Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

22. svibnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Željeznički prijevoz – Direktiva 2012/34/EU – Ubiranje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture – Uspostava, određivanje i ubiranje pristojbi – Članak 29. – Iznimke od načela za određivanje pristojbi – Članak 32. – Marže – Način izračuna i objava – Članak 56. – Funkcije regulatornog tijela – Postupak odobrenja marži predviđen nacionalnim pravom – Pretpostavke”

U predmetu C-538/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija), odlukom od 21. kolovoza 2023., koju je Sud zaprimio 22. kolovoza 2023., u postupku

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

protiv

Schienen-Control Kommission,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, M. Gavalec, Z. Csehi (izvjestitelj) i F. Schalin, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

– za Schienen-Control Kommission, R. Streller, predsjednik,

* Jezik postupka: njemački

– za austrijsku vladu, A. Posch, J. Schmoll i G. Kunnert, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, E. M. M. Besselink i M. K. Bulterman, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za norvešku vladu, T. Aalia i G. G. Mostuen, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Messina i E. Schmidt, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 7. studenoga 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 8. stavka 4. i članka 27. stavaka 2. i 4. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. (SL 2016., L 352, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2012/34), u vezi s Prilogom IV. toj direktivi, člankom 31. stavkom 3. i člankom 32. navedene direktive te člankom 2. točkom 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/909 od 12. lipnja 2015. o načinima izračuna troška koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza (SL 2015., L 148, str. 17.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva ÖBB-Infrastruktur AG (u daljnjem tekstu: ÖBB-Infra), glavnog upravitelja austrijske željezničke infrastrukture, i društva WESTbahn Management GmbH (u daljnjem tekstu: WESTbahn), željezničkog prijevoznika, s jedne strane, te Schienen-Control Kommissiona (Komisija za nadzor željezničke mreže, Austrija) (u daljnjem tekstu: SCK), s druge strane, u vezi s odobrenjem marži na infrastrukturne pristojbe.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2012/34

3 Uvodne izjave 34., 43. i 70. Direktive 2012/34 glase:

„(34) Kako bi se osigurala transparentnost i nediskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi i uslugama u uslužnim objektima, za sve željezničke prijevoznike, u izvješću o mreži potrebno je objaviti sve potrebne informacije za ostvarenje prava pristupa. Izvješće o mreži mora biti objavljeno na barem dva službena jezika [Europske] [u]nije u skladu s postojećom međunarodnom praksom.

[…]

(43) Unutar okvira koje su utvrdile države članice programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju potaknuti upravitelje željezničkih infrastruktura da optimalno iskoriste svoju infrastrukturu.

[…]

(70) Ukupna razina povrata troškova kroz pristojbe za korištenje infrastrukture utječe na nužnu razinu državnog financiranja. Države članice mogu zahtijevati različite razine ukupnog povrata troškova. Međutim, programi ubiranja pristojbi za korištenje infrastrukture trebali bi omogućiti korištenje željezničke mreže za prijevoz koji može podmiriti barem njime uzrokovane dodatne troškove."

4 Člankom 3. te direktive, naslovljenim „Definicije", propisuje se:

„Za potrebe ove direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚željeznički prijevoznik' znači svako javno ili privatno poduzeće koje ima dozvolu u skladu s ovom Direktivom i čija je primarna djelatnost pružati usluge prijevoza robe i/ili putnika željeznicom s tim da mora osigurati vuču; to uključuje i poduzeća koja pružaju samo usluge vuče;

(2) ‚upravitelj infrastrukture' znači svako tijelo ili poduzeće odgovorno za upravljanje željezničkom infrastrukturom na mreži, njezino održavanje i obnovu, kao i odgovorno za sudjelovanje u njezinu razvoju kako je utvrdila država članica u okviru svoje opće politike razvoja i financiranja infrastrukture;

[…]

(19) ‚podnositelj zahtjeva' znači željeznički prijevoznik ili međunarodna grupacija željezničkih prijevoznika ili druga fizička ili pravna osoba, kao što su nadležna tijela u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007 [Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.)] i otpremnici, špediteri i pružatelji usluga kombiniranog prijevoza koji imaju interes za obavljanje javne usluge ili komercijalni interes za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta;

[…]

(26) ‚izvješće o mreži' znači izvješće u kojem se detaljno utvrđuju opća pravila, rokovi, postupci i kriteriji za programe određivanj[a] pristojbi i dodjelu kapaciteta, uključujući druge podatke koji su nužni za podnošenje zahtjeva za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta;

[…]"

5 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Neovisnost željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture", određuje:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da, što se tiče upravljanja, rukovodstva i unutarnjeg nadzora nad upravnim, gospodarskim i računovodstvenim pitanjima,

željeznički prijevoznici koji su u izravnom ili neizravnom vlasništvu države članice imaju neovisan status tako da su naročito njihova imovina, proračun i poslovne knjige odvojeni od državnih.

2. Upravitelj infrastrukture odgovoran je za vlastito upravljanje, rukovodstvo i unutarnji nadzor pritom poštujući okvir za ubiranje pristojbi i dodjelu kapaciteta te posebna pravila koja su odredile države članice.”

6 Članak 8. te direktive, naslovljen „Financiranje upravitelja infrastrukture”, u stavku 4. prvom podstavku propisuje:

„Države članice osiguravaju da su, u uobičajenim poslovnim uvjetima i u razumnom roku koji ne prelazi pet godina, u računu dobiti i gubitka upravitelja infrastrukture poravnati barem prihod od infrastrukturnih promjena, viškovi od drugih poslovnih aktivnosti, nepovratna sredstva iz privatnih izvora i državna sredstva, s jedne strane, uključujući predujmove plaćene od strane države, ako je potrebno, i rashodi za infrastrukturu, s druge strane.”

7 Članak 27. Direktive 2012/34, naslovljen „Izvješće o mreži”, u stavcima 2. i 4. određuje:

„2. Izvješće o mreži sadrži opis infrastrukture koja je dostupna željezničkim prijevoznicima te podatke o uvjetima za pristup mjerodavnoj željezničkoj infrastrukturi. Izvješće o mreži sadrži i podatke o uvjetima pristupa uslužnim objektima koji su povezani s mrežom upravitelja infrastrukture i uvjetima pružanja usluga u tim objektima ili navodi gdje su takvi podaci dostupni besplatno u elektronskom obliku. Sadržaj izvješća o mreži propisan je u Prilogu IV.

[…]

4. Izvješće o mreži objavljuje se najkasnije četiri mjeseca prije roka za predavanje zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta.”

8 Članak 29. navedene direktive, naslovljen „Uspostava, određivanje i ubiranje pristojbi”, u stavku 1. određuje:

„Države članice uspostavljaju okvir za izračun pristojbi pritom poštujući neovisnost u upravljanju utvrđen[u] člankom 4.

U skladu s tim uvjetom, države članice određuju posebna pravila za ubiranje pristojbi ili te ovlasti prenose na upravitelja infrastrukture.

Države članice osiguravaju da izvješće o mreži sadrži okvir za izračun pristojbe i pravila za njihovo ubiranje ili da upućuje na stranicu gdje se objavljuju okvir za izračun pristojbe i pravila o ubiranju pristojbi.

