zúčastněných aktérů a nebrání regulačnímu subjektu ve výkonu jeho funkcí v souladu s uvedeným článkem 56.

Ke druhé a třetí otázce

56 Druhá a třetí otázka položená předkládajícím soudem se týkají rozsahu povinnosti zveřejnit zprávu o síti, která je stanovena v článku 27 směrnice 2012/34, v souvislosti s přirážkami k poplatkům stanovených na základě článku 32 této směrnice. Je třeba se jimi zabývat společně.

57 Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu je, zda čl. 27 odst. 2, jakož i čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34 musí být vykládány v tom smyslu, že zaprvé přirážky k poplatkům musí být nutně zveřejněny ve zprávě o síti před jejich schválením regulačním subjektem, zadruhé v tom smyslu, že tato zpráva musí pro každý segment dotčeného trhu uvádět informace týkající se přirážek k poplatkům týkajícím se nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy přímých nákladů a zatřetí že pouhá změna výše těchto přirážek představuje změnu podstatného prvku systému zpoplatnění ve smyslu čl. 32 odst. 6 této směrnice.

58 Předkládající soud si zaprvé klade otázku ohledně vztahu mezi povinností týkající se zveřejnění zprávy o síti a povolovacím postupem přirážek k poplatkům, jak je stanoveno ve vnitrostátním právu.

59 V tomto ohledu z odpovědi na první otázku vyplývá, že vzhledem k tomu, že směrnice 2012/34 nestanoví žádný povolovací postup, neupravuje v důsledku toho pravidla, která by měl takový postup dodržovat.

60 V této souvislosti jsou však relevantní i výhrady uvedené v rámci odpovědi na první otázku. Podmínky takového povolovacího postupu vyžadované vnitrostátním právem tedy nesmí zasahovat do výsad zúčastněných aktérů a zejména znemožnit provozovateli železniční infrastruktury dodržet lhůtu stanovenou v čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34 pro zveřejnění zprávy o síti.

61 Z toho vyplývá, že volba členského státu podrobit přirážky k poplatkům za infrastrukturu povolovacímu postupu nemůže provozovateli infrastruktury bránit v tom, aby ve zprávě o síti zveřejňoval informace o přirážkách, které stanovil, aniž by musel čekat na výsledek tohoto postupu, přičemž případně uvede, že takový postup probíhá.

62 Předkládající soud si zadruhé klade otázku, zda s ohledem na čl. 27 odst. 2 směrnice 2012/34 postačuje, aby zpráva o síti uváděla celkový poplatek za vlakový kilometr, který pokrývá jak náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy podle čl. 31 odst. 3 této směrnice, tak stanovené přirážky podle článku 32 uvedené směrnice, anebo zda musí tato zpráva pro každý segment dotčeného trhu povinně uvádět výši přirážek k poplatkům týkajícím se nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.

63 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 3 bod 26 směrnice 2012/34 definuje „zprávu o síti“ jako „podrobný výklad všeobecných pravidel, lhůt, postupů a kritérií systému zpoplatnění a systému přidělování kapacity, včetně informací potřebných k podání žádosti o přidělení kapacity infrastruktury“.

64 Článek 27 odst. 2 této směrnice upřesňuje, že zpráva o síti musí obsahovat informace stanovující podmínky pro přístup k zařízením služeb napojeným na síť provozovatele infrastruktury a pro poskytování služeb v těchto zařízeních, přičemž obsah zprávy o síti je stanoven v příloze IV uvedené směrnice.

65 Podle bodu 2 této přílohy IV musí zpráva o síti obsahovat oddíl o zásadách zpoplatnění a o tarifech, který obsahuje odpovídající údaje o mimo jiné systému zpoplatnění, jakož i dostatečné informace o poplatcích. V tomto ohledu musí upřesnit metodiku, pravidla, a případně tabulky k provedení článků 31 až 36 směrnice 2012/34, pokud jde o náklady i poplatky.

66 Kromě toho z bodu 34 odůvodnění této směrnice vyplývá, že cílem zprávy o síti je poskytnout železničním podnikům veškeré informace potřebné k uplatnění práv přístupu k železniční infrastruktuře a službám v zařízeních služeb nediskriminačním a transparentním způsobem.

