Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 22. maja 2025*

„Predhodno odločanje – Železniški promet – Direktiva 2012/34/EU – Zaračunavanje uporabnin za železniško infrastrukturo – Določitev, obračunavanje in pobiranje uporabnin – Člen 29 – Izjeme od načel zaračunavanja uporabnin – Člen 32 – Pribitki – Podrobna pravila za izračun in objavo – Člen 56 – Naloge regulatornega organa – Postopek odobritve pribitkov, določen v nacionalnem pravu – Pogoji“

V zadevi C-538/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 21. avgusta 2023, ki je na Sodišče prispela 22. avgusta 2023, v postopku

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

proti

Schienen-Control Kommission,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, M. Gavalec, Z. Csehi (poročevalec) in F. Schalin, sodniki,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za WESTbahn Management GmbH E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

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

* Jezik postopka: nemščina.

– za avstrijsko vlado A. Posch, J. Schmoll in G. Kunnert, agenti,

– za nizozemsko vlado E. M. M. Besselink in K. Bulterman, agentki,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za norveško vlado T. Aalia in G. G. Mostuen, agenta,

– za Evropsko komisijo P. Messina in E. Schmidt, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 7. novembra 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 8(4) ter člena 27(2) in (4) Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32, in popravek v UL 2020, L 351, str. 64), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 (UL 2016, L 352, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2012/34), v povezavi s Prilogo IV k tej direktivi, člena 31(3) in člena 32 navedene direktive ter člena 2, točka 1, Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/909 z dne 12. junija 2015 o načinih izračunavanja stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa (UL 2015, L 148, str. 17).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo ÖBB-Infrastruktur AG (v nadaljevanju: ÖBB-Infra), glavnim upravljavcem avstrijske železniške infrastrukture, in družbo WESTbahn Management GmbH (v nadaljevanju: WESTbahn), prevoznikom v železniškem prometu, na eni strani ter Schienen-Control Kommission (komisija za nadzor nad železnicami, Avstrija) (v nadaljevanju: SCK) na drugi strani v zvezi z odobritvijo pribitkov na uporabnine za infrastrukturo.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2012/34

3 V uvodnih izjavah 34, 43 in 70 Direktive 2012/34 je navedeno:

„(34) Za zagotovitev preglednosti in nediskriminatornega dostopa do železniške infrastrukture in do storitev v objektih za izvajanje železniških storitev vsem prevoznikom v železniškem prometu bi se morale vse potrebne informacije za uresničevanje pravic dostopa objaviti v programu omrežja. Program omrežja bi moral biti v skladu z obstoječimi mednarodnimi praksami objavljen v najmanj dveh uradnih jezikih [Evropske u]nije.

[…]

(43) Ureditev zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti v okviru, kakor ga določijo države članice, bi morala spodbujati upravljavce železniške infrastrukture, da optimalno izkoristijo svojo infrastrukturo.

[…]

(70) Skupna višina kritja stroškov s pomočjo uporabnin za infrastrukturo vpliva na višino državnih prispevkov. Države članice lahko zahtevajo različne višine skupnega kritja stroškov. Vendar bi morala vsaka ureditev zaračunavanja uporabnin za infrastrukturo omogočati stopnjo prometa, ki lahko pokriva vsaj dodatne stroške, ki so določeni za uporabo železniškega omrežja.“

4 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚prevoznik v železniškem prometu‘ pomeni vsako javno ali zasebno podjetje, ki je imetnik licence v skladu s to direktivo, katerega glavna poslovna dejavnost je opravljanje storitev prevoza blaga in/ali potnikov v železniškem prometu, pri čemer mora prevoznik zagotoviti vleko; ta izraz vključuje tudi prevoznike, ki opravljajo samo vleko;

(2) ‚upravljavec infrastrukture‘ pomeni vsak organ ali podjetje, odgovorno za obratovanje, vzdrževanje in obnavljanje železniške infrastrukture v omrežju ter odgovorno za sodelovanje pri njenem razvoju, v skladu s pravili, ki jih določi država članica v okviru svoje splošne politike za razvoj in financiranje infrastrukture;

[…]

(19) ‚prosilec‘ pomeni prevoznika v železniškem prometu, mednarodno združenje prevoznikov v železniškem prometu ali druge fizične ali pravne osebe, kot so pristojni organi iz Uredbe (ES) št. 1370/2007 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1)] in naročniki prevoza tovora, špediterji in izvajalci kombiniranega prometa, ki imajo interes na podlagi javne službe ali poslovni interes za pridobitev infrastrukturnih zmogljivosti;

[…]

(26) ‚program omrežja‘ pomeni podrobno obrazložitev splošnih pravil, rokov, postopkov in meril za ureditve zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti, vključno z dodatnimi informacijami, potrebnimi za prošnje za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti;

[…]“

5 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Neodvisnost prevoznikov v železniškem prometu in upravljavcev infrastrukture“, določa:

„1. Države članice glede upravljanja, vodenja in notranjega nadzora nad upravnimi, ekonomskimi in računovodskimi zadevami prevoznikom v železniškem prometu, ki so neposredno ali posredno v lasti ali pod nadzorom držav članic, zagotovijo neodvisnost, v skladu s katero bodo razpolagali

zlasti s svojim premoženjem, proračunom in računovodstvom, ki so ločeni od premoženja, proračuna in računovodstva države.

2. Ob upoštevanju okvira in posebnih, s strani držav članic določenih pravil zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja zmogljivosti, je upravljavec infrastrukture odgovoren za svoje lastno upravljanje, vodenje in notranji nadzor.“

6 Člen 8 iste direktive, naslovljen „Financiranje upravljavca infrastrukture“, v odstavku 4, prvi pododstavek, določa:

„Države članice zagotovijo, da izkaz uspeha upravljavca infrastrukture, pod normalnimi pogoji poslovanja in v primernem obdobju, ki ne presega pet let, vsaj uravnotežijo prihodke upravljavca infrastrukture iz uporabnin za infrastrukturo, presežkov iz drugih komercialnih dejavnosti, nepovratnih prihodkov iz zasebnih virov in državnega financiranja, vključno s predplačili države, kadar je primerno, na eni strani ter infrastrukturne izdatke na drugi strani.“

7 Člen 27 Direktive 2012/34, naslovljen „Program omrežja“, v odstavkih 2 in 4 določa:

„2. Program omrežja določa vrsto infrastrukture, ki je na razpolago prevoznikom v železniškem prometu in vsebuje informacije o pogojih dostopa do zadevne železniške infrastrukture. Program omrežja vsebuje tudi informacije o pogojih za dostop do objektov za izvajanje železniških storitev in povezanih z omrežjem upravljavca infrastrukture, in za opravljanje storitev v teh objektih ali pa napotilo na spletno mesto, na katerem so takšne informacije na voljo brezplačno v elektronski obliki. Vsebina programa omrežja je določena v Prilogi IV.