Upravitelj infrastrukture određuje i ubire pristojbe za korištenje infrastrukture u skladu s utvrđenim okvirom za izračun pristojbi i pravilima za njihovo ubiranje.

[…]”

9 Članak 31. navedene direktive, naslovljen „Načela za određivanje pristojbi”, u stavku 3. određuje:

„Ne dovodeći u pitanje stavak 4. i[li] 5. ovog članka ili članak 32., pristojbe za minimalni pristupni paket i za pristup infrastrukturi koja povezuje uslužne objekte određuju se na razini troška koji je stvarno nastao zbog pružanja željezničke usluge.

Prije 16. lipnja 2015., [Europska] [k]omisija donosi mjere kojima se određuju način izračuna troška koji je izravno nastao kao rezultat pružanja željezničke usluge. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 62. stavka 3.

Upravitelj infrastrukture može se odlučiti postupno prilagoditi načinima izračuna troška u roku od najviše četiri godine od stupanja na snagu tih provedbenih akata."

10 Članak 32. te direktive, naslovljen „Iznimke od načela za određivanje pristojbi", u stavcima 1. i 6. glasi:

„1. Radi potpunog povrata troškova koji su nastali upravitelju infrastrukture, država članica može, ako to tržište može podnijeti, naplaćivati marže na temelju načela učinkovitosti, transparentnosti i nediskriminacije, pritom jamčeći optimalnu [konkurentnost] segmenata tržišta željezničkih usluga. Sustav ubiranja pristojbi mora voditi računa o povećanju produktivnosti koju ostvare željeznički prijevoznici.

Iznos pristojbi, međutim, ne isključuje korištenje infrastrukture od strane segmenata tržišta koji mogu platiti barem trošak koji nastaje izravno kao rezultat pružanja željezničke usluge plus stopu povrata koju tržište može podnijeti.

Prije nego što odobre naplatu takvih marži, države članice osiguravaju da upravitelji infrastrukture ocijene njihovu relevantnost za pojedine segmente tržišta, uzimajući u obzir barem parove iz točke 1. Priloga VI. i zadržavajući one koji su važni. Popis tržišnih segmenata koje definiraju upravitelji infrastrukture sadrž[ava] barem sljedeća tri segmenta: usluge prijevoza robe, usluge prijevoza putnika u okviru ugovora o javnoj usluzi i druge usluge prijevoza putnika.

Upravitelji infrastrukture mogu dalje razlikovati tržišne segmente prema vrsti prevezene robe i putnika.

Moraju se definirati i oni tržišni segmenti na kojima željeznički prijevoznici trenutačno nisu aktivni, ali na kojima se mogu pružati usluge za vrijeme valjanosti sustava ubiranja pristojbi. Upravitelj infrastrukture ne uključuje maržu u sustav ubiranja pristojbi za te segmente tržišta.

Popis tržišnih segmenata mora se objaviti u izvješću o mreži i preispitivati barem svakih pet godina. Regulatorno tijelo iz članka 55. nadzire taj popis u skladu s člankom 56.

[…]

6. Ako upravitelj infrastrukture planira izmijeniti bitne elemente sustava ubiranja pristojbi iz stavka 1. ovog članka, on ih mora objaviti barem tri mjeseca prije roka za objavu izvješća o mreži u skladu s člankom 27. stavkom 4."

11 Članak 56. Direktive 2012/34, naslovljen „Zadaće regulatornog tijela”, u stavcima 1., 2., 6., 9. i 10. predviđa:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 46. stavak 6., podnositelj zahtjeva ima pravo žaliti se regulatornom tijelu ako smatra da se prema njemu postupalo na nepravedan način, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik ili operator uslužnog objekta, a odnose se na:

(a) izvješće o mreži u privremenoj i konačnoj verziji;

(b) kriterije sadržane u tom izvješću;

(c) postupak dodjele i njegove rezultate;

(d) program ubiranja pristojbi;

(e) razinu ili strukturu infrastrukturnih pristojbi koje mora ili će morati platiti;

(f) uvjete za pristup u skladu s člancima 10. do 13.;

(g) pristup uslugama i plaćanje naknada za usluge u skladu s člankom 13.

(h) upravljanje prometom;

(i) planiranje obnove te planirano i neplanirano održavanje;

(j) ispunjavanje zahtjeva, među ostalim o sukobu interesa, utvrđenih u članku 2. stavku 13. te člancima 7., 7.a, 7.b, 7.c i 7.d.

2. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za osiguravanje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, regulatorno tijelo ima ovlasti pratiti stanje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, uključujući, posebice, tržište usluga prijevoza putnika željeznicama velikih brzina, te aktivnosti upravitelja infrastrukture u odnosu na točke od (a) do (j) stavka 1. Točnije, regulatorno tijelo nadzire sukladnost s točkama od (a) do (j) stavka 1. na vlastitu inicijativu i s ciljem sprečavanja diskriminacije u odnosu na podnositelje zahtjeva. Posebice provjerava sadrži li izvješće o mreži diskriminirajuće odredbe ili se njime stvaraju diskrecijske ovlasti upravitelja infrastrukture koje se mogu upotrijebiti na diskriminirajući način u odnosu na podnositelje zahtjeva.

[…]

6. Regulatorno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture vezano uz iznos pristojbi za korištenje infrastrukture dopušteni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo mora intervenirati ako je izvjesno da su pregovori u sukobu sa zahtjevima iz ovog poglavlja.

[…]

9. Regulatorno tijelo mora uzeti u obzir sve prigovore i, ako je prikladno, zatražiti potrebne podatke te pokrenuti razgovore s relevantnim strankama u roku od mjesec dana od primitka prigovora. Ono odlučuje o svim prigovorima, poduzima radnje za popravak situacije i informira mjerodavne stranke o svojoj obrazloženoj odluci u okviru unaprijed određenog, razumnog vremenskog roka te, u svakom slučaju, u roku od šest tjedana od primitka svih potrebnih podataka. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja vezano uz zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, regulatorno tijelo, ako je prikladno, odlučuje na vlastitu inicijativu o odgovarajućim mjerama koje će se poduzeti s ciljem uklanjanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušenosti tržišta i drugih nepoželjnih situacija na tim tržištima, posebno u odnosu na točke (a) do (j) stavka 1.

Odluka regulatornog tijela obvezujuća je za sve stranke obuhvaćene tom odlukom i ne podliježe kontroli drugog upravnog tijela. Regulatorno tijelo može izvršavati svoje odluke pomoću odgovarajućih sankcija, uključujući novčane kazne.

U slučaju žalbe protiv odluke kojom se odbija dodjela infrastrukturnog kapaciteta, ili protiv uvjeta ponude kapaciteta, regulatorno tijelo će ili potvrditi da nije potrebna izmjena odluke upravitelja infrastrukture ili će zahtijevati izmjenu te odluke u skladu s uputama koje će navesti.

10. Države članice moraju osigurati da su odluke koje donosi regulatorno tijelo podložne sudskoj kontroli. Žalba može obustaviti provedbu odluke regulatornog tijela samo ako neposredan učinak odluke regulatornog tijela može uzrokovati nepopravljivu ili očitu pretjeranu štetu podnositelju žalbe. Ova odredba ne dovodi u pitanje ovlasti suda kojem je podnesena žalba u skladu s ustavnim pravom, ako je to primjenjivo.”

