Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

22. mai 2025 *

Eelotsusetaotlus – Raudteetransport – Direktiiv 2012/34/EL – Raudteeinfrastruktuuri kasutustasude kehtestamine – Kasutustasude kehtestamine, kindlaksmääramine ja kogumine – Artikkel 29 – Erandid kasutustasude kehtestamise põhimõttest – Artikkel 32 – Lisatasud – Arvutus- ja avaldamismeetodid – Artikkel 56 – Reguleeriva asutuse ülesanded – Riigisiseses õiguses ette nähtud lisatasude heakskiitmismenetlus – Tingimused

Kohtuasjas C-538/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Austria föderaalne halduskohus) 21. augusti 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. augustil 2023, menetluses

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

versus

Schienen-Control Kommission,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe, Euroopa Kohtu president K. Lenaerts teise koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud M. Gavalec, Z. Csehi (ettekandja) ja F. Schalin,

kohtujurist: T. Ćapeta,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– ÖBB-Infrastruktur AG, esindaja: *Rechtsanwalt* K. Retter,

– WESTbahn Management GmbH, esindaja: *Rechtsanwalt* E. Lichtenberger,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Schienen-Control Kommission, esindaja: esimees R. Streller,

– Austria valitsus, esindajad: A. Posch, J. Schmoll ja G. Kunnert,

– Madalmaade valitsus, esindajad: E. M. M. Besselink ja K. Bulterman,

– Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

– Norra valitsus, esindajad: T. Aalia ja G. G. Mostuen,

– Euroopa Komisjon, esindajad: P. Messina ja E. Schmidt,

olles 7. novembri 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Käesolev eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiivi 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (ELT 2012, L 343, lk 32), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiviga (EL) 2016/2370 (ELT 2016, L 352, lk 1) (edaspidi „direktiiv 2012/34“), artikli 8 lõiget 4 ning artikli 27 lõikeid 2 ja 4 koostoimes selle direktiivi IV lisaga, selle direktiivi artikli 31 lõiget 3 ja artiklit 32 ning komisjoni 12. juuni 2015. aasta rakendusmääruse (EL) 2015/909, milles käsitletakse rongiliikluse korraldamisega otseselt kaasnevate kulude arvutamise meetodeid (ELT 2015, L 148, lk 17), artikli 2 punkti 1.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Austria peamise raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ÖBB-Infrastruktur AG (edaspidi „ÖBB-Infra“) ja raudteeveo-ettevõtja WESTbahn Management GmbH (edaspidi „WESTbahn“) ning teiselt poolt Schienen-Control Kommissioni (raudteevõrgu kontrollikomisjon, Austria) (edaspidi „SCK“) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab infrastruktuuri kasutamise lisatasude heakskiitmist.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2012/34

3 Direktiivi 2012/34 põhjendustes 34, 43 ja 70 on märgitud:

„(34) Selleks et tagada läbipaistvus ja kõikide raudteeveo-ettevõtjate mittediskrimineeriv juurdepääs raudteeinfrastruktuurile ja teenindusrajatistes osutatavatele teenustele, tuleks kogu juurdepääsu õiguste teostamiseks vajalik teave avaldada võrgustiku teadaandes. Võrgustiku teadaanne tuleks avaldada vähemalt kahes [Euroopa L]iidu ametlikus keeles, kooskõlas olemasolevate rahvusvaheliste tavadega.

[…]

(43) Liikmesriikide määratud raamistikus peaksid kasutustasude määramise ja läbilaskevõime jaotamise skeemid hõlbustama raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatel oma infrastruktuuride kasutust optimeerida.

[…]

(70) Infrastruktuuri kasutustasude arvelt kulude katmise üldine määr mõjutab vajaliku riikliku toetuse suurust. Liikmesriigid võivad nõuda kulude üldist katmist erineval määral. Infrastruktuuri kasutustasude määramise skeem peaks siiski võimaldama sellist liiklustihedust, mis suudab vähemalt selle poolt raudteevõrgustiku kasutamisega kaasnevad lisakulud tasa teenida.“

4 Selle direktiivi artiklis 3 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „raudteeveo-ettevõtja“ – vastavalt käesolevale direktiivile tegevusloa saanud avalik-õiguslik või eraõiguslik ettevõtja, kelle peamine tegevusala on osutada raudtee-kaubaveoteenuseid ja/või raudtee-reisijateveo teenuseid ja kes on kohustatud tagama veduriteenuse; see hõlmab ka ainult veduriteenust osutavaid ettevõtjaid;

2) „raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja“ asutus või ettevõtja, kes vastutab raudteevõrgustikul raudteeinfrastruktuuri käitamise, hooldamise ja uuendamise ning samuti selle arendamises osalemise eest vastavalt liikmesriigi infrastruktuuri arendamise ja rahastamise üldise poliitika raames sätestatule;

[…]

19) „taotleja“ – raudteeveo-ettevõtja, rahvusvaheline raudteeveo-ettevõtjate rühmitus või muu füüsiline või juriidiline isik, nagu [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrusele (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (ELT 2007, L 315, lk 1),] vastavad pädevad asutused ning vedajad, kaubasaatjad ja kombineeritud veoteenuseid osutavad ettevõtjad, kellel on avalike teenuste osutamisega seonduv või ärihuvi infrastruktuuri läbilaskevõime omandamiseks;

[…]

26) „võrgustiku teadaanne“ – teade, milles esitatakse kasutustasude määramise ning läbilaskevõime jaotamise skeemidega seotud üksikasjalikud üldeeskirjad, tähtajad, menetlused ja kriteeriumid, sealhulgas muu teave, mis on raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime taotlemiseks vajalik;

[…]“.

5 Direktiivi artiklis 4 „Raudteeveo-ettevõtjate ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate sõltumatus“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et majandamise, haldamise ning haldus-, majandus- ja raamatupidamisküsimuste sisekontrolli osas oleksid otse või kaudselt liikmesriikidele kuuluvad või nende otsese või kaudse kontrolli all olevad raudteeveo-ettevõtjad sõltumatud, mis tähendab, et eelkõige nende varad, eelarve ja raamatupidamine on riigi omadest lahus.

2. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad järgivad liikmesriikide kehtestatud kasutustasude määramise ja läbilaskevõime jaotamise raamistikku ning eriomaseid eeskirju, vastutades samas enda majandamise, haldamise ja sisekontrolli eest.“

6 Direktiivi artikli 8 „Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja rahastamine“ lõike 4 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et tavapärastes äritingimustes ning mõistliku ajavahemiku jooksul, mis ei ületa viit aastat, oleks raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kasumiaruandes tasakaalus ühelt poolt tulud infrastruktuuri kasutustasudest, ülejääk muust majandustegevusest, tagastamatu tulu eraallikatest ja riiklik toetus, sealhulgas riigilt saadud ettemaksed (kui neid on), ning teiselt poolt infrastruktuurikulud.“

7 Direktiivi 2012/34 artikli 27 „Võrgustiku teadaanne“ lõigetes 2 ja 4 on sätestatud:

„2. Võrgustiku teadaandes esitatakse raudteeveo-ettevõtjatele pakutava infrastruktuuri omadused ning see sisaldab teavet raudteeinfrastruktuurile juurdepääsu tingimuste kohta. Samuti sisaldab võrgustiku teadaanne teavet raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja võrgustikuga ühendatud teenindusrajatistele juurdepääsu tingimuste kohta ning nendes rajatistes osutatavate teenuste kohta või viitab veebisaidile, millel kõnealune teave on elektroonilises vormingus tasuta kättesaadav. Võrgustiku teadaande sisu on esitatud IV lisas.

[…]

4. Võrgustiku teadaanne avaldatakse hiljemalt neli kuud enne infrastruktuuri läbilaskevõime taotluste esitamise tähtpäeva.“

8 Direktiivi artikli 29 „Kasutustasude kehtestamine, kindlaksmääramine ja kogumine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid kehtestavad kasutustasude määramise raamistiku, austades seejuures artiklis 4 sätestatud raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja majandamise sõltumatust.