[…]

4. Program omrežja se objavi najpozneje štiri mesece pred potekom roka za vložitev prošenj za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti.“

8 Člen 29 te direktive, naslovljen „Določitev, obračunavanje in pobiranje uporabnin“, v odstavku 1 določa:

„Države članice vzpostavijo okvir za zaračunavanje uporabnin, pri čemer upoštevajo neodvisnost upravljanja iz člena 4.

Države članice ob upoštevanju navedenega pogoja določijo tudi posebna pravila za zaračunavanje uporabnin ali takšna pooblastila prenesejo na upravljavca infrastrukture.

Države članice zagotovijo, da se okvir in pravila za zaračunavanje uporabnin vključijo v program omrežja ali da se v njem navede spletno mesto, na katerem so zadevni okvir in pravila objavljeni.

Upravljavec infrastrukture obračuna in pobira uporabnino za infrastrukturo v skladu z vzpostavljenim okvirom za zaračunavanje uporabnin in pravili za zaračunavanje uporabnin.

[…]“

9 Člen 31 navedene direktive, naslovljen „Načela zaračunavanja uporabnin“, v odstavku 3 določa:

„Brez poseganja v odstavek 4 ali 5 tega člena ali v člen 32 so uporabnine za minimalni paket storitev dostopa in za dostop do infrastrukture, ki povezuje objekte za izvajanje železniških storitev enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa.

[Evropska k]omisija do 16. junija 2015 sprejme ukrepe, s katerimi določi načine izračunavanja stroškov, ki nastanejo neposredno zaradi izvajanja storitve železniškega prometa. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 62(3).

Upravljavec infrastrukture se lahko odloči za postopno prilagoditev načinov izračunavanja najpozneje v štirih letih po začetku veljavnosti teh izvedbenih aktov.“

10 Člen 32 iste direktive, naslovljen „Izjeme od načel zaračunavanja uporabnin“, v odstavkih 1 in 6 določa:

„1. Če trg to prenese, lahko država članica za skupno pokrivanje stroškov upravljavca infrastrukture naloži pribitke na podlagi učinkovitih, preglednih in nediskriminatornih načel, pri čemer zagotavlja optimalno konkurenčnost segmentov trga storitev v železniškem prometu. Ureditev zaračunavanja uporabnin upošteva povečanje produktivnosti, ki jo dosežejo prevozniki v železniškem prometu.

Višina uporabnin pa nikakor ne sme izključiti uporabe infrastrukture s strani tistih tržnih delov, ki lahko plačajo vsaj stroške, nastale neposredno zaradi izvajanja storitev železniškega prometa, in stopnjo donosnosti, ki jo trg lahko prenese.

Preden odobrijo naložitev takšnih pribitkov, države članice zagotovijo, da upravljavci infrastrukture ocenijo njihov pomen za specifične tržne dele in pri tem upoštevajo vsaj pare iz točke 1 Priloge VI ter ustrezne ohranijo. Seznam tržnih delov, ki jih opredelijo upravljavci infrastrukture, vsebuje vsaj naslednje tri dele: storitve tovornega prometa, storitve potniškega prometa v okviru pogodbe za opravljanje javne službe in druge storitve potniškega prometa.

Upravljavci infrastrukture lahko uvedejo dodatno razlikovanje med tržnimi deli glede na prepeljano blago ali potnike.

Opredelijo se tudi tržni deli, v katerih prevozniki v železniškem prometu trenutno ne obratujejo, vendar bi v času veljavnosti ureditve zaračunavanja uporabnin v njih lahko opravljali storitve. Upravljavci infrastrukture za te tržne dele ne vključijo pribitkov v ureditev zaračunavanja uporabnin.

Seznam tržnih delov se objavi v programu omrežja in se pregleda vsaj vsakih pet let. Regulatorni organ iz člena 55 preverja ta seznam v skladu s členom 56.

[…]

6. Če namerava upravljavec infrastrukture spremeniti bistvene elemente [ureditve] zaračunavanja iz odstavka 1 tega člena, te spremembe javno objavi vsaj tri mesece pred rokom za objavo programa omrežja v skladu s členom 27(4).“

11 Člen 56 Direktive 2012/34, naslovljen „Naloge regulatornega organa“, v odstavkih 1, 2, 6, 9 in 10 določa:

„1. Brez poseganja v člen 46(6) ima prosilec pravico pri regulatornem organu vložiti pritožbo, če meni, da je bil nepravično obravnavan, diskriminiran ali kako drugače oškodovan, še zlasti proti odločitvam upravljavca infrastrukture ali, po potrebi, proti odločitvam prevoznika v železniškem prometu ali upravljavca objektov za izvajanje železniških storitev v zvezi s/z:

(a) programom omrežja v začasnih in končnih različicah;

(b) v programu omrežja določenimi merili;

(c) postopkom dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti in njegovimi rezultati;

(d) ureditvijo zaračunavanja uporabnin;

(e) višino in strukturo uporabnin, ki jih mora ali bi jih moral plačati;

(f) ureditvijo dostopa v skladu s členi 10 do 13;

(g) dostopom do storitev in njihovim zaračunavanjem v skladu s členom 13;

(h) upravljanjem prometa;

(i) načrtovanjem obnavljanja ter načrtovanim ali nenačrtovanim vzdrževanjem;

(j) skladnostjo z zahtevami, tudi z zahtevami glede nasprotja interesov, iz člena 2(13) ter členov 7, 7a, 7b, 7c in 7d.

2. Brez poseganja v pristojnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za varstvo konkurence na trgih storitev železniškega prometa je regulatorni organ pristojen za spremljanje konkurenčnih razmer na trgih storitev železniškega prometa, vključno zlasti s trgom za storitve potniškega prometa visokih hitrosti, in dejavnosti upravljavcev infrastrukture v povezavi s točkami (a) do (j) odstavka 1. Regulatorni organ na lastno pobudo in zaradi preprečevanja diskriminacije prosilcev zlasti preverja skladnost s točkami (a) do (j) odstavka 1. Predvsem preverja, ali program omrežja vsebuje diskriminatorne določbe ali daje upravljavcu infrastrukture diskrecijska pooblastila, ki bi se lahko uporabila za diskriminacijo prosilcev.

[…]

6. Regulatorni organ zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z oddelkom 2 poglavja IV in nediskriminatorne. Pogajanja o višini uporabnin za infrastrukturo med prosilci in upravljavcem infrastrukture so dovoljena le v primeru, če se izvajajo pod nadzorom regulatornega organa. Regulatorni organ posreduje, če je verjetno, da bodo pogajanja v nasprotju z zahtevami tega poglavja.

[…]

9. Regulatorni organ preuči vsako pritožbo in po potrebi zaprosi za ustrezne informacije ter prične posvetovanja z vsemi zadevnimi stranmi v roku enega meseca od prejema pritožbe. Organ

odloča o vsaki pritožbi, sprejme ukrepe za ureditev razmer in o svoji obrazloženi odločitvi obvesti zadevne strani v vnaprej določenem razumnem roku, v vsakem primeru pa najpozneje v šestih tednih po prejemu vseh potrebnih informacij. Brez poseganja v pristojnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, za varstvo konkurence na trgih storitev železniškega prometa regulatorni organ po potrebi in na lastno pobudo odloči o primernih ukrepih, da se popravi diskriminacija prosilcev, izkrivljanje trga in druge oblike nezaželenega razvoja dogodkov na teh trgih, zlasti ob upoštevanju točk (a) do (j) odstavka 1.