12 U Prilogu IV. Direktivi 2012/34 navode se informacije sadržane u izvješću o mreži iz članka 27. te direktive.

Provedbena uredba 2015/909

13 Člankom 2. Provedbene uredbe 2015/909, naslovljenim „Definicije”, propisuje se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚direktni trošak’ znači trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge;

2. ‚direktni trošak po jedinici’ znači direktni trošak po vlak-kilometru, vozilo-kilometru, bruto tonskom kilometru vlaka ili kombinacija tih troškova;

[…]”

14 Člancima 3. i 4. te provedbene uredbe utvrđuju se, u svrhu izračuna izravnih troškova, „Direktni troškovi na razini cijele mreže” odnosno „Neprihvatljivi troškovi”.

15 Članak 3. navedene provedbene uredbe u stavku 1. određuje:

„Direktni troškovi na razini cijele mreže izračunavaju se kao razlika između troškova pružanja usluga minimalnog pristupnog paketa i pristupa infrastrukturi kojom se povezuju uslužni objekti, s jedne strane, i neprihvatljivih troškova iz članka 4. s druge strane.”

Austrijsko pravo

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (Savezni zakon o željeznicama, željezničkim vozilima i željezničkom prometu) od 7. ožujka 1957. (BGBl., 60/1957), od svoje verzije od 27. studenoga 2015. (BGBl. I, 137/2015), sadržava članak 67.d koji u stavcima 1. i 6. predviđa:

„1. Ako pristojbe za korištenje infrastrukture i drugi prihodi od upravljanja željezničkom infrastrukturom nisu dovoljni za pokrivanje svih troškova, mogu se odrediti dodatne marže na temelju učinkovitih, transparentnih i nediskriminirajućih načela uz istodobno osiguravanje optimalne konkurentnosti segmenata željezničkog tržišta. Međutim, razina pristojbi ne smije isključiti korištenje infrastrukture od strane tržišnih segmenata koji mogu platiti barem trošak koji je izravno nastao kao posljedica pružanja željezničke usluge plus stopu povrata u skladu s tržištem.

[…]

6. Određivanje dodatnih marži podliježe odobrenju [SCK-a], koji daje svoju suglasnost ako su ispunjene pretpostavke iz stavka 1. […]”

17 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (Savezni zakon o novom uređenju pravnih odnosa u Austrijskim saveznim željeznicama) od 29. prosinca 1992. (BGBl. I, 825/1992) u verziji od 19. kolovoza 2009. (BGBl. I, 95/2009) u članku 42. stavku 1. određuje:

„[ÖBB-Infra] snosi trošak izvršavanja svoje zadaće. Na zahtjev [ÖBB-Infre] savezna država potonjoj isplaćuje sredstva, među ostalim, za upravljanje željezničkom infrastrukturom i njezino stavljanje na raspolaganje korisnicima ako i sve dok prihodi koji se mogu ostvariti od korisnika željezničke infrastrukture pod uvjetima na dotičnom tržištu ne pokrivaju troškove koji su nastali u okviru ekonomičnog i učinkovitog upravljanja.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 ÖBB-Infra glavni je upravitelj željezničke infrastrukture u Austriji. Utvrđuje i ubire pristojbe za korištenje te infrastrukture te objavljuje informacije koje se na njih odnose u izvješću o mreži. Te se pristojbe sastoje, među ostalim, od pristojbi za direktni trošak za korištenje infrastrukture kao i marži koje se primjenjuju na te pristojbe. Takve marže moraju se, na temelju članka 67.d Saveznog zakona o željeznicama, željezničkim vozilima i željezničkom prometu, u verziji od 27. studenoga 2015., podnijeti SCK-u na odobrenje.

19 ÖBB-Infra zatražila je 12. kolovoza 2016. od SCK-a odobrenje za povećanje infrastrukturnih pristojbi za razdoblje voznog reda 2018., odnosno razdoblje od 10. prosinca 2017. do 8. prosinca 2018. To je bio prvi zahtjev ÖBB-Infre u tom smislu.

20 Odlukom od 12. prosinca 2016. SCK je odobrio te marže. WESTbahn je podnio tužbu protiv te odluke pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Austrija), sudom koji je uputio zahtjev. Taj je sud presudom od 5. srpnja 2017. poništio tu odluku i vratio predmet SCK-u radi donošenja nove odluke.

21 ÖBB-Infra zatražila je 18. kolovoza 2017. od SCK-a odobrenje za povećanje infrastrukturnih pristojbi za razdoblje voznog reda 2019., odnosno razdoblje od 9. prosinca 2018. do 7. prosinca 2019. SCK je taj zahtjev, pod oznakom SCK-17-009, spojio s postupkom SCK-16-012, koji se odnosi na odobrenje marži za razdoblje voznog reda 2018.

22 Osim toga, SCK je pokrenuo postupak pod oznakom SCK-18-010 radi nadzora direktnog troška ÖBB-Infre te ga je također spojio s prethodno navedenim postupcima SCK-16-012 i SCK-17-009.

23 U izvješću o mreži iz 2018. za svaki segment tržišta navedena je samo ukupna pristojba koju treba platiti po vlak-kilometru. Suprotno tomu, u izvješću o mreži iz 2019. pristojbe za direktni trošak i marže za svaki prijeđeni vlak-kilometar za svaki tržišni segment navodile su se zasebno kao i ukupna pristojba koju treba platiti po vlak-kilometru, dobivena zbrojem pristojbi i marži.

24 Kad je riječ o maržama, u izvješćima o mreži iz 2018. i 2019. upućuje se na okolnost da je postupak za njihovo odobrenje još uvijek bio u tijeku. U izvješću o mreži iz 2019. bilo je usto navedeno da bi, ako se pravomoćna odluka kojom se okončava taj postupak donese tek nakon početka razdoblja voznog reda, moglo doći do obračuna pristojbi koje su preplaćene ili nedovoljno plaćene, ovisno o slučaju.

25 ÖBB-Infra je 24. lipnja 2019. zatražila izmjene u vezi sa svojim zahtjevima koji se odnose na marže za 2018. i 2019. uz obrazloženje da bi, ako SCK u okviru postupka SCK-18-010 utvrdi direktni trošak na razini nižoj od one koju on predviđa, te marže trebalo utvrditi na višoj razini kako bi se postigao prihodovni cilj koji je utvrdio Verkehrsministerium (Ministarstvo prometa, Austrija).

26 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev ističe da je ÖBB-Infra primila državne subvencije za 2018. i 2019. i da Ministarstvo prometa dostavlja ÖBB-Infri, za svako razdoblje voznog reda, ukupan iznos pristojbi koje ona mora generirati od infrastrukturnih pristojbi uvećanih za marže. SCK je svoj izračun marži temeljio na tom prihodovnom cilju.

27 Naposljetku, SCK je tek odlukom od 17. prosinca 2020. za razdoblja voznog reda za 2018. i 2019. utvrdio pristojbe za direktni trošak i marže te ukupnu pristojbu koju treba platiti po prijeđenom vlak-kilometru.