Kõnealust nõuet silmas pidades kehtestavad liikmesriigid ka konkreetsed kasutustasude määramise eeskirjad või delegeerivad kõnealuse õiguse raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjale.

Liikmesriigid tagavad, et võrgustiku teadaandes esitatakse kasutustasude määramise raamistik ja eeskirjad või viide veebisaidile, millel avaldatakse kasutustasude määramise raamistik ja eeskirjad.

Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja määrab kindlaks ja kogub infrastruktuuri kasutustasu vastavalt kehtestatud kasutustasude määramise raamistikule ja eeskirjadele.

[…]“.

9 Nimetatud direktiivi artikli 31 „Kasutustasude määramise põhimõtted“ lõikes 3 on ette nähtud:

„Ilma et see piiraks käesoleva artikli lõike 4 või 5 või artikli 32 kohaldamist, kehtestatakse kasutustasu juurdepääsu eest minimaalsele teenustepaketile ning teenindusrajatisi ühendavale infrastruktuurile lähtuvalt kuludest, mis rongiliikluse korraldamisega otseselt kaasnevad.

[Euroopa] Komisjon võtab enne 16. juuni[t] 2015 meetmed rongiliikluse korraldamisega otseselt kaasnevate kulude arvutamise korra määratlemiseks. Nimetatud rakendusaktid võetakse vastu kooskõlas artikli 62 lõikes 3 osutatud kontrollimenetlusega.

Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja võib otsustada, et kohandab oma praktika korraga järk-järgult kuni neljaaastase perioodi jooksul alates kõnealuste rakendusaktide jõustumisest.“

10 Direktiivi artikli 32 „Erandid kasutustasude määramise põhimõttest“ lõiked 1 ja 6 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kulude täieliku tagasisaamise kindlustamiseks võib liikmesriik, kui turg seda talub, nõuda tõhusate, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate põhimõtete alusel lisatasusid, tagades seejuures raudtee turusegmentide optimaalse konkurentsivõime. Kasutustasude määramise süsteem peab arvesse võtma raudteeveo-ettevõtjate tootlikkuse kasvu.

Kasutustasude suurus ei või siiski välistada infrastruktuuri kasutamist selliste turusegmentide poolt, kes suudaksid tasuda vähemalt raudteeveoteenuse osutamisega otseselt kaasnevad kulud ja turu jaoks vastuvõetava tulumäära.

Enne lisatasude nõudmise heakskiitmist tagavad liikmesriigid, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad hindavad nende asjakohasust konkreetsete turusegmentide puhul, analüüsides vähemalt VI lisa punktis 1 loetletud segmendipaare ning kasutades neist asjakohaseid. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate kindlaksmääratud turusegmendid sisaldavad vähemalt järgmist kolme segmenti: kaubavedu, avaliku teenindamise lepingu raames osutatavad reisijateveo teenused ning ülejäänud reisijatevedu.

Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad võivad lisaks eristada turusegmente veetava kauba või reisijate alusel.

Samuti määratakse kindlaks turusegmendid, mida raudteeveo-ettevõtjad hetkel ei teeninda, kuid mida nad võivad teenindada kasutustasude määramise süsteemi kehtivusaja vältel. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ei lisa kasutustasude süsteemi kõnealuste turusegmentide lisatasusid.

Turusegmentide loetelu avaldatakse võrgustiku teadaandes ja vaadatakse läbi vähemalt iga viie aasta järel. Kooskõlas artikliga 56 kontrollib nimetatud loetelu artiklis 55 osutatud reguleeriv asutus.

[…]

6. Kui raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kavatseb käesoleva artikli lõikes 1 osutatud kasutustasude määramise süsteemi olulisi osi muuta, teeb ta muudatused teatavaks vähemalt kolm kuud enne võrgustiku teadaande avaldamise tähtpäeva kooskõlas artikli 27 lõikega 4.“

11 Direktiivi 2012/34 artikli 56 „Reguleeriva asutuse ülesanded“ lõigetes 1, 2, 6, 9 ja 10 on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 46 lõike 6 kohaldamist, on taotlejal õigus, kui ta leiab, et teda on ebaõiglaselt koheldud, diskrimineeritud või muul viisil kahjustatud, esitada reguleerivale asutusele kaebus eelkõige raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja või vajaduse korral raudteeveo-ettevõtja või teenindusrajatise käitaja otsuste peale, mis käsitlevad:

a) võrgustiku teadaannet selle esialgsel ja lõplikul kujul;

b) selles esitatud kriteeriumeid;

c) jaotamismenetlust ja selle tulemust;

d) kasutustasude määramise skeemi;

e) temalt nõutavate või nõuda kavatsetavate infrastruktuuri kasutustasude suurust;

f) artiklite 10–13 kohast juurdepääsukorda;

g) teenustele juurdepääsu ja teenuste eest kasutustasude määramist kooskõlas artikliga 13;

h) liiklusjuhtimist;

i) uuenduste kavandamist ja plaanilisi või plaaniväliseid hooldustöid;

j) vastavust artikli 2 lõikes 13 ning artiklites 7, 7a, 7b, 7c ja 7d sätestatud nõuetele, muu hulgas sellistele, mis käsitlevad huvide konflikti.

2. Ilma et see piiraks liikmesriikide konkurentsiasutuste õigusi konkurentsi tagamisel raudteeteenuste turul, on reguleerival asutusel õigus jälgida konkurentsiolukorda raudteeteenuste turul, muu hulgas eelkõige kiirreisirongiteenuste turul, ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate tegevust seoses lõike 1 punktidega a–j. Eelkõige kontrollib reguleeriv asutus lõike 1 punktide a–j täitmist omal algatusel ja selleks, et vältida diskrimineerimist taotlejate vastu. Ta kontrollib eelkõige, kas võrgustiku teadaanne sisaldab diskrimineerivaid sätteid või kas sellega antakse raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatele kaalutlusõigus, mida on võimalik kasutada taotlejate diskrimineerimiseks.

[…]

6. Reguleeriv asutus tagab, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja poolt kehtestatud kasutustasud on IV peatüki 2. jaoga vastavuses ning mittediskrimineerivad. Taotlejate ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja läbirääkimised infrastruktuuri kasutustasude üle on lubatud üksnes juhul, kui need toimuvad reguleeriva asutuse järelevalve all. Reguleeriv asutus sekkub, kui läbirääkimised läheksid tõenäoliselt vastuollu käesoleva peatüki nõuetega.

[…]

9. Reguleeriv asutus vaatab ühe kuu jooksul alates kaebuse saamisest kaebuse läbi ning vastavalt vajadusele palub asjakohast teavet ja alustab konsulteerimist kõikide asjaomaste osapooltega. Ta teeb kaebuste suhtes otsuse, võtab meetmeid olukorra heastamiseks ja teavitab asjaomaseid

osapooli oma põhjendatud otsusest eelnevalt kindlaks määratud mõistliku aja jooksul, kuid igal juhul kuue nädala jooksul alates kogu asjakohase teabe saamisest. Ilma et see piiraks liikmesriikide konkurentsiasutuste õigusi konkurentsi tagamisel raudteeteenuste turul, teeb reguleeriv asutus vajaduse korral omal algatusel otsuse asjakohaste meetmete kohta kõnealustel turgudel taotlejate diskrimineerimise, turu moonutamise ja mis tahes muu negatiivse arengu korrigeerimiseks, võttes eelkõige arvesse lõike 1 punkte a–j.

Reguleeriva asutuse otsus on siduv kõikidele asjaomastele isikutele ja see ei kuulu teise haldusasutuse kontrolli alla. Reguleeriv asutus on suuteline jõustama oma otsuseid sobivate karistuste, sealhulgas trahvidega.