67 Z tohoto bodu 34 odůvodnění, jakož i ze znění čl. 3 bodu 26, čl. 27 odst. 2 a bodu 2 přílohy IV směrnice 2012/34 vyplývá, že ke splnění požadavků uvedených v těchto ustanoveních a dosažení cíle, který sledují, nestačí, aby provozovatel železniční infrastruktury uvedl ve zprávě o síti celkový poplatek za vlakový kilometr, který pokrývá náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, jakož i případné přirážky.

68 Jak vyplývá z bodů 37 a 38 tohoto rozsudku, železniční podniky jsou oprávněny napadnout u regulačního subjektu poplatky uvedené ve zprávě o síti, které jsou v rozporu s pravidly a zásadami stanovenými ve směrnici 2012/34. Vzhledem k tomu, že se přirážky, jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 97 svého stanoviska, řídí pravidly, která se odchylují od zásad zpoplatnění použitelných na poplatky za infrastrukturu a zařízení služeb, právo železničních podniků zahájit přezkumné řízení by bylo oslabeno, pokud by informace o nákladech přímo vynaložených na provoz železniční dopravy a tyto přirážky nebyly v této zprávě poskytnuty zvlášť pro přímé náklady a zvlášť pro přirážky.

69 Z toho vyplývá, že pokud provozovatel sítě infrastruktury stanoví přirážky na základě článku 32 směrnice 2012/34, musí zpráva o síti pro každý segment dotčeného trhu uvádět informace týkající se přirážek k poplatkům týkajícím se nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.

70 Předkládající soud si zatřetí klade otázku ohledně výkladu čl. 32 odst. 6 směrnice 2012/34, podle kterého pokud má provozovatel infrastruktury v úmyslu změnit podstatné prvky systému zpoplatnění uvedeného v odstavci 1 tohoto článku, zveřejní tyto změny nejméně tři měsíce před uplynutím lhůty pro zveřejnění zprávy o síti podle čl. 27 odst. 4 této směrnice.

71 Posledně uvedené ustanovení stanoví, že zpráva o síti se zveřejní nejpozději čtyři měsíce před konečným termínem pro podání žádostí o kapacitu infrastruktury.

72 V případě změny „podstatného prvku“ systému zpoplatnění se tak tři měsíce stanovené v čl. 32 odst. 6 směrnice 2012/34 připojují ke čtyřem měsícům stanoveným v čl. 27 odst. 4 této směrnice, čímž dotčeným provozovatelům poskytují dodatečný čas na to, aby s vědomím předvídatelných nákladů, které budou muset nést, připravili své obchodní rozhodnutí s cílem žádat o kapacitu železniční infrastruktury.

73 I když směrnice 2012/34 nedefinuje, co je třeba považovat za „podstatný prvek“ systému zpoplatnění, z cíle sledovaného povinností zveřejnit zprávu o síti, z definice této zprávy a z popisu informací, které musí být nutně uvedeny v tomto dokumentu, jak jsou připomenuty v bodech 63 až 66 tohoto rozsudku, lze vyvodit, že „podstatné prvky systému zpoplatnění“ ve smyslu čl. 32 odst. 6 této směrnice zahrnují základní prvky výpočtu přirážek a použitou metodiku, ale nikoli nutně výsledek tohoto výpočtu.

74 Jak uvedly polská vláda, jakož i Komise v písemných vyjádřeních, pokud se oproti předchozímu období platnosti jízdního řádu změnila pouze výše přirážek, aniž byly změněny zejména zásady, jimiž se řídí výpočet těchto přirážek, nelze takovou změnu považovat za změnu podstatného prvku systému zpoplatnění.

75 Na druhou a třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 27 odst. 2, jakož i čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34 musí být vykládány v tom smyslu, že zaprvé informace týkající se přirážek k poplatkům nemusí být nutně zveřejněny ve zprávě o síti před jejich povolením regulačním subjektem, zadruhé v tom smyslu, že tato zpráva musí pro každý dotčený segment trhu uvádět informace týkající se přirážek k poplatkům týkajícím se nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy, a zatřetí, že pouhá změna výše těchto přirážek nepředstavuje změnu podstatného prvku systému zpoplatnění ve smyslu čl. 32 odst. 6 této směrnice.