28 ÖBB-Infra i WESTbahn podnijeli su tužbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev. ÖBB-Infra osporava navedenu odluku zahtijevajući, u biti, veće marže od onih objavljenih u izvješćima o mreži iz 2018. i 2019.

29 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev pita se, kao prvo, može li do odobrenja marži na pristojbe doći nakon isteka razdoblja predmetnog voznog reda. Kao drugo, dvoji o tome kojim redoslijedom treba provesti objavu tih marži u izvješću o mreži i odobrenje navedenih marži te, kao treće, o opsegu potrebne objave. Kao četvrto, želi znati je li država članica obvezana iznosom marži na pristojbe koje podliježu njezinu odobrenju. Kao peto, on traži pojašnjenje o eventualnom utjecaju koji bi „prihodovni cilj” koji je odredila država članica mogao imati na izračun tih marži.

30 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pravo Unije, osobito članak 32. Direktive 2012/34, tumačiti na način da država članica o kojoj je riječ treba odobriti tržišne marže *ex ante*, prije početka (ili barem prije isteka) relevantnog razdoblja voznog reda za koje su se zatražile tržišne marže ili država članica može odobriti tržišne marže i *ex post*, nakon isteka relevantnog razdoblja voznog reda (što može biti i godinama poslije)? Treba li ‚odobrenje tržišnih marži' koje daje država članica u smislu članka 32. Direktive 2012/34 smatrati pravomoćnim odobrenjem?

2. Treba li pravo Unije, osobito članak 32. stavke 1. i 6. Direktive 2012/34, u vezi s njezinim člankom 27. stavkom 4., tumačiti na način da, kad je riječ o kronološkom redoslijedu, tržišne marže (u slučaju izmjene bitnih elemenata) najprije treba objaviti u izvješću o mreži (po potrebi ovisno o odobrenju) te da ih države članice mogu odobriti tek nakon njihove objave? Je li već riječ o izmjeni bitnih elemenata u skladu s člankom 32. stavkom 6. Direktive 2012/34 ako se samo promijeni iznos tržišnih marži u vezi s razdobljem voznog reda za prethodnu godinu?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvu rečenicu drugog pitanja: treba li pravo Unije, osobito članak 32. stavke 1. i 6. Direktive 2012/34, u vezi s njezinim člankom 27. stavcima 2. i 4. i u vezi s točkom 2. Priloga IV. Direktivi 2012/34, s obzirom na načelo transparentnosti i sigurnost planiranja iz uvodne izjave 34. te direktive, tumačiti na način da država članica ne smije odobriti tržišne marže ako u izvješću o mreži za relevantno razdoblje voznog reda (za koje je zatraženo odobrenje tih tržišnih marži) nije objavljen sam iznos tržišnih marži, nego je, naprotiv, u tom izvješću o mreži objavljena samo ukupna pristojba po prijeđenom vlak-kilometru (kao zbroj pristojbi za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge u skladu s člankom 31. stavkom 3. Direktive 2012/34 i tržišnih marži u skladu s člankom 32. te direktive) za svaki tržišni segment? Željeznički prijevoznici zbog toga iz tog izvješća o mreži nisu mogli saznati ni pristojbe za ‚direktni trošak' (u smislu članka 31. stavka 3. Direktive 2012/34, u vezi s člankom 2. točkom 1. Provedbene uredbe 2015/909) ni tržišne marže u skladu s člankom 32. Direktive 2012/34 po tržišnom segmentu?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvu rečenicu drugog pitanja: treba li pravo Unije, osobito članak 32. stavke 1. i 6. Direktive 2012/34, u vezi s njezinim člankom 27. stavkom 4., s obzirom na načelo transparentnosti i sigurnost planiranja iz uvodne izjave 34. te direktive, tumačiti na način da tržišne marže objavljene u izvješću o mreži za relevantno razdoblje voznog reda imaju obvezujući učinak za odobrenje koje daje država članica? Proizlazi li iz tog obvezujućeg učinka da država članica ne smije odobriti tržišne marže po tržišnom segmentu koje su veće od onih objavljenih u pripadajućem izvješću o mreži? Suprotno tomu, postoji li obvezujući učinak samo u dijelu u kojem odobrene ukupne pristojbe (odnosno pristojbe za ‚direktni trošak' u skladu s člankom 31. stavkom 3. Direktive 2012/34 u vezi s člankom 2. točkom 1. Provedbene uredbe 2015/909 i tržišne marže u skladu s člankom 32. te direktive) ne smiju biti veće od onih objavljenih u izvješću o mreži, ali se smiju odobriti same tržišne marže koje su veće od onih objavljenih u izvješću o mreži? Postoji li obvezujući učinak u pogledu iznosa i kad je riječ o zahtjevu za odobrenje tržišnih marži koji je prvotno podnesen državi članici? Ako postoji, u kojem smjeru ide taj učinak (više nije dopušteno povećanje ili smanjenje)? Postoji li neki drugi oblik obvezujućeg učinka?

5. Treba li pravo Unije, osobito članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34, tumačiti na način da u svrhu utvrđivanja načelne dopuštenosti tržišnih marži (neovisno o tržišnoj održivosti koju je potrebno ispitati), odnosno u svrhu potpunog povrata troškova upravitelja infrastrukture, ne treba polaziti od ukupnog prihoda koji treba ostvariti upravitelj željezničke infrastrukture, a koji mu je odredila država članica (prihodovni cilj) i koji se sastoji od zbroja pristojbi za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge u skladu s člankom 31. stavkom 3. Direktive 2012/34 i tržišnih marži u skladu s člankom 32. stavkom 1. Direktive 2012/34? Treba li umjesto toga utvrditi troškove za potpuni povrat kako bi se na temelju njih moglo ocijeniti mogu li se i u kojem iznosu eventualno odobriti tržišne marže? Treba li prilikom utvrđivanja načelne dopuštenosti tržišnih marži (neovisno o tržišnoj održivosti koju je potrebno ispitati) uzeti u obzir i državna sredstva koja država članica dodjeljuje poduzeću koje upravlja željezničkom infrastrukturom? Ako treba, u kojem to obliku treba učiniti? Treba li ta državna sredstva eventualno odbiti od troškova koji su potrebni za potpuni povrat (uz pristojbe za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge)? Treba li u tom pogledu pravo Unije, osobito članak 32. stavak 1. [Direktive 2012/34], u vezi s njezinim člankom 8. stavkom 4., tumačiti na način da država članica uz pristojbe za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge i državna sredstva koja je eventualno potrebno uzeti u obzir treba utvrditi i uključiti u ocjenu pitanja dopuštenosti tržišnih marži svu ostalu dobit koju je poduzeće koje upravlja željezničkom infrastrukturom ostvarilo od drugih gospodarskih aktivnosti i sva nepovratna sredstva koja je primilo iz privatnih izvora? Ako treba, u kojem to obliku treba učiniti? Može li ih se po potrebi odbiti i od troškova potrebnih za potpuni povrat? Treba li u tu ocjenu uključiti druge pristojbe koje ubire poduzeće koje upravlja željezničkom infrastrukturom, kao što su pristojbe za korištenje perona (pristojbe za korištenje kolodvora) i pristojbe za korištenje opreme za opskrbu električnom energijom potrebnom za vuču vlaka, kao i druge poslovne stavke poduzeća koje upravlja željezničkom infrastrukturom?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

31 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2012/34, konkretno njezin članak 32., tumačiti na način da se toj direktivi ne protivi to da država članica ubiranje marži koje se dodaju pristojbama za korištenje željezničke infrastrukture koje odredi upravitelj te infrastrukture podvrgne postupku odobrenja i, u slučaju potvrdnog odgovora, treba li odluku donesenu na kraju tog postupka nužno donijeti prije početka razdoblja voznog reda za koje su zatražene te marže. Sud koji je uputio zahtjev također želi znati treba li to odobrenje smatrati pravomoćnim.