Odločitev regulatornega organa zavezuje vse stranke, ki jih odločitev zajema in ni pod nadzorom druge upravne instance. Regulatorni organ mora imeti možnost, da svoje odločitve izvršuje z ustreznimi kaznimi, tudi denarnimi kaznimi.

Kadar je pritožba vložena zoper zavrnitev dodelitve infrastrukturnih zmogljivosti ali zoper pogoje ponudbe zmogljivosti, regulatorni organ bodisi potrdi, da odločitve upravljavca infrastrukture ni treba spreminjati, bodisi zahteva spremembo te odločitve v skladu z navodili regulatornega organa.

10. Države članice zagotovijo, da za odločitve regulatornega organa obstaja možnost sodnega nadzora. Pritožba lahko zadrži izvršitev odločitve regulatornega organa le, če bi lahko takojšnji učinek odločitve regulatornega organa prosilcu povzročil nepopravljivo ali očitno prekomerno škodo. Ta določba ne posega v pristojnosti sodišča, pri katerem je pritožba vložena, v skladu z ustavnim pravom, kakor je primerno.“

12 V Prilogi IV k Direktivi 2012/34 so navedene informacije, ki jih vsebuje program omrežja iz člena 27 te direktive.

Izvedbena uredba 2015/909

13 Člen 2 Izvedbene uredbe št. 2015/909, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚neposredni stroški‘ pomenijo stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa;

2. ‚neposredni stroški na enoto‘ pomenijo neposredne stroške na vlakovni kilometer, prevoženi kilometer vozila, bruto tonski kilometer vlaka ali kombinacijo teh enot;

[…]“

14 Člena 3 in 4 te izvedbene uredbe za izračun neposrednih stroškov določata „neposredne stroške za celotno omrežje“ oziroma „neupravičene stroške“.

15 Člen 3 navedene izvedbene uredbe v odstavku 1 določa:

„Neposredni stroški za celotno omrežje so enaki razliki med stroški za opravljanje storitev minimalnega paketa storitev dostopa in za dostop do infrastrukture, ki povezuje objekte za izvajanje železniških storitev, na eni strani ter neupravičenimi stroški iz člena 4 na drugi strani.“

Avstrijsko pravo

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (zvezni zakon o železnicah, železniških tirnih vozilih in železniškem prometu) z dne 7. marca 1957 (BGBl., 60/1957) od različice z dne 27. novembra 2015 (BGBl. I, 137/2015) vsebuje člen 67d, ki v odstavkih 1 in 6 določa:

„1. Kadar uporabnine za infrastrukturo in drugi prihodki od upravljanja železniške infrastrukture ne zadostujejo za kritje vseh stroškov, se lahko določijo dodatni pribitki na podlagi učinkovitih, preglednih in nediskriminatornih načel, pri čemer se zagotovi optimalna konkurenčnost segmentov trga storitev v železniškem prometu. Višina uporabnin nikakor ne sme izključiti uporabe infrastrukture s strani tistih tržnih delov, ki lahko plačajo vsaj stroške, nastale neposredno zaradi izvajanja železniških prevoznih storitev, in donosnosti naložbe v skladu s trgom.

[…]

6. Določitev dodatnih pribitkov mora odobriti [komisija SCK], ki mora dati soglasje, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1. […]“

17 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (zvezni zakon o pravnih razmerjih avstrijskih zveznih železnic) z dne 29. decembra 1992 (BGBl. I, 825/1992) v različici z dne 19. avgusta 2009 (BGBl. I, 95/2009) v členu 42(1) določa:

„[Družba ÖBB-Infra] nosi stroške opravljanja svojih nalog. Zvezna država na zahtevo družbe [ÖBB-Infra] zadnjenavedeni izplača subvencijo, med drugim za delovanje železniške infrastrukture in dajanje te na voljo uporabnikom, če in dokler prihodki, ki jih je mogoče pridobiti od uporabnikov železniške infrastrukture pod pogoji zadevnega trga, ne krijejo stroškov, nastalih v okviru gospodarnega in učinkovitega upravljanja.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Družba ÖBB-Infra je glavni upravljavec železniške infrastrukture v Avstriji. Ta družba določi in pobira uporabnine za to infrastrukturo ter informacije v zvezi s tem objavi v programu omrežja. Te uporabnine so med drugim sestavljene iz uporabnin za neposredne stroške uporabe infrastrukture in iz pribitkov, ki se uporabljajo za te uporabnine. Za take pribitke je treba v skladu s členom 67d zveznega zakona o železnicah, železniških tirnih vozilih in železniškem prometu v različici z dne 27. novembra 2015 pridobiti odobritev komisije SCK.

19 Družba ÖBB-Infra je 12. avgusta 2016 komisijo SCK zaprosila, naj ji dovoli povišati uporabnine za infrastrukturo za obdobje operativnega voznega reda leta 2018, in sicer za obdobje od 10. decembra 2017 do 8. decembra 2018. To je bila prva prošnja družbe ÖBB-Infra v tem smislu.

20 Komisija SCK je z odločbo z dne 12. decembra 2016 te pribitke odobrila. Družba Westbahn je zoper to odločbo vložila tožbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija), ki je predložitveno sodišče. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 5. julija 2017 zadnjenavedeno odločbo razglasilo za nično in zadevo vrnilo komisiji SCK v ponovno odločanje.

21 Družba ÖBB-Infra je 18. avgusta 2017 komisijo SCK zaprosila, naj ji dovoli povišati uporabnine za infrastrukturo za obdobje operativnega voznega reda leta 2019, in sicer za obdobje od 9. decembra 2018 do 7. decembra 2019. To prošnjo z oznako SCK-17-009 je komisija SCK združila s postopkom SCK-16-012 v zvezi z odobritvijo pribitkov za obdobje operativnega voznega reda leta 2018.

22 Poleg tega je komisija SCK začela postopek z oznako SCK-18-010, ki se nanaša na nadzor neposrednih stroškov družbe ÖBB-Infra in ki ga je prav tako združila z zgoraj navedenima postopkoma SCK-16-012 in SCK-17-009.

23 V programu omrežja za leto 2018 je bila za vsak tržni segment navedena le skupna uporabnina, ki jo je treba plačati za prevoženi vlakovni kilometer. V programu omrežja za leto 2019 pa so bile uporabnine za neposredne stroške in pribitki za vsak prevoženi vlakovni kilometer za vsak tržni segment navedeni posebej, kot tudi skupna uporabnina, ki jo je treba plačati za vlakovni kilometer, izračunana s seštevkom uporabnin in pribitkov.