Ke čtvrté otázce

76 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2012/34 musí být vykládána v tom smyslu, že informace týkající se přirážek zveřejněných ve zprávě o síti za období platnosti dotčeného jízdního řádu jsou pro regulační subjekt závazné při výkonu pravomoci vydávat povolení, která mu byla svěřena členským státem.

77 Jak vyplývá z odpovědi na první otázku, v rámci rozdělení pravomocí stanoveného směrnicí 2012/34 přísluší provozovateli železniční infrastruktury, aby stanovil a vybíral poplatky za použití této infrastruktury, včetně případných přirážek, v souladu se stanoveným rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění. I když výběr těchto přirážek může podléhat povolovacímu postupu, musí tento postup respektovat funkce regulačního subjektu, jak jsou zaručeny v článku 56 této směrnice.

78 Následně podle tohoto článku 56 přísluší tomuto regulačnímu subjektu, aby na žádost žadatele nebo z vlastní iniciativy ověřil, zda jsou tyto poplatky v souladu s uvedenou směrnicí a s vnitrostátními předpisy přijatými k jejímu provedení. Pokud jde konkrétně o přirážky, je na tomto subjektu, aby ověřil, zda informace o přirážkách zveřejněné ve zprávě o síti jsou v souladu s rámcem zpoplatnění stanoveným členským státem podle čl. 29 odst. 1 téže směrnice a se systémem zpoplatnění stanoveným provozovatelem železniční infrastruktury v souladu s čl. 32 odst. 1 a 6 uvedené směrnice.

79 V rámci tohoto ověření je tak regulační subjekt oprávněn uložit dotyčnému provozovateli železniční infrastruktury změny, které musí být provedeny v systému zpoplatnění za účelem odstranění neslučitelnosti tohoto systému s požadavky stanovenými směrnicí 2012/34 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2021, LatRailNet a Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, body 38 a 45).

80 I když takové změny mohou případně vést ke zvýšení nebo snížení přirážek, nic to nemění na tom, že se musí omezit na odstranění takových neslučitelností. Regulační subjekt není oprávněn nutit provozovatele železniční infrastruktury k tomu, aby se podrobil posouzení vhodnosti, jelikož tím by regulační subjekt narušil rozhodovací prostor, který musí mít tento provozovatel k dispozici, jak bylo připomenuto v bodě 49 tohoto rozsudku.

81 Na čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 29 odst. 1, jakož i články 32 a 56 směrnice 2012/34 musí být vykládány v tom smyslu, že informace týkající se přirážek zveřejněných ve zprávě o síti za období platnosti dotčeného jízdního řádu jsou pro regulační subjekt závazné při výkonu pravomoci vydávat povolení, která mu byla svěřena členským státem, v tom smyslu, že změny, které tento subjekt požaduje od provozovatele infrastruktury ohledně těchto přirážek, se musí omezit na odstranění neslučitelností s touto směrnicí a nemohou zahrnovat posouzení vhodnosti ze strany tohoto subjektu.

K páté otázce

82 Podstatou páté otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byl za účelem stanovení přirážek zohledněn celkový výnos, který provozovateli železniční infrastruktury stanovil členský stát, a zda je pro účely výpočtu celkových nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury třeba zohlednit další příjmy tohoto provozovatele, zejména státní příspěvky.

83 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak bylo konstatováno v bodě 48 tohoto rozsudku, že k zajištění cíle nezávislosti řízení podniku provozovatele infrastruktury, jak je stanoven v článku 4 směrnice 2012/34, musí mít tento provozovatel při stanovení výše poplatků rozhodovací prostor.

84 Bez ohledu na to, zda, jak vyžaduje čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34, trh přirážky unese, má přitom stanovení celkového výnosu, který provozovateli železniční infrastruktury stanovil členský stát, za následek omezení tohoto rozhodovacího prostoru provozovatele infrastruktury v rozsahu neslučitelném s tímto cílem (obdobně viz rozsudek ze dne 11. července 2013, Komise v. Česká republika, C-545/10, EU:C:2013:509, bod 36).

85 Povinnost dosáhnout takové výše výnosu totiž může podněcovat provozovatele železniční infrastruktury k tomu, aby upřednostnil výnos, zatímco s ohledem na bod 43 odůvodnění směrnice 2012/34 musí systémy zpoplatnění podněcovat provozovatele železniční infrastruktury k optimalizaci využití infrastruktury.