32 U skladu s člankom 32. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2012/34, radi potpunog povrata troškova koji su nastali upravitelju infrastrukture, država članica može, ako to tržište može podnijeti, naplaćivati marže na temelju načela učinkovitosti, transparentnosti i nediskriminacije, pritom jamčeći optimalnu konkurentnost segmenata tržišta željezničkih usluga. U trećem podstavku tog članka 32. stavka 1. određuje se da prije nego što odobri naplatu takvih marži, država članica osigurava da upravitelj infrastrukture ocijeni njihovu relevantnost za pojedine segmente tržišta, uzimajući u obzir barem parove iz točke 1. Priloga VI. toj direktivi i zadržavajući one koji su važni.

33 Te se marže dodaju pristojbama za korištenje infrastrukture i uslužnih objekata, koje čine osnovni element programa ubiranja pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture, kako je uređen odjeljkom 2. poglavlja IV. Direktive 2012/34.

34 U okviru tog odjeljka 2., člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2012/34 zahtijeva se da, u interesu dobrog funkcioniranja programa ubiranja pristojbi za tu infrastrukturu, države članice uspostave „okvir za ubiranje pristojbi”, poštujući pritom neovisnost upravljanja upravitelja željezničke infrastrukture predviđenu člankom 4. te direktive. U članku 29. stavku 1. četvrtom podstavku navedene direktive pojašnjava se da taj upravitelj određuje i ubire pristojbe za korištenje infrastrukture u skladu s utvrđenim okvirom za izračun pristojbi i pravilima za njihovo ubiranje.

35 Tako se člankom 29. stavkom 1. Direktive 2012/34 utvrđuje podjela nadležnosti između država članica i upravitelja infrastrukture u pogledu programa ubiranja pristojbi. Naime, države članice moraju uspostaviti okvir za izračun pristojbi, dok je za obračunavanje pristojbe i njezino ubiranje načelno nadležan upravitelj infrastrukture (presuda od 9. rujna 2021., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, t. 44. i navedena sudska praksa).

36 Budući da se članak 32. te direktive nalazi u istom odjeljku poglavlja IV. Direktive 2012/34 kao i njezin članak 29., ne može vrijediti drukčije za određivanje marži, unatoč navodu u članku 32. stavku 1. trećem podstavku te direktive da država članica odobrava naplatu takvih marži, i to tim više jer podjela nadležnosti uvedena potonjom odredbom odražava članak 4. navedene direktive.

37 Međutim, iz teksta članka 56. stavka 1. točaka (d) i (e) Direktive 2012/34 proizlazi da odluke koje donosi upravitelj željezničke infrastrukture u pogledu programa ubiranja pristojbi i razine ili strukture pristojbi za korištenje infrastrukture podliježu nadzoru regulatornog tijela.

38 U tom je pogledu nesporno, kao prvo, da na temelju članka 56. stavaka 1. i 2. Direktive 2012/34 to tijelo djeluje na zahtjev podnositelja zahtjeva u smislu članka 3. točke 19. te direktive ili na vlastitu inicijativu. Usto, u skladu s člankom 56. stavkom 6. navedene direktive, to tijelo treba osigurati da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. te direktive i da nisu diskriminirajuće.

39 Kao drugo, u skladu s člankom 56. stavkom 9. drugim podstavkom i člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34, odluke regulatornog tijela obvezujuće su za sve stranke obuhvaćene tom odlukom, ne podliježu kontroli bilo kojeg drugog upravnog tijela te podliježu sudskoj kontroli.

40 Kao treće, nadležnost regulatornog tijela za nadzor zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture ne ovisi o okolnosti da je pred njim pokrenut postupak prije ili poslije isteka razdoblja primjene tih pristojbi. Ne samo da to tijelo ne može valjano otkloniti svoju nadležnost za odlučivanje o zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture koje su naplaćene u prošlosti, nego, osim toga, takva nadležnost nužno podrazumijeva da navedeno tijelo može, ovisno o slučaju, utvrditi nevaljanost tih pristojbi s učinkom *ex tunc* (vidjeti u tom smislu presude od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 87., i od 7. ožujka 2024., Die Länderbahn i dr., C-582/22, EU:C:2024:213, t. 49. i 55.).

41 Iz prethodno navedenog proizlazi da se sustav ubiranja pristojbi uspostavljen Direktivom 2012/34 temelji na načelu prema kojem je na državi članici da uspostavi okvir za ubiranje pristojbi koji se osobito odnosi na opća pravila o ubiranju pristojbi, da je upravitelj željezničke infrastrukture dužan provesti taj okvir utvrđivanjem i naplatom pristojbi za korištenje te infrastrukture i

uslužnih objekata kao i eventualnih marži na te pristojbe te da odluke koje donosi taj upravitelj podliježu nadzoru regulatornog tijela, koje djeluje *ex post* i čije odluke mogu imati retroaktivan učinak.

42 Suprotno tomu, Direktivom 2012/34, konkretno, njezinim poglavljem IV. ne utvrđuje se nikakav postupak prethodnog odobrenja ni za pristojbe za korištenje infrastrukture i uslužnih objekata ni za eventualne marže na njih.

43 Konkretnije, iz teksta članka 56. Direktive 2012/34 kao i iz teksta članka 30. Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.), koji mu je prethodio, proizlazi da taj članak 56. ne predviđa postupak prethodnog odobrenja infrastrukturnih pristojbi. Navedenim se člankom 56. od upravitelja infrastrukture ne zahtijeva da infrastrukturne pristojbe koje namjeravaju naplaćivati ili varijable za njihov izračun podnose regulatornom tijelu na odobrenje. Suprotno tomu, taj isti članak 56. samo predviđa nadzor već utvrđenih pristojbi, što proizlazi, među ostalim, iz njegova stavka 1. i stavka 6. prve rečenice. Taj je nadzor regulatorno tijelo dužno provesti ili u okviru žalbe ili po službenoj dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, t. 43. i 50.).

44 Budući da, kao što to proizlazi iz prethodnih razmatranja, Direktiva 2012/34 ne predviđa postupak prethodnog odobrenja infrastrukturnih pristojbi ili varijabli na temelju kojih se te pristojbe mogu odrediti, na temelju te direktive ne mogu se utvrditi ni pravila takvog postupka (vidjeti po analogiji presudu od 24. veljače 2022., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, t. 54.).

45 Međutim, s obzirom na okolnost da, u skladu s člankom 56. Direktive 2012/34, regulatorno tijelo može odlučivati na vlastitu inicijativu i da osigurava, u skladu sa stavkom 6. tog članka 56., da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. te direktive, navedena direktiva ne može se tumačiti na način da joj se protivi to da država članica zahtijeva da regulatorno tijelo po službenoj dužnosti ispita, u svim slučajevima, odluke upravitelja željezničke infrastrukture u području ubiranja pristojbi.