Kui kaebus on esitatud seoses infrastruktuuri läbilaskevõime jaotamisest keeldumisega või tingimustega, mille alusel läbilaskevõimet pakutakse, kinnitab reguleeriv asutus, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja otsust ei ole tarvis muuta, või nõuab selle otsuse muutmist vastavalt reguleeriva asutuse antud juhistele.

10. Liikmesriigid tagavad, et reguleeriva asutuse otsuseid on võimalik kohtus vaidlustada. Kaebus võib peatada reguleeriva asutuse otsuse üksnes siis, kui reguleeriva asutuse otsusest tulenev kohene mõju võib põhjustada kaebuse esitajale pöördumatut või ilmselgelt liiga suurt kahju. Käesolev säte ei piira kaebust menetlevale kohtule konstitutsioonilise seadusega antud asjakohaseid volitusi.“

12 Direktiivi 2012/34 IV lisas on esitatud selle direktiivi artiklis 27 osutatud võrgustiku teadaande sisu.

Rakendusmäärus 2015/909

13 Rakendusmääruse 2015/909 artiklis 2 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „otsesed kulud“ – kulud, mis on otseselt seotud rongiliikluse korraldamisega;

2) „otsesed ühikukulud“ – otsesed kulud rongkilomeetri, sõidukilomeetri, rongi brutotonnkilomeetri või nende kombinatsiooni kohta;

[…]“.

14 Otseste kulude arvutamiseks on selle rakendusmääruse artiklis 3 kehtestatud „kogu võrgul põhinevad otsesed kulud“ ja artiklis 4 „toetuskõlbmatud kulud“.

15 Rakendusmääruse artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Kogu võrgul põhinevad otsesed kulud arvutatakse nii, et minimaalse juurdepääsupaketi teenuste osutamisega ja teenindusrajatisi ühendavale taristule juurdepääsu tagamisega seotud kuludest lahutatakse artiklis 4 osutatud toetuskõlbmatud kulud.“

Austria õigus

16 7. märtsi 1957. aasta föderaalseadus raudteede, raudteeveeremi ja raudteeliikluse kohta (Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz)) (*BGBl.*, 60/1957) sisaldab alates 27. novembri 2015. aasta redaktsioonist (*BGBl.* I, 137/2015) § 67d, mille lõigetes 1 ja 6 on ette nähtud:

„1. Kui infrastruktuuri kasutustasud ja muud raudteeinfrastruktuuri majandamisest saadavad tulud ei ole piisavad kõigi kulude katmiseks, võib tõhusate, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate põhimõtete alusel kehtestada lisatasusid, tagades samal ajal raudteeturu segmentide optimaalse konkurentsivõime. Tasumäärade suurus ei või siiski takistada infrastruktuuri kasutamist turusegmentide poolt, kes suudaksid tasuda vähemalt raudteeveoteenuse osutamisega otseselt kaasnevad kulud ning turutingimustele vastava osa tootlusest.

[…]

6. Täiendavate lisatasude kehtestamise peab heaks kiitma [SCK], kes peab andma oma nõusoleku, kui lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud. […]“.

17 29. detsembri 1992. aasta föderaalseaduses Austria raudteesid puudutavate õigussuhete ümberkorraldamise kohta (Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz)) (*BGBl.* I, 825/1992) on 19. augusti 2009. aasta redaktsioonis (*BGBl.* I, 95/2009) § 42 lõikes 1 sätestatud:

„[ÖBB-Infra] kannab oma ülesande täitmisega seotud kulud. [ÖBB-Infra] taotlusel maksab föderaalvalitsus [ÖBB-Infrale] toetust eelkõige raudteeinfrastruktuuri käitamiseks ja selle kasutajatele kättesaadavaks tegemiseks juhul ja seni, kuni tulu, mida raudteeinfrastruktuuri kasutajad võivad saada asjaomasel turul, ei kata säästliku ja tõhusa majandamisega seotud kulusid.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 ÖBB-Infra on Austria peamine raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja. Ta määrab kindlaks ja kogub infrastruktuuri kasutustasu ning avaldab sellega seotud teabe võrgustiku teadaandes. Kasutustasud koosnevad eelkõige tasudest infrastruktuuri kasutamisest tulenevate otseste kulude eest ning lisatasudest. Föderaalseaduse raudteede, raudteeveeremi ja raudteeliikluse kohta (27. novembri 2015. aasta redaktsioon) § 67d alusel peavad niisugused lisatasud saama SCK heakskiidu.

19 ÖBB-Infra palus 12. augustil 2016 SCK-l kiita heaks infrastruktuuri kasutamise lisatasud 2018. aasta liiklusgraafikuperioodiks ehk 10. detsembrist 2017 kuni 8. detsembrini 2018. Tegemist oli ÖBB-Infra esimese sellekohase nõudega.

20 SCK kiitis 12. detsembri 2016. aasta otsusega need lisatasud heaks. WESTbahn esitas selle otsuse peale kaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (Austria föderaalne halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Viimane tühistas 5. juuli 2017. aasta kohtuotsusega selle otsuse ja saatis asja tagasi SCK-le uue otsuse tegemiseks.

21 ÖBB-Infra palus 18. augustil 2017 SCK-l kiita heaks infrastruktuuri kasutamise lisatasud 2019. aasta liiklusgraafikuperioodiks ehk 9. detsembrist 2018 kuni 7. detsembrini 2019. SCK lisas selle taotluse nr SCK-17-009 menetlusele nr SCK-16-012, mis puudutas lisatasude lubamist 2018. aasta liiklusgraafikuperioodiks.

22 Lisaks algatas SCK menetluse nr SCK-18-010, et kontrollida ÖBB-Infra otseseid kulusid, ning liitis selle ka eespool viidatud menetlustega nr SCK-16-012 ja nr SCK-17-009.

23 2018. aasta võrgustiku teadaandes oli iga turusegmendi kohta märgitud ainult kogutasu, mida tuli maksta läbitud rongkilomeetri kohta. Seevastu 2019. aasta võrgustiku teadaandes olid välja toodud iga rongkilomeetri eest makstavad tasud ja lisatasud iga turusegmendi kohta eraldi ning rongkilomeetri kohta makstav kogutasu, mis saadi tasude ja lisatasude liitmise teel.

24 Mis puudutab lisatasusid, siis mainiti 2018. ja 2019. aasta võrgustiku teadaannetes asjaolu, et nende heakskiitmismenetlus oli veel pooleli. 2019. aasta võrgustiku teadaandes oli lisaks märgitud, et kui seda menetlust lõpetav lõplik otsus tehakse alles pärast liiklusgraafikuperioodi algust, siis olenevalt olukorrast makstakse enammakstud summad tagasi või nõutakse liiga vähe makstud summad sisse.

25 ÖBB-Infra palus 24. juunil 2019 luba muuta oma 2018. ja 2019. aasta lisatasude taotlusi põhjendusel, et kui SCK määrab menetluse nr SCK-18-010 raames otsesed kulud madalamaks kui see, mille ta ise ette nägi, siis tuleks need lisatasud määrata kõrgemale tasemele, et saavutada Verkehrsministeriumi (transpordiministeerium, Austria) kindlaks määratud tulueesmärk.

26 Selles kontekstis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ÖBB-Infra sai 2018. ja 2019. aasta kohta riigilt toetusi ning et transpordiministeerium teatab ÖBB-Infrale iga liiklusgraafikuperioodi kohta nende tasude kogusumma, mida ÖBB-Infra peab teenima infrastruktuuri kasutustasudest, millele lisanduvad lisatasud. SCK tugineb lisatasude arvutamisel sellele tuluga seotud eesmärgile.