24 Kar zadeva pribitke, je bilo v programih omrežja za leti 2018 in 2019 navedeno, da postopek za njihovo odobritev še teče. V programu omrežja za leto 2019 je bilo poleg tega navedeno, da se v primeru, če bi bila dokončna odločba, s katero bi bil ta postopek končan, sprejeta šele po začetku obdobja operativnega voznega reda, lahko izvede vračilo ali izterjava uporabnin, ki so bile pobrane v previsokem oziroma prenizkem znesku.

25 Družba ÖBB-Infra je 24. junija 2019 predlagala spremembe glede svojih zahtevkov v zvezi s pribitki za leti 2018 in 2019, z obrazložitvijo, da bi ti pribitki, če bi komisija SCK v okviru postopka SCK-18-010 neposredne stroške določila na nižjo raven od tiste, ki jo je sama določila, morali biti določeni na višjo raven, da bi bil dosežen cilj glede prihodkov, ki ga je določilo Verkehrsministerium (ministrstvo za promet, Avstrija).

26 V tem okviru predložitveno sodišče navaja, da je družba ÖBB-Infra prejela državne subvencije za leti 2018 in 2019 ter da ministrstvo za promet družbi ÖBB-Infra za vsako obdobje operativnega voznega reda sporoči skupni znesek uporabnin, ki jih mora ta družba ustvariti na podlagi uporabnin za infrastrukturo, povečanih za pribitke. Komisija SCK naj bi svoj izračun pribitkov v zvezi s prihodki oprla na ta cilj.

27 Šele z odločbo z dne 17. decembra 2020 je komisija SCK za obdobji operativnega voznega reda leta 2018 in leta 2019 dokončno določila uporabnine v zvezi z neposrednimi stroški in pribitke ter skupno uporabnino, ki jo je treba plačati za prevoženi vlakovni kilometer.

28 Družba ÖBB-Infra in družba WESTbahn sta zoper to odločbo vložili tožbi pri predložitvenem sodišču. Družba ÖBB-Infra izpodbija navedeno odločbo in v bistvu zahteva pribitke, ki bi bili višji od tistih, ki so bili objavljeni v programih omrežja za leti 2018 in 2019.

29 V tem kontekstu se predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali se pribitki na uporabnine lahko odobrijo po izteku obdobja veljavnosti zadevnega operativnega voznega reda. Drugič, dvomi o vrstnem redu objave teh pribitkov v programu omrežja in odobritvi navedenih pribitkov ter, tretjič, o obsegu zahtevane objave. Četrtič, izvedeti želi, ali je država članica vezana na znesek pribitkov na uporabnine, ki so ji bili predloženi v odobritev. Petič, prosi za pojasnilo o morebitnem vplivu, ki bi ga lahko imel „cilj v zvezi s prihodki“, ki ga določi država članica, na izračun teh pribitkov.

30 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 32 Direktive 2012/34, razlagati tako, da mora država članica tržne pribitke odobriti *ex ante* pred začetkom (ali vsaj pred koncem) zadevnega obdobja operativnega voznega reda, za katerega so bili tržni pribitki zahtevani? Ali pa lahko država članica tržne pribitke odobri tudi *ex post* po koncu zadevnega obdobja operativnega voznega reda (po potrebi leta pozneje)? Ali je treba ‚odobritev tržnih pribitkov' s strani države članice v smislu člena 32 Direktive 2012/34 razumeti kot dokončno odobritev?

2. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 32(1) in (6) v povezavi s členom 27(4) Direktive 2012/34, razlagati tako, da je treba tržne pribitke (v primeru sprememb bistvenih elementov) – v kronološkem vrstnem redu – najprej objaviti v programu omrežja (po potrebi s pridržkom odobritve), država članica pa jih odobri šele po njihovi objavi? Ali gre za spremembo bistvenih elementov v smislu člena 32(6) Direktive 2012/34, če se spremeni ‚zgolj' višina tržnih pribitkov v primerjavi z obdobjem operativnega voznega reda v preteklem letu?

3. (Če je odgovor na [drugo vprašanje], prvi stavek, pritrdilen:) Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 32(1) in (6) v povezavi s členom 27(2) in (4) Direktive 2012/34 ter Prilogo IV, točka 2, k Direktivi 2012/34 – ob upoštevanju zahteve po preglednosti in gotovosti načrtovanja iz uvodne izjave 34 te direktive – razlagati tako, da država članica ne sme odobriti pobiranja pribitkov, če znesek samih tržnih pribitkov ni bil objavljen v programu omrežja za ustrezno obdobje veljavnosti operativnega voznega reda (za katerega je bila zahtevana odobritev teh tržnih pribitkov)? Namreč, če je bila za vsak tržni segment v tem programu omrežja objavljena le skupna uporabnina na prevoženi vlakovni kilometer (kot vsota uporabnin za stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa v skladu s členom 31(3) Direktive 2012/34, in tržnih pribitkov v skladu s členom 32 Direktive 2012/34)? Prevozniki v železniškem prometu tako iz tega programa omrežja niso mogli ugotoviti uporabnin za ‚neposredne stroške' (v smislu člena 31(3) Direktive 2012/34 v povezavi s členom 2, točka 1, Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/909) niti tržnih pribitkov v skladu s členom 32 Direktive 2012/34 za posamezen tržni segment.

4. (Če je odgovor na [drugo vprašanje], prvi stavek, pritrdilen:) Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 32(1) in (6) v povezavi s členom 27(4) Direktive 2012/34 – ob upoštevanju zahteve po preglednosti in gotovosti načrtovanja iz uvodne izjave 34 Direktive 2012/34 – razlagati tako, da imajo tržni pribitki, objavljeni v programu omrežja za zadevno obdobje operativnega voznega reda, zavezujoč učinek na odobritev države članice? Ali iz tega zavezujočega učinka izhaja, da država članica ne sme odobriti višjih tržnih pribitkov za posamezen tržni segment od tistih, objavljenih v pripadajočem programu omrežja? Ali pa gre za zavezujoč učinek le, če odobrene skupne uporabnine (to je uporabnine za ‚neposredne stroške' v skladu s členom 31(3) Direktive 2012/34 v povezavi s členom 2, točka 1, Izvedbene uredbe 2015/909 in tržnimi pribitki v skladu s členom 32 Direktive 2012/34) niso višje od tistih, objavljenih v programu omrežja, medtem ko so sami tržni pribitki lahko odobreni na višji ravni od tiste, objavljene v programu omrežja? Ali ima predlog za odobritev, ki je bil prvotno predložen državi članici, tudi zavezujoč učinek glede višine tržnih pribitkov? Če je odgovor pritrdilen, v katero smer (ni več dovoljeno zvišanje, ni več dovoljeno znižanje)? Ali obstaja kakšna druga oblika zavezujočega učinka?

5. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 32(1) Direktive 2012/34, razlagati tako, da za določitev načelne dopustnosti tržnih pribitkov (poleg zmožnosti trga, ki jo je treba preučiti) – torej za kritje vseh stroškov upravljavca infrastrukture – ni treba izhajati iz skupnega prihodka, ki ga je treba doseči (‚ciljni prihodek‘), ki ga je upravljavcu železniške infrastrukture določila država članica in je sestavljen iz vsote uporabnin za stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa v skladu s členom 31(3) Direktive 2012/34, in tržnih pribitkov v skladu s členom 32(1) Direktive 2012/34? Je treba namesto tega ugotoviti in določiti stroške za kritje v celoti, da bi bilo mogoče na tej podlagi oceniti, ali in v kolikšnem znesku se lahko odobrijo tržni pribitki, če sploh? Ali je treba pri določitvi načelne dopustnosti tržnih pribitkov (poleg zmožnosti trga, ki jo je treba preučiti) upoštevati tudi državne subvencije države članice podjetju, ki upravlja železniško infrastrukturo? Če da, v kakšni obliki? Ali je treba te državne subvencije po potrebi odšteti od stroškov, potrebnih za kritje v celoti (poleg uporabnin za stroške, nastale neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa)? Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 32(1) v povezavi s členom 8(4) Direktive 2012/34, v tem okviru razlagati tako, da mora država članica poleg uporabnin za stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa, in morebitnih državnih subvencij, ki jih je treba upoštevati, določiti in v presojo vprašanja glede dopustnosti tržnih pribitkov vključiti tudi vse druge dobičke podjetja, ki upravlja železniško infrastrukturo, iz drugih gospodarskih dejavnosti in vse nevračljive subvencije, ki jih je to podjetje prejelo iz zasebnih virov? Če je odgovor pritrdilen, v kakšni obliki je treba to storiti? Ali jih je treba po potrebi odšteti tudi od stroškov, potrebnih za popolno kritje? Ali je treba v to presojo vključiti druge uporabnine, ki jih zaračunava podjetje, ki upravlja železniško infrastrukturo, kot so uporabnine za uporabo potniških peronov (‚uporabnine za postaje‘) in uporabnine za uporabo napajalnih sistemov za električno vleko ter druge poslovne postavke podjetja, ki upravlja železniško infrastrukturo?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

31 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2012/34, zlasti njen člen 32, razlagati tako, da ta direktiva ne nasprotuje temu, da država članica za pobiranje pribitkov na uporabnine za železniško infrastrukturo, ki jih določi upravljavec te infrastrukture, zahteva postopek odobritve, in če je odgovor pritrdilen, ali mora biti odločitev, sprejeta po tem postopku, nujno sprejeta pred začetkom obdobja veljavnosti operativnega voznega reda, za katerega so bili ti pribitki zaprošeni. Predložitveno sodišče želi tudi izvedeti, ali je treba to odobritev šteti za dokončno.

32 V skladu s členom 32(1), prvi pododstavek, Direktive 2012/34 lahko država članica za skupno pokrivanje stroškov upravljavca infrastrukture, če trg to prenese, naloži pribitke na podlagi učinkovitih, preglednih in nediskriminatornih načel, pri čemer zagotavlja optimalno konkurenčnost segmentov trga storitev v železniškem prometu. Tretji odstavek tega člena 32(1) določa, da mora država članica pred odobritvijo zaračunavanja takih pribitkov zagotoviti, da upravljavci infrastrukture ocenijo pomen teh pribitkov za specifične tržne dele in pri tem upoštevajo vsaj pare iz točke 1 Priloge VI k tej direktivi ter ohranijo najustreznejše.

33 Ti pribitki se prištejejo uporabninam za infrastrukturo in za objekte za izvajanje železniških storitev, ki so temeljni element ureditve zaračunavanja uporabnin za železniško infrastrukturo, kot je urejena v oddelku 2 poglavja IV Direktive 2012/34.

34 Člen 29(1), prvi pododstavek, Direktive 2012/34, ki je v navedenem oddelku 2, določa, da države članice v interesu pravilnega delovanja ureditve zaračunavanja uporabnin za to infrastrukturo vzpostavijo „okvir za zaračunavanje uporabnin“, pri čemer upoštevajo upravljavsko neodvisnost upravljavca železniške infrastrukture, določeno v členu 4 te direktive. Člen 29(1), četrti pododstavek, navedene direktive določa, da ta upravljavec določi in pobira uporabnino za infrastrukturo v skladu s tem okvirom za zaračunavanje uporabnin in pravili, določenimi za zaračunavanje uporabnin.

35 Člen 29(1) Direktive 2012/34 tako določa razdelitev pristojnosti med državami članicami in upravljavcem infrastrukture glede ureditve zaračunavanja uporabnin. Države članice morajo namreč vzpostaviti okvir za zaračunavanje uporabnin, medtem ko je za obračunavanje in pobiranje uporabnin načeloma odgovoren upravljavec infrastrukture (sodba z dne 9. septembra 2021, LatRailNet in Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, točka 44 in navedena sodna praksa).

36 Ker je člen 32 te direktive v istem oddelku poglavja IV Direktive 2012/34 kot člen 29 te direktive, ne more veljati drugače za določitev pribitkov, čeprav se država članica sklicuje na odobritev pobiranja takih pribitkov, ki je v členu 32(1), tretji pododstavek, te direktive, in sicer še toliko bolj, ker se razdelitev pristojnosti, ki je določena v tej zadnjenavedeni določbi, odraža v členu 4 navedene direktive.

37 Ob tem je iz besedila člena 56(1)(d) in (e) Direktive 2012/34 razvidno, da odločitve, ki jih sprejme upravljavec železniške infrastrukture v zvezi z ureditvijo zaračunavanja uporabnin in višino oziroma strukturo uporabnin za infrastrukturo, nadzira regulatorni organ.

38 V zvezi s tem ni sporno, prvič, da na podlagi člena 56(1) in (2) Direktive 2012/34 ta organ deluje bodisi na zahtevo prosilca v smislu člena 3, točka 19, te direktive bodisi na lastno pobudo. Poleg tega v skladu s členom 56(6) navedene direktive navedeni organ zagotovi, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z določbami poglavja IV, oddelek 2, iste direktive in da so nediskriminatorne.

39 Drugič, v skladu s členom 56(9), drugi pododstavek, in (10) Direktive 2012/34 so odločitve regulatornega organa zavezujoče za vse zadevne stranke, niso predmet nadzora nobenega drugega upravnega organa in so lahko predmet sodnega nadzora.

40 Tretjič, pristojnost regulativnega organa, da nadzira zakonitost uporabnin za infrastrukturo, ni odvisna od okoliščine, ali mu je bila zadeva predložena pred iztekom obdobij uporabe teh uporabnin ali po njem. Ne samo, da ta organ ne more veljavno zanikati svoje pristojnosti za odločanje o zakonitosti uporabnin za infrastrukturo, ki so bile pobrane v preteklosti, ampak poleg tega taka pristojnost nujno pomeni, da lahko navedeni organ po potrebi ugotovi neveljavnost teh uporabnin z učinkom *ex tunc* (glej v tem smislu sodbi z dne 27. oktobra 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, točka 87, in z dne 7. marca 2024, Die Länderbahn in drugi, C-582/22, EU:C:2024:213, točki 49 in 55).