46 Zbog tog joj se razloga ne protivi ni to da država članica, u okviru prenošenja Direktive 2012/34 u svoje nacionalno pravo, predvidi da se takav sustavni nadzor provodi čim upravitelj infrastrukture obavijesti regulatorno tijelo o svojoj namjeri ubiranja pristojbi ili o njihovoj izmjeni.

47 Međutim, takav postupak izdavanja odobrenja ne može ugroziti ni djelotvornu provedbu programa ubiranja pristojbi uspostavljenog poglavljem IV. Direktive 2012/34 ni druge odredbe te direktive, njezinu dosljednost ili ciljeve koji se njome žele postići.

48 U tom pogledu, na prvom mjestu, valja podsjetiti na to da se sustavom uspostavljenim Direktivom 2012/34 nastoji osigurati neovisnost u upravljanju upraviteljima infrastrukture. Kako bi se jamčila takva neovisnost, upravitelj infrastrukture treba u okviru ubiranja pristojbi, kako ga definiraju države članice, raspolagati diskrecijskim prostorom za određivanje iznosa pristojbi kako bi mu se omogućilo da se njima koristi kao sredstvom upravljanja (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2021., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

49 Slijedom toga, nadzor koji regulatorno tijelo provodi u okviru postupka izdavanja odobrenja treba ograničiti na otklanjanje situacija neusklađenosti s obzirom na odjeljak 2. poglavlja IV. Direktive 2012/34 ili načelo nediskriminacije. To regulatorno tijelo stoga nije ovlašteno prisiliti upravitelja željezničke infrastrukture da se podvrgne njegovoj ocjeni o svrhovitosti, s obzirom na to da bi ono time ugrožavalo diskrecijski prostor kojim taj upravitelj mora raspolagati (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2021., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, t. 46. i 47.).

50 Na drugom mjestu, iako, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude, Direktiva 2012/34 ne utvrđuje pravila eventualnog postupka odobrenja, takva pravila ipak ne mogu zadirati u ovlasti uključenih sudionika i, osobito, spriječiti upravitelja željezničke infrastrukture da poštuje rok predviđen člankom 27. stavkom 4. Direktive 2012/34 za objavu izvješća o mreži.

51 Usto, postupak odobrenja ne smije ograničiti mogućnost osoba iz članka 56. stavka 1. Direktive 2012/34 da ostvare svoja prava ako smatraju da se prema njima postupalo na nepravedan način, da ih se diskriminiralo ili da im se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno podnošenjem žalbe protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik ili operator uslužnog objekta.

52 Na trećem mjestu, takav postupak odobrenja ne smije spriječiti regulatorno tijelo u obavljanju njegovih funkcija u skladu s člankom 56. Direktive 2012/34 ni ugroziti zaštitu koja se time dodjeljuje podnositeljima zahtjeva.

53 U tom pogledu valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 56. stavkom 10. te direktive odluke regulatornog tijela moraju biti podložne sudskoj kontroli.

54 Prema tome, odluka koju je donijelo regulatorno tijelo u okviru postupka odobrenja može biti konačna samo na upravnom planu i ne može biti izuzeta od sudske kontrole.

55 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 29. stavak 1. i članke 32. i 56. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica naplatu marži koje se dodaju pristojbama za korištenje željezničke infrastrukture koje odredi upravitelj te infrastrukture podvrgne postupku odobrenja, ali pod uvjetom da se takvim postupkom poštuje diskrecijski prostor kojim upravitelj navedene infrastrukture mora raspolagati za određivanje iznosa pristojbi kako bi mu se omogućilo da ih koristi kao instrument upravljanja, da se ne zadire u ovlasti uključenih sudionika i ne sprečava regulatorno tijelo da izvršava svoje funkcije u skladu s navedenim člankom 56.

Drugo i treće pitanje

56 Drugo i treće pitanje suda koji je uputio zahtjev odnose se na opseg obveze objave izvješća o mreži, navedene u članku 27. Direktive 2012/34, u kontekstu marži na pristojbe utvrđenih na temelju članka 32. te direktive. Potrebno ih je razmotriti zajedno.

57 Tim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. stavak 2. i članak 32. stavke 1. i 6. Direktive 2012/34 tumačiti na način da, kao prvo, marže na pristojbe nužno moraju biti objavljene u izvješću o mreži prije nego što ih odobri regulatorno tijelo, kao drugo, u tom izvješću za svaki segment predmetnog tržišta moraju biti navedene informacije o maržama koje se dodaju

pristojbama za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge i, kao treće, sama izmjena iznosa tih marži predstavlja izmjenu bitnog elementa sustava ubiranja pristojbi u smislu članka 32. stavka 6. te direktive.

58 Sud koji je uputio zahtjev pita se, na prvom mjestu, o odnosu obveze koja se odnosi na objavu izvješća o mreži i postupka odobrenja marži na pristojbe, kako je predviđena nacionalnim pravom.

59 U tom pogledu, iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da Direktiva 2012/34, s obzirom na to da se njome ne predviđa nikakav postupak odobrenja, posljedično ne uređuje pravila koja bi takav postupak morao poštovati.

60 Međutim, uvjeti izneseni u okviru odgovora na prvo pitanje također su relevantni u ovom kontekstu. Pravila koja se nacionalnim pravom zahtijevaju za takav postupak odobrenja ne smiju zadirati u ovlasti uključenih sudionika i, osobito, onemogućiti upravitelju željezničke infrastrukture da poštuje rok predviđen člankom 27. stavkom 4. Direktive 2012/34 za objavu izvješća o mreži.

61 Iz toga slijedi da izbor države članice da za marže koje se dodaju infrastrukturnim pristojbama zahtijeva postupak odobrenja ne može spriječiti upravitelja infrastrukture da, ne čekajući ishod tog postupka, u izvješću o mreži objavi informacije o maržama koje je utvrdio, navodeći, ovisno o slučaju, da je takav postupak u tijeku.

62 Sud koji je uputio zahtjev pita se, na drugom mjestu, je li dovoljno, s obzirom na članak 27. stavak 2. Direktive 2012/34, da se u izvješću o mreži navodi ukupna pristojba po prijeđenom vlak-kilometru koja istodobno pokriva trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge, u skladu s člankom 31. stavkom 3. te direktive, i marže utvrđene na temelju članka 32. navedene direktive, ili se u tom dokumentu za svaki segment predmetnog tržišta obvezno moraju navesti iznosi marži koje se dodaju pristojbama za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge.

63 U tom pogledu valja utvrditi da se u članku 3. točki 26. Direktive 2012/34, „izvješće o mreži” definira kao „izvješće u kojem se detaljno utvrđuju opća pravila, rokovi, postupci i kriteriji za programe određivanj[a] pristojbi i dodjelu kapaciteta, uključujući druge podatke koji su nužni za podnošenje zahtjeva za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta”.