86 Pokud jde o výpočet výše přirážek, je třeba připomenout, že podle čl. 31 odst. 3 prvního pododstavce směrnice 2012/34 jsou náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy kryty poplatky za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb. V rámci systému zpoplatnění zavedeného členským státem může být rozdíl mezi těmito náklady a celkovými náklady v souvislosti s tímto provozem vynaloženými provozovatelem infrastruktury v souladu s čl. 32 odst. 1 této směrnice vyrovnán pomocí přirážek.

87 S ohledem na zásady zpoplatnění takto stanovené směrnicí 2012/34 jsou případné příjmy provozovatele infrastruktury, které nesouvisí s poskytnutím železniční infrastruktury, irelevantní pro účely určení celkových nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury.

88 Naproti tomu, jak v podstatě uvedla advokátka v bodech 115 až 118 svého stanoviska, státní příspěvky obdržené provozovatelem železniční infrastruktury na pokrytí nákladů spojených s poskytnutím železniční infrastruktury musí být odečteny od výše celkových nákladů, které mohou sloužit jako základ pro výpočet přirážek. Takové státní příspěvky mají totiž pokrýt tytéž náklady, jako jsou náklady, které mohou být předmětem uvedených přirážek, jelikož tyto přirážky nemohou sloužit k vytváření zisků.

89 S ohledem na výše uvedené důvody je třeba na pátou otázku odpovědět tak, že článek 4 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byl pro účely stanovení přirážek zohledněn celkový výnos, který provozovateli železniční infrastruktury stanovil členský stát. Pro účely určení celkových nákladů vynaložených tímto provozovatelem je třeba případně zohlednit státní příspěvky, které obdržel na pokrytí nákladů spojených s poskytnutím železniční infrastruktury.

K nákladům řízení

90 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Článek 29 odst. 1, jakož i články 32 a 56 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370 ze dne 14. prosince 2016

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání tomu, aby členský stát podřídil výběr přirážek k poplatkům za používání železniční infrastruktury stanovených provozovatelem této infrastruktury povolovacímu postupu, avšak za podmínky, že takový postup respektuje rozhodovací prostor, který musí mít provozovatel uvedené železniční infrastruktury při stanovení výše poplatků tak, že je může použít jako nástroj řízení, nezasahuje do výsad zúčastněných aktérů a nebrání regulačnímu subjektu ve výkonu jeho funkcí v souladu s uvedeným článkem 56.

2) Článek 27 odst. 2, jakož i čl. 32 odst. 1 a 6 směrnice 2012/34 ve znění směrnice 2016/2370

musí být vykládány v tom smyslu, že

zaprvé informace týkající se přirážek k poplatkům nemusí být nutně zveřejněny ve zprávě o síti před jejich povolením regulačním subjektem, zadruhé v tom smyslu, že tato zpráva musí pro každý dotčený segment trhu uvádět informace týkající se přirážek

k poplatkům týkajícím se nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy, a zatřetí, že pouhá změna výše těchto přirážek nepředstavuje změnu podstatného prvku systému zpoplatnění ve smyslu čl. 32 odst. 6 této směrnice.

3) Článek 29 odst. 1, jakož i články 32 a 56 směrnice 2012/34 ve znění směrnice 2016/2370

musí být vykládány v tom smyslu, že

informace týkající se přirážek zveřejněných ve zprávě o síti za období platnosti dotčeného jízdního řádu jsou pro regulační subjekt závazné při výkonu pravomoci vydávat povolení, která mu byla svěřena členským státem, v tom smyslu, že změny, které tento subjekt požaduje od provozovatele infrastruktury ohledně těchto přirážek, se musí omezit na odstranění neslučitelností se směrnicí 2012/34 v platném znění a nemohou zahrnovat posouzení vhodnosti ze strany tohoto subjektu.

4) Článek 4 a čl. 32 odst. 1 směrnice 2012/34 ve znění směrnice 2016/2370

musí být vykládány v tom smyslu, že

brání tomu, aby byl pro účely stanovení přirážek zohledněn celkový výnos, který provozovateli železniční infrastruktury stanovil členský stát. Pro účely určení celkových nákladů vynaložených tímto provozovatelem je třeba případně zohlednit státní příspěvky, které obdržel na pokrytí nákladů spojených s poskytnutím železniční infrastruktury.

Podpisy