41 Iz navedenega izhaja, da ureditev pobiranja uporabnin, uvedena z Direktivo 2012/34, temelji na načelu, v skladu s katerim mora država članica določiti okvir za pobiranje uporabnin, ki se nanaša zlasti na splošna pravila za pobiranje uporabnin, da mora upravljavec železniške infrastrukture ta okvir izvajati tako, da določi in pobira uporabnine za uporabo te infrastrukture in objektov za

izvajanje železniških storitev ter morebitne pribitke teh uporabnin, ter da mora odločitve, ki jih sprejme ta upravljavec, nadzirati regulatorni organ, ki posreduje naknadno in katerega odločitve lahko učinkujejo retroaktivno.

42 Direktiva 2012/34 in zlasti njeno poglavje IV pa ne določa nobenega postopka predhodne odobritve ne za uporabnine za infrastrukturo in objekte za izvajanje železniških storitev ne za morebitne pribitke nanje.

43 Natančneje, iz besedila člena 56 Direktive 2012/34 in iz besedila člena 30 Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404), ki je bila sprejeta pred njo, izhaja, da ta člen 56 ne določa postopka predhodne odobritve za uporabnine za infrastrukturo. Navedeni člen 56 od upravljavcev infrastrukture ne zahteva, da upravljavci infrastrukture uporabnine za infrastrukturo, ki jih nameravajo pobirati, ali spremenljivke, ki omogočajo njihov izračun, predložijo v odobritev regulatornemu organu. Nasprotno, z navedenim členom 56 je predpisan le nadzor že določenih uporabnin, kar izhaja zlasti iz odstavkov 1 in 6, prvi stavek, navedenega člena. Ta nadzor mora opraviti regulatorni organ, ki odloča bodisi v okviru pritožbe bodisi po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, točki 43 in 50).

44 Ker Direktiva 2012/34, kot je razvidno iz zgornjih preudarkov, ne določa postopka predhodne odobritve uporabnin za infrastrukturo ali spremenljivk, na podlagi katerih je mogoče določiti te uporabnine, prav tako ne more določati podrobnih pravil takega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, točki 43 in 54).

45 Glede na to in ob upoštevanju dejstva, da lahko regulativni organ v skladu s členom 56 Direktive 2012/34 deluje na lastno pobudo in da v skladu z odstavkom 6 tega člena 56 zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z določbami poglavja IV, oddelek 2, te direktive, navedene direktive ni mogoče razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica od regulatornega organa zahteva, da v vseh primerih po uradni dolžnosti preveri odločitve, ki jih upravljavec železniške infrastrukture sprejme v zvezi s pobiranjem uporabnin.

46 Zato Direktiva 2012/34 tudi ne nasprotuje temu, da država članica v okviru prenosa te direktive v svoje nacionalno pravo določi, da se tak sistematični nadzor izvede takoj, ko upravljavec infrastrukture regulatorni organ obvesti o svoji nameri, da bo pobiral uporabnine ali jih spremenil.

47 Vendar tak postopek odobritve ne sme posegati ne v učinkovito izvajanje ureditve pobiranja uporabnin, uvedene s poglavjem IV Direktive 2012/34, ne v druge določbe te direktive, njeno skladnost ali cilje, ki jim sledi.

48 V zvezi s tem je treba, na prvem mestu, opozoriti, da je namen ureditve, vzpostavljene z Direktivo 2012/34, zagotoviti upravljavsko neodvisnost upravljavca infrastrukture. Za zagotovitev take neodvisnosti je nujno, da ima upravljavec infrastrukture v okviru zaračunavanja uporabnin, kakor ga opredelijo države članice, pri določanju višine uporabnin določeno polje proste presoje, tako da mu je omogočeno, da to polje uporablja kot instrument upravljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2021, LatRailNet in Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, točka 41 in navedena sodna praksa).

49 Zato mora biti nadzor, ki ga regulatorni organ izvaja v okviru postopka odobritve, omejen na odpravo primerov nezdružljivosti z vidika oddelka 2 poglavja IV Direktive 2012/34 ali načela prepovedi diskriminacije. Ta regulatorni organ torej ni pooblaščen, da upravljavca železniške infrastrukture prisili, da upošteva presojo smotrnosti tega organa, saj bi regulatorni organ s tem posegel v polje proste presoje, ki ga mora imeti ta upravljavec (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2021, LatRailNet in Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, točki 46 in 47 ter navedena sodna praksa).

50 Na drugem mestu, čeprav Direktiva 2012/34, kot je razvidno iz točke 44 te sodbe, ne določa podrobnih pravil za morebitni postopek odobritve, ostaja dejstvo, da taka podrobna pravila ne smejo posegati v prerogative vpletenih akterjev in zlasti upravljavcu železniške infrastrukture preprečiti, da spoštuje rok, ki je v členu 27(4) Direktive 2012/34 določen za objavo programa omrežja.

51 Poleg tega postopek odobritve ne sme omejevati možnosti subjektov iz člena 56(1) Direktive 2012/34, da uveljavljajo svoje pravice, če menijo, da so bili nepravično obravnavani, diskriminirani ali kako drugače oškodovani, zlasti tako, da se pritožijo zoper odločitve upravljavca infrastrukture ali, odvisno od primera, prevoznika v železniškem prometu oziroma upravljavca objekta za izvajanje železniških storitev.

52 Na tretjem mestu, s postopkom odobritve se regulatornemu organu ne sme preprečiti, da izvaja svoje naloge v skladu s členom 56 Direktive 2012/34, niti se ne sme ogroziti zaščita, ki je tako zagotovljena prosilcem.

53 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba v skladu s členom 56(10) te direktive omogočiti, da so odločitve regulatornega organa lahko predmet sodnega nadzora.

54 Zato je odločba, ki jo regulatorni organ sprejme v okviru postopka odobritve, lahko dokončna le na upravni ravni in ne more biti izvzeta iz sodnega nadzora.

55 Na prvo vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 29(1) ter člena 32 in 56 Direktive 2012/34 razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da država članica za pobiranje pribitkov na uporabnine za železniško infrastrukturo, ki jih določi upravljavec te infrastrukture, zahteva postopek odobritve, vendar pod pogojem, da se s takim postopkom spoštuje polje proste presoje, ki ga mora imeti upravljavec navedene infrastrukture pri določanju zneska uporabnin, tako da se mu omogoči, da to polje proste presoje uporabi kot instrument upravljanja, ter da se s takim postopkom ne posega v prerogative vpletenih akterjev in da se nadzornemu organu ne prepreči izvajanje njegovih nalog v skladu z navedenim členom 56.

Drugo in tretje vprašanje

56 Drugo in tretje vprašanje predložitvenega sodišča se nanašata na obseg obveznosti objave programa omrežja iz člena 27 Direktive 2012/34 v okviru pribitkov na uporabnine, določenih na podlagi člena 32 te direktive. Obravnavati ju je treba skupaj.