64 Člankom 27. stavkom 2. te direktive pojašnjava se da izvješće o mreži mora sadržavati podatke o uvjetima za pristup mjerodavnoj željezničkoj infrastrukturi i uslužnim objektima koji su povezani s mrežom upravitelja infrastrukture i uvjetima pružanja usluga u tim objektima, pri čemu je sadržaj navedenog izvješća definiran u Prilogu IV. navedenoj direktivi.

65 Međutim, u skladu s točkom 2. tog priloga IV., izvješće o mreži mora sadržavati odjeljak o načelima za određivanje pristojbi i tarifama koji sadržava odgovarajuće pojedinosti o, među ostalim, programima ubiranja pristojbi kao i dovoljno podataka o pristojbama. U tom pogledu u njemu se navode pojedinosti o metodologiji, pravilima i, ako je primjenjivo, mjerilima koja se koriste za primjenu članka 31. do 36. Direktive 2012/34, u odnosu na troškove i pristojbe.

66 Osim toga, iz uvodne izjave 34. te direktive proizlazi da je cilj izvješća o mreži pružiti željezničkim prijevoznicima sve potrebne informacije kako bi mogli ostvariti svoje pravo pristupa željezničkoj infrastrukturi i uslugama u uslužnim objektima na nediskriminirajući i transparentan način.

67 Iz te uvodne izjave 34., kao i iz teksta članka 3. točke 26., članka 27. stavka 2. i točke 2. Priloga IV. Direktivi 2012/34 proizlazi da, kako bi se ispunili zahtjevi propisani tim odredbama i ostvario cilj koji se njima nastoji postići, nije dovoljno da upravitelj željezničke infrastrukture u izvješću o mreži navede ukupnu pristojbu po prijeđenom vlak-kilometru koja pokriva trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge i eventualne marže.

68 Usto, kao što to proizlazi iz točaka 37. i 38. ove presude, željeznički prijevoznici imaju pravo pred regulatornim tijelom osporavati pristojbe objavljene u izvješću o mreži koje su protivne pravilima i načelima utvrđenima u Direktivi 2012/34. Budući da su, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 97. svojeg mišljenja, marže uređene pravilima kojima se odstupa od načela ubiranja pristojbi koja se primjenjuju na pristojbe za korištenje infrastrukture i uslužnih objekata, pravo željezničkih prijevoznika na pokretanje postupka preispitivanja bilo bi ugroženo ako podaci o trošku koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge i tih marži ne bi bili zasebno pruženi u tom dokumentu.

69 Iz toga slijedi da, kada upravitelj infrastrukturne mreže odredi marže na temelju članka 32. Direktive 2012/34, u izvješću o mreži za svaki segment predmetnog tržišta moraju se navesti podaci o maržama koje se dodaju pristojbama za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge.

70 Na trećem mjestu, sud koji je uputio zahtjev pita se kako treba tumačiti članak 32. stavak 6. Direktive 2012/34, u skladu s kojim, ako upravitelj infrastrukture planira izmijeniti bitne elemente sustava ubiranja pristojbi iz stavka 1. tog članka 32., on ih mora objaviti barem tri mjeseca prije roka za objavu izvješća o mreži u skladu s člankom 27. stavkom 4. te direktive.

71 U potonjoj se odredbi predviđa da se izvješće o mreži objavljuje najkasnije četiri mjeseca prije roka za predavanje zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta.

72 Stoga se u slučaju izmjene „bitnog elementa” sustava ubiranja pristojbi, tri mjeseca predviđena člankom 32. stavkom 6. Direktive 2012/34 dodaju četirima mjesecima predviđenima člankom 27. stavkom 4. te direktive, čime se dotičnim operatorima pruža dodatno vrijeme da uz poznavanje predvidivih troškova koje moraju snositi pripreme svoju komercijalnu odluku kako bi zatražili željeznički infrastrukturni kapacitet.

73 Iako Direktiva 2012/34 ne definira što treba smatrati „bitnim elementom” sustava ubiranja pristojbi, iz cilja koji se nastoji postići obvezom objavljivanja izvješća o mreži, definicije tog dokumenta i opisa informacija koje se nužno moraju nalaziti u tom dokumentu, kako su navedeni u točkama 63. do 66. ove presude, ipak se može zaključiti da „bitni elementi sustava ubiranja pristojbi” u smislu članka 32. stavka 6. te direktive obuhvaćaju konstitutivne elemente izračuna marži i primijenjenu metodologiju, ali ne nužno rezultat tog izračuna.

74 Stoga, kao što su to u svojim pisanim očitovanjima tvrdile poljska vlada i Komisija, ako se samo iznos marži promijenio u odnosu na prethodno razdoblje voznog reda a da, među ostalim, načela koja uređuju izračun tih marži nisu izmijenjena, takvu izmjenu ne treba smatrati izmjenom bitnog elementa sustava ubiranja pristojbi.

75 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 27. stavak 2. i članak 32. stavke 1. i 6. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da, kao prvo, informacije o maržama na pristojbe ne moraju nužno biti objavljene u izvješću o mreži prije nego što ih odobri regulatorno tijelo, kao drugo, u tom izvješću za svaki segment predmetnog tržišta moraju biti navedene informacije o

maržama koje se dodaju pristojbama za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge i, kao treće, sama izmjena iznosa tih marži ne predstavlja izmjenu bitnog elementa sustava ubiranja pristojbi u smislu članka 32. stavka 6. te direktive.

Četvrto pitanje

76 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2012/34 tumačiti na način da informacije o maržama objavljene u izvješću o mreži za razdoblje predmetnog voznog reda obvezuju regulatorno tijelo prilikom izvršavanja ovlasti izdavanja odobrenja koju mu je povjerila država članica.

77 Kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, u okviru podjele nadležnosti predviđene Direktivom 2012/34, upravitelj željezničke infrastrukture dužan je odrediti i naplatiti pristojbe za korištenje te infrastrukture, uključujući eventualne marže, u skladu s utvrđenim okvirom za ubiranje pristojbi i pravilima za ubiranje pristojbi. Osim toga, iako naplata tih marži može biti podvrgnuta postupku odobrenja, on mora poštovati funkcije regulatornog tijela kako su zajamčene člankom 56. te direktive.

78 Na temelju tog članka 56. na tom je regulatornom tijelu da na zahtjev podnositelja zahtjeva ili na vlastitu inicijativu provjeri jesu li te pristojbe u skladu s navedenom direktivom i nacionalnim odredbama donesenima za njezinu provedbu. Kad je konkretno riječ o maržama, na tom je tijelu da provjeri jesu li informacije o maržama objavljene u izvješću o mreži u skladu s okvirom za ubiranje pristojbi koji je država članica uspostavila na temelju članka 29. stavka 1. te direktive i sa sustavom ubiranja pristojbi koji je utvrdio upravitelj željezničke infrastrukture, u skladu s njezinim člankom 32. stavcima 1. i 6.

79 Stoga je na temelju te provjere regulatorno tijelo ovlašteno naznačiti upravitelju željezničke infrastrukture o kojem je riječ izmjene koje treba unijeti u program ubiranja pristojbi kako bi se otklonile neusklađenosti tog programa sa zahtjevima predviđenima Direktivom 2012/34 (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2021., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, t. 38. i 45.).