27 Lõpuks määras SCK alles 17. detsembri 2020. aasta otsuses 2018. ja 2019. aasta liiklusgraafikuperioodideks kindlaks otseste kulude tasud, lisatasud ning kogutasu, mida tuleb maksta rongkilomeetri kohta.

28 ÖBB-Infra ja WESTbahn esitasid selle otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. ÖBB-Infra vaidlustab nimetatud otsuse, nõudes sisuliselt suuremaid lisatasusid kui need, mis on avaldatud 2018. ja 2019. aasta võrgustiku teadaandes.

29 Selles kontekstis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus esimesena teada, kas on võimalik, et lisatasud kiidetakse heaks pärast asjaomase liiklusgraafikuperioodi lõppu. Teisena kahtleb ta selles, millises järjekorras tuleb need lisatasud avaldada võrgustiku teadaandes ja heaks kiita, ning kolmandana, milline on nõutud avaldamise ulatus. Neljandana soovib ta teada, kas liikmesriik on seotud talle heakskiitmiseks esitatud lisatasude summaga. Viiendana soovib ta saada selgust selle kohta, kuidas liikmesriigi kehtestatud „tulueesmärk“ võib mõjutada nende lisatasude arvutamist.

30 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õigust, eelkõige direktiivi 2012/34 artiklit 32, tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik peab turusegmentides kohaldatavad lisatasud heaks kiitma *ex ante* enne asjaomase liiklusgraafikuperioodi – mille jaoks turusegmentides kohaldatavaid lisatasusid taotleti – algust (või vähemalt lõppu) või võib liikmesriik kiita turusegmentides kohaldatavad lisatasud heaks ka *ex post* pärast asjaomase liiklusgraafikuperioodi lõppu (olenevalt olukorrast ka mitu aastat hiljem)? Kas liikmesriigi heakskiitu „turusegmentides kohaldatavatele lisatasudele“ direktiivi 2012/34 artikli 32 tähenduses tuleb mõista lõpliku otsusena?

2. Kas liidu õigust, eelkõige direktiivi 2012/34 artikli 32 lõikeid 1 ja 6 koostoimes artikli 27 lõikega 4, tuleb tõlgendada nii, et – kronoloogilises järjekorras – turusegmentides kohaldatavad lisatasud (oluliste osade muutmise korral) tuleb kõigepealt avaldada võrgustiku teadaandes (vajaduse korral tingimusega, et need tuleb heaks kiita) ja alles pärast nende avaldamist kiidab liikmesriik need heaks? Kas oluliste osade muutmisega direktiivi 2012/34 artikli 32 lõike 6 kohaselt on tegemist juba siis, kui muudetakse üksnes turusegmentides kohaldatavate lisatasude suurust võrreldes eelmise aasta liiklusgraafikuperioodiga?

3. (Juhul kui vastus teise küsimuse esimesele lausele on jaatav:) Kas liidu õigust, eelkõige direktiivi 2012/34 artikli 32 lõikeid 1 ja 6 koostoimes artikli 27 lõigetega 2 ja 4 koostoimes IV lisa punktiga 2, tuleb – arvestades läbipaistvuse nõuet ja finantsplaneerimisel vajalikku kindlustunnet direktiivi 2012/34 põhjenduse 34 kohaselt – tõlgendada nii, et liikmesriik ei või turusegmentides kohaldatavaid lisatasusid heaks kiita, kui turusegmentides kohaldatavate lisatasude suurust ei ole võrgustiku teadaandes asjaomase liiklusgraafikuperioodi kohta (mille jaoks nende turusegmentides kohaldatavate lisatasude heakskiitmist taotleti) avaldatud? Selle asemel on asjaomases võrgustiku teadaandes avaldatud üksnes kogutasu läbitud rongikilomeetri kohta (rongiliikluse korraldamisega otseselt kaasnevate kuludega seotud tasude, mida on nimetatud direktiivi 2012/34 artikli 31 lõikes 3, ja turusegmentides kohaldatavate lisatasude, mida on nimetatud direktiivi artiklis 32, summana) iga turusegmendi kohta; seega ei saanud raudteeveo-ettevõtjad sellest võrgustiku teadaandest teada, milline on iga turusegmendi kohta tasu, mis on seotud „otseste kuludega“ [direktiivi 2012/34 artikli 31 lõike 3 tähenduses koostoimes rakendusmääruse 2015/909 artikli 2 punktiga 1], ja millised on turusegmentides kohaldatavad lisatasud direktiivi 2012/34 artikli 32 tähenduses?

4. (Juhul kui vastus teise küsimuse esimesele lausele on jaatav:) Kas liidu õigust, eelkõige direktiivi 2012/34 artikli 32 lõikeid 1 ja 6 koostoimes artikli 27 lõikega 4, tuleb – arvestades läbipaistvuse nõuet ja finantsplaneerimisel vajalikku kindlustunnet direktiivi 2012/34 põhjenduse 34 kohaselt – tõlgendada nii, et võrgustiku teadaandes asjaomase liiklusgraafikuperioodi kohta avaldatud lisatasudel, mida kohaldatakse turusegmentides, on siduv mõju liikmesriigi heakskiidule? Kas sellest siduvast mõjust tuleneb, et liikmesriik ei või turusegmendi kohta heaks kiita suuremaid turusegmentides kohaldatavaid lisatasusid, kui on avaldatud asjaomases võrgustiku teadaandes? Või esineb siduv mõju ainult selles osas, et heaks kiidetud kogutasud (need on tasud, mis on seotud „otseste kuludega“ direktiivi 2012/34 artikli 31 lõike 3 tähenduses koostoimes rakendusmääruse 2015/909 artikli 2 punktiga 1, millele lisanduvad turusegmentides kohaldatavad lisatasud selle direktiivi artikli 32 kohaselt) ei või olla suuremad, kui on avaldatud võrgustiku teadaandes, seevastu võib heaks kiita suuremad turusegmentides kohaldatavad lisatasud, kui on avaldatud võrgustiku teadaandes? Kas ka liikmesriigile algselt esitatud taotlusel kiita heaks turusegmentides kohaldatavad

lisatasud on lisatasude suuruse osas siduv mõju, ning kui jah, siis millises suunas (kas lubatud ei ole enam lisatasude suurendamine või vähendamine)? Kas siduv mõju võib esineda mingis muus vormis?

5. Kas liidu õigust, eelkõige direktiivi 2012/34 artikli 32 lõiget 1, tuleb tõlgendada nii, et turusegmentides kohaldatavate lisatasude põhimõttelise lubatavuse kindlaksmääramiseks (lisaks turukõlblikkusele, mida tuleb kontrollida) – seega infrastruktuuri-ettevõtja kulude täieliku katmise eesmärgil – ei tule lähtuda kogutulust, mille saavutamise on liikmesriik raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjale määranud („tulueesmärk“) ning mis koosneb rongiliikluse korraldamisega otseselt kaasnevate kuludega seotud tasude, mida on nimetatud direktiivi 2012/34 artikli 31 lõikes 3, ja turusegmentides kohaldatavate lisatasude, mida on nimetatud direktiivi artikli 32 lõikes 1, summast, vaid välja tuleb selgitada ja kindlaks määrata summa, millega kulud on täielikult kaetud, et selle alusel oleks võimalik hinnata, kas ja millises ulatuses võib turusegmentides kohaldatavad lisatasud vajaduse korral heaks kiita? Kas turusegmentides kohaldatavate lisatasude põhimõttelise lubatavuse kindlaksmääramisel (lisaks turukõlblikkusele, mida tuleb kontrollida) tuleb arvesse võtta ka riiklikke toetusi, mida liikmesriik raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjale maksab; kui jah, siis millises vormis tuleb seda teha? Kas need riiklikud toetused tuleb vajaduse korral maha arvata kulude täielikuks katmiseks vajalikest kuludest (lisaks tasudele, mis on seotud raudteeveoteenuse osutamisega otseselt kaasnevate kuludega)? Kas sellega seoses tuleb liidu õigust, eelkõige direktiivi 2012/34 artikli 32 lõiget 1 koostoimes artikli 8 lõikega 4, tõlgendada nii, et liikmesriik peab lisaks raudteeveoteenuse osutamisega otseselt kaasnevate kuludega seotud tasudele ja võimalikele arvesse võetavatele riiklikele toetustele kindlaks määrama ja turusegmentides kohaldatavate lisatasude lubatavuse hindamisel arvesse võtma raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja muust majandustegevusest saadud kõiki muid kasumeid ja kogu muud eraallikatest saadud tagastamatut tulu; kui jah, siis millises vormis tuleb seda teha, kas nii, et vajaduse korral tuleb need samamoodi maha arvata kulude täielikuks katmiseks vajalikest kuludest? Kas selle hinnangu puhul tuleb arvesse võtta raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kogutud muid tasusid – nagu tasusid reisiplatvormide kasutamise eest („jaamakasutustasud“) ja tasusid elektrikontaktvõrgu kasutamise eest – ning muid raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja majandustegevusega seotud elemente?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