57 Predložitveno sodišče s tema vprašanjema v bistvu sprašuje, ali je treba člen 27(2) ter člen 32(1) in (6) Direktive 2012/34 razlagati tako, prvič, da morajo biti pribitki na uporabnine nujno objavljeni v programu omrežja, preden jih odobri regulatorni organ, drugič, da morajo biti v tem dokumentu za vsak segment zadevnega trga navedene informacije o pribitkih, ki se

prištejejo uporabninam v zvezi s stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa, in tretjič, da zgolj sprememba zneska teh pribitkov pomeni spremembo bistvenega elementa ureditve zaračunavanja uporabnin v smislu člena 32(6) te direktive.

58 Predložitveno sodišče se, na prvem mestu, sprašuje o razmerju med obveznostjo objave programa omrežja in postopkom odobritve povišanja uporabnin, kot je določen v nacionalnem pravu.

59 V zvezi s tem iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da Direktiva 2012/34, ker ne določa nobenega postopka odobritve, posledično ne ureja podrobnih pravil, ki bi morala biti upoštevana v takem postopku.

60 V skladu s tem pridržki, navedeni v okviru odgovora na prvo vprašanje, veljajo tudi v tem kontekstu. Podrobna pravila, ki se v nacionalnem pravu zahtevajo za tak postopek odobritve, torej ne smejo posegati v prerogative vpletenih akterjev in zlasti ne smejo upravljavcu železniške infrastrukture onemogočati, da bi spoštoval rok, ki je v členu 27(4) Direktive 2012/34 določen za objavo programa omrežja.

61 Iz tega sledi, da odločitev države članice, da za pribitke na uporabnine za infrastrukturo zahteva postopek odobritve, upravljavcu infrastrukture ne sme preprečiti, da v programu omrežja objavi informacije o pribitkih, ki jih je določil, in sicer brez obveznosti, da bi moral počakati na izid tega postopka, pri čemer po potrebi navede, da tak postopek poteka.

62 Predložitveno sodišče se, na drugem mestu, sprašuje, ali z vidika člena 27(2) Direktive 2012/34 zadostuje, da je v programu omrežja navedena skupna uporabnina za prevoženi vlakovni kilometer, ki v skladu s členom 31(3) te direktive pokriva tako stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa, kot pribitke, določene na podlagi člena 32 navedene direktive, ali pa je treba v tem dokumentu za vsak zadevni tržni segment navesti zneske pribitkov, ki se prištejejo uporabninam, povezanim s stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve.

63 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je v členu 3, točka 26, Direktive 2012/34 „program omrežja“ opredeljen kot „podrobna obrazložitev splošnih pravil, rokov, postopkov in meril za ureditve zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti, vključno z dodatnimi informacijami, potrebnimi za prošnje za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti“.

64 Člen 27(2) te direktive natančno določa, da mora program omrežja vsebovati informacije o pogojih dostopa do zadevne železniške infrastrukture in objektov za izvajanje storitev, povezanih z omrežjem upravljavca infrastrukture, ter o izvajanju storitev v teh objektih, katerih vsebina je opredeljena v Prilogi IV k tej direktivi.

65 V skladu s točko 2 te priloge IV pa mora program omrežja vsebovati oddelek o načelih zaračunavanja uporabnin in tarifah, ki vsebuje ustrezna pojasnila zlasti glede ureditve zaračunavanja uporabnin in zadostne informacije o uporabninah. V zvezi s tem morajo biti v programu podrobno opisani postopki, pravila in po potrebi lestvice, ki se uporabljajo za izvajanje členov od 31 do 36 Direktive 2012/34, tako glede stroškov kot tudi glede uporabnin.

66 Poleg tega je iz uvodne izjave 34 te direktive razvidno, da je cilj programa omrežja prevoznikom v železniškem prometu zagotoviti vse potrebne informacije, da lahko svojo pravico dostopa do železniške infrastrukture in storitev v objektih za izvajanje železniških storitev uveljavljajo na nediskriminatoren in pregleden način.

67 Iz te uvodne izjave 34 in iz besedila člena 3, točka 26, člena 27(2) in točke 2 Priloge IV k Direktivi 2012/34 izhaja, da za izpolnitev zahtev iz teh določb in uresničitev cilja, ki mu sledijo, ne zadostuje, da upravljavec železniške infrastrukture v program omrežja vključi skupno uporabnino za prevoženi vlakovni kilometer, ki krije stroške, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa, in morebitne pribitke.

68 Poleg tega imajo prevozniki v železniškem prometu pravico, kot je razvidno iz točk 37 in 38 te sodbe, da pred regulatornim organom izpodbijajo uporabnine, ki so objavljene v programu omrežja ter ki so v nasprotju s pravili in načeli, določenimi v Direktivi 2012/34. Ker so pribitki, kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 97 sklepnih predlogov, urejeni s pravili, ki odstopajo od načel zaračunavanja uporabnin, ki se uporabljajo za uporabnine za infrastrukturo in objekte za izvajanje železniških storitev, bi bila pravica prevoznikov v železniškem prometu, da zahtevajo ponovno preučitev, ogrožena, če informacije o stroških, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, in informacije o navedenih pribitkih v tem dokumentu ne bi bile navedene ločeno.

69 Iz tega sledi, da kadar upravljavec omrežja infrastrukture določi pribitke na podlagi člena 32 Direktive 2012/34, morajo biti v programu omrežja za vsak del zadevnega trga navedene informacije o pribitkih, ki se prištejejo uporabninam v zvezi s stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa.

70 Predložitveno sodišče se, na tretjem mestu, sprašuje o razlagi člena 32(6) Direktive 2012/34, v skladu s katerim mora upravljavec infrastrukture, če namerava spremeniti bistvene elemente ureditve zaračunavanja uporabnin iz odstavka 1 tega člena 32, te spremembe javno objaviti vsaj tri mesece pred rokom za objavo programa omrežja v skladu s členom 27(4) te direktive.

71 V zadnjenavedenem členu je določeno, da se program omrežja objavi najpozneje štiri mesece pred rokom za vložitev prošenj za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti.

72 Tako se v primeru spremembe „bistvenega elementa“ ureditve zaračunavanja uporabnin trije meseci iz člena 32(6) Direktive 2012/34 prištejejo štirim mesecem iz člena 27(4) navedene direktive, s čimer se zadevnim upravljavcem zagotovi dodaten čas, da ob upoštevanju predvidljivih stroškov, ki jih bodo morali nositi, pripravijo svojo poslovno odločitev glede prošnje za dodelitev zmogljivosti železniške infrastrukture.

73 Čeprav v Direktivi 2012/34 ni opredeljeno, kaj je treba šteti za „bistveni element“ ureditve zaračunavanja uporabnin, pa je iz cilja, ki se uresničuje z obveznostjo objave programa omrežja, iz opredelitve tega dokumenta in iz opisa informacij, ki morajo biti nujno navedene v tem dokumentu, kot je bilo opozorjeno v točkah od 63 do 66 te sodbe, mogoče sklepati, da „bistveni elementi ureditve zaračunavanja uporabnin“ v smislu člena 32(6) te direktive zajemajo sestavne elemente za izračun pribitkov in metodo izračuna, ki jo je treba uporabiti, ne zajemajo pa nujno rezultata tega izračuna.