80 Iako takve izmjene mogu imati za učinak, ovisno o slučaju, povećanje ili smanjenje marži, one se ipak moraju ograničiti na otklanjanje takvih situacija neusklađenosti. Naime, regulatorno tijelo nije ovlašteno prisiliti upravitelja željezničke infrastrukture da se podvrgne njegovoj ocjeni o svrhovitosti, s obzirom na to da bi ono time ugrožavalo diskrecijski prostor kojim taj upravitelj mora raspolagati, kao što je to navedeno u točki 49. ove presude.

81 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 29. stavak 1. i članke 32. i 56. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da informacije o maržama objavljene u izvješću o mreži za razdoblje voznog reda o kojem je riječ obvezuju regulatorno tijelo prilikom izvršavanja nadležnosti za izdavanje odobrenja koju mu je povjerila država članica, na način da se izmjene koje ono zahtijeva od upravitelja infrastrukture da izvrši u vezi s tim maržama moraju ograničiti na otklanjanje situacija neusklađenosti s tom direktivom i ne mogu uključivati ocjene o svrhovitosti tog tijela.

Peto pitanje

82 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34 tumačiti na način da mu se protivi to da se, radi utvrđenja marži, uzme u obzir ukupan iznos prihoda koje država članica nalaže upravitelju infrastrukture da ostvari i treba li u svrhu izračuna ukupnih troškova upravitelja infrastrukture uzeti u obzir druge prihode koje je ostvario taj upravitelj, osobito javne subvencije.

83 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što je to utvrđeno u točki 48. ove presude, kako bi se zajamčio cilj neovisnosti upravljanja upravitelja infrastrukture, kako je predviđen člankom 4. Direktive 2012/34, on mora raspolagati diskrecijskim prostorom za određivanje iznosa pristojbi.

84 Međutim, neovisno o tome može li, kao što se to zahtijeva člankom 32. stavkom 1. Direktive 2012/34, tržište podnijeti marže, ako država članica odredi ukupan iznos prihoda koje upravitelj infrastrukture mora ostvariti, to ima za posljedicu ograničavanje diskrecijskog prostora upravitelja infrastrukture u mjeri koja nije spojiva s tim ciljem (vidjeti po analogiji presudu od 11. srpnja 2013., Komisija/Češka Republika, C-545/10, EU:C:2013:509, t. 36.).

85 Naime, obveza postizanja takvog iznosa može potaknuti upravitelja željezničke infrastrukture na davanje prednosti prikupljanju prihoda, dok bi, uzimajući u obzir uvodnu izjavu 43. Direktive 2012/34, programi ubiranja pristojbi trebali potaknuti upravitelje željezničke infrastrukture da optimiziraju korištenje infrastrukture.

86 Kad je riječ o izračunu iznosa marži, valja podsjetiti na to da se, na temelju članka 31. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2012/34, trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge pokriva pristojbama za minimalni pristupni paket i za pristup infrastrukturi koja povezuje uslužne objekte. U okviru programa ubiranja pristojbi koji je uspostavila država članica, razlika između tih troškova i ukupnih troškova upravitelja infrastrukture povezanih s tim obavljanjem usluge može se, u skladu s člankom 32. stavkom 1. te direktive, nadoknaditi maržama.

87 Uzimajući u obzir načela ubiranja pristojbi koja su tako utvrđena Direktivom 2012/34, eventualni prihodi upravitelja infrastrukture koji nisu povezani sa stavljanjem na raspolaganje željezničke infrastrukture nisu važni za potrebe određivanja ukupnog troška upravitelja infrastrukture.

88 Nasuprot tomu, kao što je to nezavisna odvjetnica u biti istaknula u točkama 115. do 118. svojeg mišljenja, javne subvencije koje je upravitelj željezničke infrastrukture primio za pokrivanje troškova povezanih sa stavljanjem na raspolaganje željezničke infrastrukture moraju se oduzeti od ukupnog troška koji može poslužiti kao osnova za izračun marži. Naime, cilj je takvih subvencija pokriti iste troškove kao što su oni za koje se mogu naplaćivati navedene marže, s obzirom na to da te marže ne mogu služiti za ostvarivanje dobiti.

89 S obzirom na prethodno navedeno, na peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. i članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da im se protivi to da se u svrhu određivanja marži u obzir uzme ukupan iznos prihoda koje država članica nalaže upravitelju infrastrukture da ostvari. Kako bi se utvrdili ukupni troškovi tog upravitelja, valja, ovisno o slučaju, uzeti u obzir javne subvencije koje je upravitelj primio za pokrivanje troškova povezanih sa stavljanjem na raspolaganje navedene infrastrukture.

Troškovi

90 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 29. stavak 1. kao i članke 32. i 56. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016.,**

   treba tumačiti na način da im se:

   ne protivi to da država članica naplatu marži koje se dodaju pristojbama za korištenje željezničke infrastrukture koje odredi upravitelj te infrastrukture podvrgne postupku odobrenja, ali pod uvjetom da se takvim postupkom poštuje diskrecijski prostor kojim upravitelj navedene infrastrukture mora raspolagati za određivanje iznosa pristojbi kako bi mu se omogućilo da ih koristi kao instrument upravljanja, da se ne zadire u ovlasti uključenih sudionika i ne sprečava regulatorno tijelo da izvršava svoje funkcije u skladu s navedenim člankom 56.

2. **Članak 27. stavak 2. kao i članak 32. stavke 1. i 6. Direktive 2012/34, kako je izmijenjena Direktivom 2016/2370,**

   treba tumačiti na način da:

   kao prvo, informacije o maržama na pristojbe ne moraju nužno biti objavljene u izvješću o mreži prije nego što ih odobri regulatorno tijelo, kao drugo, u tom izvješću za svaki segment predmetnog tržišta moraju biti navedene informacije o maržama koje se dodaju pristojbama za trošak koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge i, kao treće, sama izmjena iznosa tih marži ne predstavlja izmjenu bitnog elementa sustava ubiranja pristojbi u smislu članka 32. stavka 6. Direktive 2012/34, kako je izmijenjena.

3. **Članak 29. stavak 1. kao i članke 32. i 56. Direktive 2012/34, kako je izmijenjena Direktivom 2016/2370,**

   treba tumačiti na način da:

   informacije o maržama objavljene u izvješću o mreži za razdoblje voznog reda o kojem je riječ obvezuju regulatorno tijelo prilikom izvršavanja nadležnosti za izdavanje odobrenja koju mu je povjerila država članica, na način da se izmjene koje ono zahtijeva od upravitelja infrastrukture da izvrši u vezi s tim maržama moraju ograničiti na otklanjanje situacija neusklađenosti s Direktivom 2012/34, kako je izmijenjena i ne mogu uključivati ocjene o svrhovitosti tog tijela.

4. **Članak 4. i članak 32. stavak 1. Direktive 2012/34, kako je izmijenjena Direktivom 2016/2370,**

treba tumačiti na način da im se:

protivi to da se u svrhu određivanja marži u obzir uzme ukupan iznos prihoda koje država članica nalaže upravitelju infrastrukture da ostvari. Kako bi se utvrdili ukupni troškovi tog upravitelja, valja, ovisno o slučaju, uzeti u obzir javne subvencije koje je upravitelj primio za pokrivanje troškova povezanih sa stavljanjem na raspolaganje navedene infrastrukture.

Potpisi