31 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2012/34 ja eelkõige selle artiklit 32 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiiviga ei ole vastuolus see, kui liikmesriik seab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kindlaks määratud raudteeinfrastruktuuri kasutamise lisatasude kogumise sõltuvusse heakskiitmismenetlusest, ning kui vastus on jaatav, siis kas selle menetluse lõpus vastu võetud otsus tuleb tingimata teha enne selle liiklusgraafikuperioodi algust, milleks lisatasu taotleti. Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas sellist heakskiitu tuleb pidada lõplikuks.

32 Direktiivi 2012/34 artikli 32 lõike 1 kohaselt võib liikmesriik raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kulude täieliku tagasisaamise kindlustamiseks, kui turg seda talub, nõuda tõhusate, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate põhimõtete alusel lisatasusid, tagades seejuures raudtee turusegmentide optimaalse konkurentsivõime. Kõnealuse artikli 32 lõike 1 kolmandas lõigus on ette nähtud, et enne lisatasude nõudmise heakskiitmist tagavad liikmesriigid, et

raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad hindavad nende asjakohasust konkreetsete turusegmentide puhul, analüüsides vähemalt selle direktiivi VI lisa punktis 1 loetletud segmendipaare ning kasutades neist asjakohaseid.

33 Need lisatasud lisanduvad infrastruktuuri ja teenindusrajatiste kasutustasudele, mis on raudteeinfrastruktuuri kasutustasude süsteemi põhielement, nagu seda reguleerib direktiivi 2012/34 IV peatüki 2. jagu.

34 Selles 2. jaos on direktiivi 2012/34 artikli 29 lõike 1 esimeses lõigus nõutud, et selle infrastruktuuri kasutustasude kehtestamise süsteemi nõuetekohase toimimise huvides kehtestavad liikmesriigid „kasutustasude määramise raamistiku“, austades seejuures selle direktiivi artiklis 4 sätestatud raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja majandamise sõltumatust. Nimetatud direktiivi artikli 29 lõike 1 neljandas lõigus on täpsustatud, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja määrab kindlaks ja kogub infrastruktuuri kasutustasu vastavalt kehtestatud kasutustasude määramise raamistikule ja eeskirjadele.

35 Hinnakujundussüsteemiga seoses kehtestab direktiivi 2012/34 artikli 29 lõige 1 seega pädevuste jaotuse liikmesriikide ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja vahel. Nimelt on liikmesriikide ülesanne panna paika kasutustasude kehtestamise raamistik, samas kui kasutustasu kindlaksmääramine ja selle kogumine jääb põhimõtteliselt raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjale (9. septembri 2021. aasta kohtuotsus LatRailNet ja Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Kuna direktiivi 2012/34 artikkel 32 asub selle direktiivi IV peatüki samas jaos kui artikkel 29, siis ei saa see olla teisiti lisatasude kindlaksmääramise puhul, hoolimata selle direktiivi artikli 32 lõike 1 kolmandas lõigus tehtud viitest liikmesriigi heakskiidule niisuguseid lisatasusid koguda, seda enam, et viimati nimetatud sättes kehtestatud pädevuse jaotus peegeldab nimetatud direktiivi artiklit 4.

37 Samas nähtub direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 1 punktide d ja e sõnastusest, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja otsuste üle infrastruktuuri kasutustasude kindlaksmääramise süsteemi ja nende taseme või struktuuri kohta teostab kontrolli reguleeriv asutus.

38 Sellega seoses ei ole vaidlust esimesena selles, et direktiivi 2012/34 artikli 56 lõigete 1 ja 2 kohaselt tegutseb see asutus kas taotleja taotlusel selle direktiivi artikli 3 punkti 19 tähenduses või omal algatusel. Lisaks tagab reguleeriv asutus vastavalt nimetatud direktiivi artikli 56 lõikele 6, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kehtestatud kasutustasud on IV peatüki 2. jaoga vastavuses ning mittediskrimineerivad.

39 Teisena on reguleeriva asutuse otsused vastavalt direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 9 teisele lõigule ja lõikele 10 siduvad kõikidele asjaomastele isikutele, need ei kuulu teise haldusasutuse kontrolli alla ja neid saab kohtulikult vaidlustada.

40 Kolmandana ei saa niisuguse reguleeriva asutuse pädevus kontrollida taristu kasutustasude õiguspärasust sõltuda sellest, kas tema poole pöörduti enne või pärast nende tasude kohaldamisperioodide lõppu. Lisaks sellele, et see asutus ei saa õiguspäraselt eitada oma pädevust kontrollida minevikus kogutud infrastruktuuri kasutustasude õiguspärasust, eeldab niisugune pädevus tingimata, et nimetatud asutus võib vajaduse korral tuvastada, et need kasutustasud on

ex tunc kehtetud (vt selle kohta 27. oktoobri 2022. aasta kohtuotsus DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 87, ning 7. märtsi 2024. aasta kohtuotsus Die Länderbahn jt, C-582/22, EU:C:2024:213, punktid 49 ja 55).

41 Eeltoodust nähtub, et direktiiviga 2012/34 kehtestatud kasutustasude kehtestamise süsteem põhineb põhimõttel, et liikmesriigi ülesanne on kehtestada tasude kehtestamise raamistik, mis hõlmab eelkõige kasutustasude kehtestamise üldeeskirju, mida raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja peab rakendama, määrates kindlaks ja kogudes infrastruktuuri ja teenindusrajatiste kasutustasud ning nende tasude võimalikud lisatasud, ning et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja otsused alluvad selle reguleeriva asutuse kontrollile, kes sekkub tagantjärele ja kelle otsustel võib olla tagasiulatuv mõju.

42 Seevastu ei ole direktiivis 2012/34 ja eelkõige selle IV peatükis kehtestatud mingit eelneva heakskiidu andmise menetlust ei infrastruktuuri ja teenindusrajatiste kasutustasude ega ka nende võimaliku lisatasu jaoks.

43 Täpsemalt nähtub direktiivi 2012/34 artikli 56 sõnastusest, nagu ka sellele eelnenud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2001. aasta direktiivi 2001/14/EÜ raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõimsuse jaotamise, raudteeinfrastruktuuri kasutustasude kehtestamise ja ohutustunnistuste andmise kohta (EÜT 2001, L 75, lk 29; ELT eriväljaanne 07/05, lk 404) artikli 30 sõnastusest, et see artikkel 56 ei näe ette infrastruktuuri kasutustasudele eelneva heakskiidu andmise menetlust. Nimetatud artikkel 56 ei nõua, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja esitaks reguleerivale asutusele heakskiitmiseks infrastruktuuri kasutustasud, mida ta kavatseb koguda, või muutujad, mis võimaldavad tal neid tasusid arvutada. Vastupidi, artikkel 56 näeb ette vaid juba kehtestatud kasutustasude kontrolli, mis nähtub eelkõige selle artikli lõikest 1 ja lõike 6 esimesest lausest. Seda kontrolli peab tegema reguleeriv asutus, kes teeb otsuse kas kaebuse alusel või omal algatusel (vt selle kohta 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punktid 43 ja 50).

44 Kuna – nagu nähtub eelnevatest kaalutlustest – direktiiv 2012/34 ei näe ette heakskiitmise menetlust infrastruktuuri kasutustasudele või muutujatele, mis võimaldavad neid tasusid kindlaks määrata, ei saa direktiiv ka kindlaks määrata niisuguse menetluse üksikasju (vt analoogia alusel 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punkt 54).

45 Samas, võttes arvesse asjaolu, et vastavalt direktiivi 2012/34 artiklile 56 võib reguleeriv asutus teha otsuse omal algatusel ja et ta tagab vastavalt selle artikli 56 lõikele 6, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kehtestatud kasutustasud on kooskõlas selle direktiivi IV peatüki 2. jao sätetega, ei saa nimetatud direktiivi tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik nõuab, et reguleeriv asutus kontrolliks igal juhul omal algatusel raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kasutustasude kehtestamise otsuseid.

46 Samal põhjusel ei ole direktiiviga vastuolus ka see, kui liikmesriik näeb direktiivi 2012/34 riigisisesesse õigusesse ülevõtmisel ette, et niisugune süstemaatiline kontroll toimub kohe, kui raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja teatab reguleerivale asutusele oma kavatsusest tasusid koguda või neid muuta.

47 Niisugune loamenetlus ei tohi siiski kahjustada ei direktiivi 2012/34 IV peatükiga kehtestatud kasutustasude kehtestamise süsteemi tõhusat rakendamist ega selle direktiivi muid sätteid, selle ühtsust ega ka sellega taotletavaid eesmärke.

48 Selle kohta tuleb esiteks märkida, et direktiiviga 2012/34 loodud süsteemi abil püütakse tagada raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja majandamise sõltumatust. Selleks, et niisugune sõltumatus oleks tagatud, peab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal olema liikmesriikide poolt määratletud kasutustasude kehtestamise raamistikus teatud tegutsemisruum, et määrata kasutustasud kindlaks selliselt, et ta saaks neid kasutada majandamise instrumendina (vt selle kohta 9. septembri 2021. aasta kohtuotsus LatRailNet ja Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Seetõttu peab reguleeriva asutuse kontroll heakskiitmismenetluses piirduma direktiivi 2012/34 IV peatüki 2. jao või diskrimineerimiskeelu põhimõtte seisukohast kokkusobimatute olukordade kõrvaldamisega. Reguleerival asutusel ei ole seega õigust nõuda, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja järgiks tema otstarbekuse hinnangut, kuna seda tehes kahjustaks reguleeriv asutus tegutsemisruumi, mis sellel ettevõtjal peab olema (vt selle kohta 9. septembri 2021. aasta kohtuotsus LatRailNet ja Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punktid 46 ja 47).

50 Teiseks, isegi kui – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 44 – direktiivis 2012/34 ei ole kindlaks määratud võimaliku heakskiitmismenetluse korda, ei saa niisugune kord siiski riivata asjaomaste isikute õigusi, eelkõige takistada raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal järgimast direktiivi 2012/34 artikli 27 lõikes 4 võrgustiku teadaande avaldamiseks ette nähtud tähtaega.

51 Lisaks ei tohi heakskiitmismenetlus piirata direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikes 1 nimetatud isikute võimalust oma õigusi kaitsta, kui nad leiavad, et neid on ebaõiglaselt koheldud, diskrimineeritud või muul viisil kahjustatud, eelkõige esitades kaebuse raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja või vajaduse korral raudteeveo-ettevõtja või teenindusrajatise käitaja otsuste peale.

52 Kolmandaks ei tohi niisugune heakskiitmismenetlus takistada reguleerival asutusel täitmast tema ülesandeid, mis on ette nähtud direktiivi 2012/34 artiklis 56, ega kahjustada taotlejatele sel viisil tagatud kaitset.

53 Selle kohta olgu märgitud, et vastavalt selle direktiivi artikli 56 lõikele 10 peab reguleeriva asutuse otsuseid olema võimalik kohtulikult vaidlustada.

54 Järelikult saab reguleeriva asutuse poolt heakskiitmismenetluses tehtud otsus olla lõplik üksnes halduslikus plaanis ning see ei saa olla kohtuliku kontrolli alt vabastatud.

55 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2012/34 artikli 29 lõiget 1 ning artikleid 32 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik seab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kindlaks määratud raudteeinfrastruktuuri kasutamise lisatasude kogumise sõltuvusse heakskiitmismenetlusest, kuid seda siiski tingimusel, et niisuguses menetluses järgitakse tegutsemisruumi, mis peab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal olema kasutustasude summa kindlaksmääramisel viisil, mis võimaldab tal neid kasutada majandamise vahendina, ei riivata asjaomaste isikute õigusi ega takistata reguleerival asutusel täita oma ülesandeid vastavalt nimetatud artiklile 56.

Teine ja kolmas küsimus

56 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine ja kolmas küsimus puudutavad mõlemad direktiivi 2012/34 artiklis 27 sätestatud võrgustiku teadaande avaldamise kohustuse ulatust lisatasude kontekstis, mis määratakse kindlaks selle direktiivi artikli 32 alusel. Neid tuleks käsitleda koos.

57 Nende küsimustega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2012/34 artikli 27 lõiget 2 ning artikli 32 lõikeid 1 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et esiteks tuleb lisatasud tingimata avaldada võrgustiku teadaandes enne, kui reguleeriv asutus need heaks kiidab, teiseks, et selles teadaandes tuleb iga asjaomase turusegmendi kohta täpsustada teave lisatasude kohta, mis lisanduvad rongiliikluse korraldamisega seotud otseste kuludega kaasnevatele tasudele, ning kolmandaks, et ainuüksi lisatasude suuruse muutmine kujutab endast kasutustasude määramise süsteemi olulise osa muutmist selle direktiivi artikli 32 lõike 6 tähenduses.

58 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud esimeseks küsimus, kuidas suhestub võrgustiku teadaandes avaldamisega seotud kohustus lisatasude heakskiitmismenetlusega, nagu see on ette nähtud riigisiseses õiguses.

59 Sellega seoses tuleneb esimesele küsimusele antud vastusest, et kuna direktiivis 2012/34 ei ole ette nähtud ühtegi heakskiitmismenetlust, ei reguleeri see järelikult korda, mida niisugustes menetluses tuleb järgida.

60 Samas on esimesele küsimusele vastamisel esitatud reservatsioonid asjakohased ka selles kontekstis. Niisuguse heakskiitmismenetluse jaoks riigisiseses õiguses nõutav kord ei tohi seega riivata asjaomaste isikute õigusi, eelkõige takistada raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal järgimast direktiivi 2012/34 artikli 27 lõikes 4 võrgustiku teadaande avaldamiseks ette nähtud tähtaega.

61 Sellest järeldub, et liikmesriigi valik kehtestada infrastruktuuri kasutamise lisatasudele heakskiitmismenetlus ei takista raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal avaldada võrgustiku teadaandes teavet lisatasude kohta, mida ta on kindlaks määranud, ilma et ta peaks ootama selle menetluse tulemust, märkides samas vajaduse korral, et niisugune menetlus on pooleli.

62 Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2012/34 artikli 27 lõiget 2 arvesse võttes piisab, kui võrgustiku teadaandes on märgitud üldine tasu läbitud rongkilomeetri kohta, mis samal ajal katab nii rongiliikluse korraldamisega seotud otsesed kulud vastavalt selle direktiivi artikli 31 lõikele 3 kui ka selle direktiivi artikli 32 alusel kindlaks määratud lisatasud, või tuleb selles teadaandes tingimata märkida iga asjaomase turusegmendi kohta lisatasud, mis lisanduvad rongiliikluse korraldamisega seotud otsestele kuludele.

63 Selle kohta tuleb tõdeda, et direktiivi 2012/34 artikli 3 punktis 26 on „võrgustiku teadaanne“ määratletud kui „teade, milles esitatakse kasutustasude määramise ning läbilaskevõime jaotamise skeemidega seotud üksikasjalikud üldeeskirjad, tähtajad, menetlused ja kriteeriumid, sealhulgas muu teave, mis on raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime taotlemiseks vajalik“.

64 Selle direktiivi artikli 27 lõikes 2 on täpsustatud, et võrgustiku teadaanne peab sisaldama teavet raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja võrgustikuga ühendatud teenindusrajatistele juurdepääsu tingimuste kohta ning nendes rajatistes osutatavate teenuste kohta, kusjuures selle teadaande sisu on esitatud IV lisas.

65 Selle IV lisa punkti 2 kohaselt aga peab võrgustiku teadaanne sisaldama kasutustasu määramise põhimõtete ja tariifide kohta jagu, mis hõlmab nõuetekohaseid üksikasju kasutustasude määramise skeemi kohta ning piisavat teavet kasutustasude kohta. Selles tuleb esitada üksikasjalik teave direktiivi 2012/34 artiklite 31–36 kohaldamise meetodite, eeskirjade ja vajaduse korral graafikute kohta nii kulude kui ka tasude puhul.

66 Lisaks nähtub selle direktiivi põhjendusest 34, et võrgustiku teadaande eesmärk on anda raudtee-ettevõtjatele kogu vajalik teave, et nad saaksid kasutada oma õigust raudteeinfrastruktuurile ja teenindusrajatistes osutatavatele teenustele mittediskrimineerival ja läbipaistval viisil.

67 Sellest põhjendusest 34 ning direktiivi 2012/34 artikli 3 punkti 26, artikli 27 lõike 2 ja IV lisa punkti 2 sõnastusest tuleneb, et nendes sätetes ette nähtud nõuete täitmiseks ja nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks ei piisa sellest, kui raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja esitab võrgustiku teadaandes üldise kasutustasu rongkilomeetri kohta, mis katab rongiliikluse korraldamisega seotud otsesed kulud ja võimalikud lisatasud.

68 Lisaks, nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 37 ja 38, on raudteeveo-ettevõtjatel õigus vaidlustada reguleerivas asutuses tasud, mis on esitatud võrgustiku teadaandes ja mis on vastuolus direktiivis 2012/34 sätestatud reeglite ja põhimõtetega. Kuna – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 97 sisuliselt märkis – lisatasusid reguleerivad normid erinevad infrastruktuuri ja teenindusrajatiste kasutustasude kehtestamisele kohaldatavatest põhimõtetest, siis kahjustaks see raudteeveo-ettevõtjate õigust taotleda läbivaatamist, kui rongiliikluse korraldamisega seotud otseste kulude ja lisatasude teave ei ole võrgustiku teadaandes esitatud eraldi.

69 Sellest järeldub, et kui raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja määrab lisatasud kindlaks direktiivi 2012/34 artikli 32 alusel, peab võrgustiku teadaandes olema iga asjaomase turusegmendi kohta täpsustatud teave lisatasude kohta, mis lisanduvad rongiliikluse korraldamisega seotud otsestele kuludele.

70 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib kolmandaks teada, kuidas tõlgendada direktiivi 2012/34 artikli 32 lõiget 6, mille kohaselt juhul, kui raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kavatseb selle artikli 32 lõikes 1 osutatud kasutustasude määramise süsteemi olulisi osi muuta, teeb ta muudatused teatavaks vähemalt kolm kuud enne võrgustiku teadaande avaldamise tähtpäeva kooskõlas selle direktiivi artikli 27 lõikega 4.

71 Viimasena nimetatud sättes on ette nähtud, et võrgustiku teadaanne avaldatakse hiljemalt neli kuud enne infrastruktuuri läbilaskevõime taotluste esitamise tähtpäeva.

72 Seega, kasutustasude süsteemi „olulise elemendi“ muutmise korral lisanduvad direktiivi 2012/34 artikli 32 lõikes 6 ette nähtud kolm kuud selle direktiivi artikli 27 lõikes 4 ette nähtud neljale kuule, andes seega asjaomastele ettevõtjatele lisaaega, et valmistada ette oma äriotsused raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime taotlemiseks, olles teadlikud prognoositavatest kuludest, mida nad peavad kandma.

73 Kuigi direktiivis 2012/34 ei ole määratletud, mida tuleb pidada kasutustasude määramise süsteemi „oluliseks osaks“, võib võrgustiku teadaande avaldamise kohustusega taotletavast eesmärgist, selle dokumendi määratlusest ja selle teabe kirjeldusest, mis peab tingimata sisalduma selles teadaandes, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 63–66, siiski järeldada, et „kasutustasude määramise süsteemi olulised osad“ selle direktiivi artikli 32 lõike 6 tähenduses hõlmavad lisatasude arvutamise elemente ja kasutatud metoodikat, kuid mitte tingimata selle arvutuse tulemust.

74 Seega, ning nagu väitsid Poola valitsus ja komisjon oma kirjalikes seisukohtades, kuigi võrreldes eelmise liiklusgraafikuperioodiga on muutunud üksnes lisatasude summa, ilma et muudetaks eelkõige lisatasude arvutamist reguleerivaid põhimõtteid, ei saa niisugust muudatust pidada kasutustasude määramise süsteemi olulise osa muutmiseks.

75 Seega tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2012/34 artikli 27 lõiget 2 ning artikli 32 lõikeid 1 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et esiteks ei tule lisatasusid puudutavat teavet tingimata avaldada võrgustiku teadaandes enne, kui reguleeriv asutus need heaks kiidab, teiseks tuleb selles teadaandes iga asjaomase turusegmendi kohta täpsustada teave lisatasude kohta, mis lisanduvad rongiliikluse korraldamisega seotud otseste kuludega kaasnevatele tasudele, ning kolmandaks ei kujuta ainuüksi lisatasude suuruse muutmine endast kasutustasude määramise süsteemi olulise osa muutmist selle direktiivi artikli 32 lõike 6 tähenduses.

Neljas küsimus

76 Neljanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2012/34 tuleb tõlgendada nii, et lisatasusid puudutav teave, mis avaldatakse võrgustiku teadaandes asjaomase liiklusgraafikuperioodi kohta, on reguleerivale asutusele siduv talle liikmesriigi poolt antud heakskiitmise pädevuse teostamisel.

77 Nagu nähtub esimesele küsimusele antud vastusest, peab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja direktiivis 2012/34 ette nähtud pädevuse jaotuse raames kindlaks määrama ja koguma raudteeinfrastruktuuri kasutustasud, sealhulgas võimalikud lisatasud, vastavalt kehtestatud kasutustasude määramise raamistikule ja eeskirjadele. Lisaks, kuigi lisatasude kogumise suhtes võib kohaldada heakskiitmismenetlust, peab see järgima reguleeriva asutuse ülesandeid, mis on tagatud selle direktiivi artiklis 56.

78 Seejärel peab reguleeriv asutus selle artikli 56 kohaselt taotleja taotlusel või omal algatusel kontrollima, kas need tasud on kooskõlas nimetatud direktiiviga ja selle rakendamiseks vastu võetud riigisiseste õigusnormidega. Mis puudutab täpsemalt lisatasusid, siis peab see asutus kontrollima, kas võrgustiku teadaandes avaldatud teave lisatasude kohta on kooskõlas kasutustasude määramise raamistikuga, mille liikmesriik on kehtestanud sama direktiivi artikli 29 lõike 1 alusel, ning kasutustasude määramise süsteemiga, mille raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja on kehtestanud vastavalt selle direktiivi artikli 32 lõigetele 1 ja 6.

79 Niisiis on reguleerival asutusel selle kontrolli raames õigus teatada asjaomasele raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjale, millised muudatused tuleb kasutustasude määramise süsteemis teha, et kõrvaldada selle süsteemi vastuolud direktiivis 2012/34 ette nähtud nõuetega (vt selle kohta 9. septembri 2021. aasta kohtuotsus LatRailNet ja Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punktid 38 ja 45).

80 Kuigi niisugused muudatused võivad olenevalt olukorrast lisatasusid suurendada või vähendada, peavad need siiski piirduma niisuguste kokkusobimatute olukordade kõrvaldamisega. Reguleerival asutusel ei ole nimelt õigust nõuda, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja järgiks tema otstarbekuse hinnangut, kuna seda tehes kahjustaks reguleeriv asutus tegutsemisruumi, mis sellel ettevõtjal peab olema, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 49.

81 Seega tuleb neljandale küsimusele vastata, et direktiivi 2012/34 artikli 29 lõiget 1 ning artikleid 32 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et lisatasusid puudutav teave, mis avaldatakse võrgustiku teadaandes asjaomase liiklusgraafikuperioodi kohta, on reguleerivale asutusele siduv talle liikmesriigi poolt

antud heakskiitmise pädevuse teostamisel selles mõttes, et muudatused, mida ta palub raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal lisatasudes teha, peavad piirduma selle direktiiviga kokkusobimatute olukordade kõrvaldamisega ega tohi sisaldada selle asutuse otstarbekuse hinnanguid.

Viies küsimus

82 Viienda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2012/34 artikli 32 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui lisatasude kindlaksmääramisel võetakse arvesse tulude kogusummat, mida liikmesriik raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjalt nõuab, ning kas raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kogukulu arvutamisel tuleb arvesse võtta selle infrastruktuuriettevõtja muud tulu, eelkõige riiklikke toetusi.

83 Sellega seoses tuleb märkida, nagu on tõdetud käesoleva kohtuotsuse punktis 48, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja majandamise sõltumatuse eesmärgi tagamiseks, nagu see on ette nähtud direktiivi 2012/34 artiklis 4, peab tal olema kasutustasude summa kindlaksmääramisel tegutsemisruum.

84 Ent sõltumata sellest, kas – nagu nõuab direktiivi 2012/34 artikli 32 lõige 1 – turg talub lisatasusid, piirab see, kui liikmesriik määrab kindlaks kogu tulu, mille raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja on kohustatud teenima, raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja seda tegutsemisruumi niisugusel määral, mis ei sobi kokku selle eesmärgiga (vt analoogia alusel 11. juuli 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik, C-545/10, EU:C:2013:509, punkt 36).

85 Nimelt võib niisuguse summa saavutamise kohustus ajendada raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat eelistama tulude kogumist, samas kui direktiivi 2012/34 põhjendust 43 arvestades peavad kasutustasude määramise süsteemid hõlbustama raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatel oma infrastruktuuri kasutust optimeerida.

86 Mis puudutab lisatasude summa arvutamist, siis tuleb märkida, et direktiivi 2012/34 artikli 31 lõike 3 esimese lõigu kohaselt kaetakse rongiliikluse korraldamisega seotud otsesed kulud tasudest, mida kogutakse minimaalse kasutuspaketi ning teenindusrajatisi ühendavale infrastruktuurile juurdepääsu eest. Liikmesriigi kehtestatud kasutustasude määramise süsteemi raames võib selle kulu ja käitamisega seotud raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kogukulu vahe vastavalt selle direktiivi artikli 32 lõikele 1 katta lisatasudega.

87 Võttes arvesse direktiiviga 2012/34 selliselt kehtestatud kasutustasude määramise põhimõtteid, ei oma raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kogukulu kindlaksmääramisel tähtsust raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja võimalik tulu, mis ei ole seotud raudteeinfrastruktuuri kasutamise võimaldamisega.

88 Seevastu, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 115–118 sisuliselt märkis, tuleb riiklikud toetused, mida raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja sai raudteeinfrastruktuuri kasutusse andmisega seotud kulude katmiseks, maha arvata kogukulust, mis võib olla lisatasude arvutamise aluseks. Nimelt on niisuguste toetuste eesmärk katta samad kulud, mida võidakse katta lisatasudest, kuna viimaseid ei saa kasutada kasumi teenimiseks.

89 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb viiendale küsimusele vastata, et direktiivi 2012/34 artiklit 4 ja artikli 32 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui lisatasude kindlaksmääramisel võetakse arvesse tulu kogusummat, mida liikmesriik nõuab

raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjalt. Selle infrastruktuuriettevõtja kogukulu kindlaksmääramisel tuleb vajaduse korral arvesse võtta riiklikke toetusi, mida ta sai nimetatud infrastruktuuri kasutusse andmisega seotud kulude katmiseks.

Kohtukulud

90 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiivi 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiviga (EL) 2016/2370, artikli 29 lõiget 1 ning artikleid 32 ja 56**

   tuleb tõlgendada nii, et

   nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik seab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kindlaks määratud raudteeinfrastruktuuri kasutamise lisatasude kogumise sõltuvusse heakskiitmismenetlusest, kuid seda siiski tingimusel, et niisuguses menetluses järgitakse tegutsemisruumi, mis peab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal olema kasutustasude summa kindlaksmääramisel viisil, mis võimaldab tal neid kasutada majandamise vahendina, ei riivata asjaomaste isikute õigusi ega takistata reguleerival asutusel täita oma ülesandeid vastavalt nimetatud artiklile 56.

2. **Direktiivi 2012/34, muudetud direktiiviga 2016/2370, artikli 27 lõiget 2 ning artikli 32 lõikeid 1 ja 6**

   tuleb tõlgendada nii, et

   esiteks ei tule lisatasusid puudutavat teavet tingimata avaldada võrgustiku teadaandes enne, kui reguleeriv asutus need heaks kiidab, teiseks tuleb selles teadaandes iga asjaomase turusegmendi kohta täpsustada teave lisatasude kohta, mis lisanduvad rongiliikluse korraldamisega seotud otseste kuludega kaasnevatele tasudele, ning kolmandaks ei kujuta ainuüksi lisatasude suuruse muutmine endast kasutustasude määramise süsteemi olulise osa muutmist direktiivi 2012/34, mida on muudetud, artikli 32 lõike 6 tähenduses.

3. **Direktiivi 2012/34, muudetud direktiiviga 2016/2370, artikli 29 lõiget 1 ning artikleid 32 ja 56**

   tuleb tõlgendada nii, et

   lisatasusid puudutav teave, mis avaldatakse võrgustiku teadaandes asjaomase liiklusgraafikuperioodi kohta, on reguleerivale asutusele siduv talle liikmesriigi poolt antud heakskiitmise pädevuse teostamisel selles mõttes, et muudatused, mida ta palub raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjal lisatasudes teha, peavad piirduma

direktiiviga 2012/34, mida on muudetud, kokkusobimatute olukordade kõrvaldamisega ega tohi sisaldada selle asutuse otstarbekuse hinnanguid.

4. Direktiivi 2012/34, muudetud direktiiviga 2016/2370, artiklit 4 ja artikli 32 lõiget 1

tuleb tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus see, kui lisatasude kindlaksmääramisel võetakse arvesse tulu kogusummat, mida liikmesriik nõuab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjalt. Selle infrastruktuuriettevõtja kogukulu kindlaksmääramisel tuleb vajaduse korral arvesse võtta riiklikke toetusi, mida ta sai nimetatud infrastruktuuri kasutusse andmisega seotud kulude katmiseks.

Allkirjad