74 Zato, kot sta v pisnih stališčih trdili poljska vlada in Komisija, se taka sprememba – če se je glede na prejšnje obdobje veljavnosti voznega reda spremenil le znesek pribitkov, ne da bi se spremenila zlasti načela za izračun teh pribitkov – ne sme šteti za spremembo bistvenega elementa ureditve zaračunavanja uporabnin.

75 Na drugo in tretje vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 27(2) ter člen 32(1) in (6) Direktive 2012/34 razlagati tako, prvič, da ni nujno, da so informacije o pribitkih na uporabnine v programu omrežja objavljene, preden jih odobri regulatorni organ, drugič, da morajo biti v tem dokumentu za vsak segment zadevnega trga navedene informacije o pribitkih, ki se prištejejo uporabninam v zvezi s stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, in tretjič, da zgolj sprememba zneska teh pribitkov ne pomeni spremembe bistvenega elementa ureditve zaračunavanja uporabnin v smislu člena 32(6) te direktive.

Četrto vprašanje

76 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2012/34 razlagati tako, da informacije o pribitkih, objavljenih v programu omrežja za obdobje veljavnosti zadevnega operativnega voznega reda, zavezujejo regulatorni organ pri izvajanju pristojnosti glede odobritve, ki mu jo je podelila država članica.

77 Kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje, mora upravljavec železniške infrastrukture pri razdelitvi pristojnosti, določeni z Direktivo 2012/34, določiti in pobrati uporabnine za uporabo te infrastrukture, vključno z morebitnimi pribitki, v skladu z okvirom zaračunavanja uporabnin in predpisanimi pravili za zaračunavanje uporabnin. Poleg tega, čeprav je pobiranje teh pribitkov lahko pogojeno s postopkom odobritve, je treba pri tem postopku upoštevati naloge regulatornega organa, kot so zagotovljene s členom 56 te direktive.

78 Ta regulatorni organ mora nato na podlagi tega člena 56 na zahtevo prosilca ali na lastno pobudo preveriti, ali so te uporabnine v skladu z navedeno direktivo in z nacionalnimi določbami, sprejetimi za njeno izvajanje. Ta organ mora zlasti v zvezi s pribitki preveriti, ali so informacije o pribitkih, objavljene v programu omrežja, v skladu z okvirom zaračunavanja uporabnin, ki ga je določila država članica na podlagi člena 29(1) iste direktive, in ureditvijo zaračunavanja uporabnin, ki jo je upravljavec železniške infrastrukture določil na podlagi člena 32(1) in (6) te direktive.

79 Regulatorni organ je pri tem preverjanju torej pooblaščen, da zadevnemu upravljavcu železniške infrastrukture sporoči spremembe, ki jih je treba za odpravo neskladnosti ureditve zaračunavanja uporabnin z zahtevami iz Direktive 2012/34 izvesti v tej ureditvi (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2021, LatRailNet in Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, točki 38 in 45 ter navedena sodna praksa).

80 Čeprav lahko take spremembe, odvisno od primera, povzročijo povečanje ali zmanjšanje pribitkov, pa ostaja dejstvo, da morajo biti omejene na odpravo takih primerov nezdružljivosti. Regulatorni organ dejansko ni pooblaščen, da upravljavca železniške infrastrukture prisili, da upošteva njegovo presojo smotrnosti, saj bi regulatorni organ s tem posegel v polje proste presoje, ki ga mora imeti ta upravljavec, kot je bilo opozorjeno v točki 49 te sodbe.

81 Na četrto vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 29(1) ter člena 32 in 56 Direktive 2012/34 razlagati tako, da informacije o pribitkih, objavljenih v programu omrežja za obdobje veljavnosti zadevnega operativnega voznega reda, zavezujejo regulatorni organ pri izvajanju pristojnosti glede odobritve, ki mu jo je podelila država članica, tako da morajo biti spremembe, za katere ta organ od upravljavca infrastrukture zahteva, naj jih uporabi pri teh pribitkih, omejene na odpravo primerov nezdružljivosti s to direktivo in ne smejo vključevati presoje smotrnosti, ki jo opravi ta organ.

Peto vprašanje

82 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 32(1) Direktive 2012/34 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se za določitev pribitkov upošteva skupni znesek prihodkov, za katerega država članica določi, da ga mora upravljavec infrastrukture doseči, in ali je treba pri izračunu skupnih stroškov, ki jih ima upravljavec infrastrukture, upoštevati tudi druge prihodke, ki jih ta upravljavec prejme, zlasti javne subvencije.

83 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je bilo ugotovljeno v točki 48 te sodbe, da mora imeti upravljavec infrastrukture za zagotovitev cilja upravljavske neodvisnosti upravljavca infrastrukture, kot je določen v členu 4 Direktive 2012/34, polje proste presoje pri določanju zneska uporabnin.

84 Ne glede na to, ali trg lahko prenese pribitke, kot to zahteva člen 32(1) Direktive 2012/34, pa to, da država članica določi skupni znesek prihodkov, ki jih mora doseči upravljavec infrastrukture, povzroči omejitev tega polja proste presoje upravljavca infrastrukture v obsegu, ki ni združljiv s tem ciljem (glej po analogiji sodbo z dne 11. julija 2013, Komisija/Češka republika, C-545/10, EU:C:2013:509, točka 36).

85 Obveznost doseganja takšnega zneska lahko upravljavca železniške infrastrukture spodbudi, da bo dal prednost pobiranju prihodkov, medtem ko morajo ureditve zaračunavanja uporabnin na podlagi uvodne izjave 43 Direktive 2012/34 upravljavce železniške infrastrukture spodbujati k optimizaciji uporabe infrastrukture.

86 V zvezi z izračunom zneska pribitkov je treba opozoriti, da se na podlagi člena 31(3), prvi pododstavek, Direktive 2012/34 stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniških storitev, krijejo z uporabninami, pobranimi za vse minimalne storitve in za dostop do infrastrukture, ki povezuje objekte za izvajanje železniških storitev. V okviru ureditve zaračunavanja uporabnin, ki jo določi država članica, se lahko razlika med temi stroški in skupnimi stroški, ki jih ima upravljavec infrastrukture v zvezi s tem obratovanjem, v skladu s členom 32(1) te direktive nadomesti s pribitki.

87 Ob upoštevanju načel pobiranja uporabnin, ki so tako določena z Direktivo 2012/34, morebitni prihodki upravljavca infrastrukture, ki niso povezani z dajanjem železniške infrastrukture na voljo, niso pomembni za določitev skupnih stroškov, ki jih je imel upravljavec infrastrukture.

88 Kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točkah od 115 do 118 sklepnih predlogov, pa je treba javne subvencije, ki jih upravljavec železniške infrastrukture prejme za kritje stroškov, povezanih z zagotavljanjem železniške infrastrukture, odšteti od zneska skupnih stroškov, ki se lahko uporabijo kot osnova za izračun pribitkov. Namen takih subvencij je namreč kritje istih stroškov, kot so tisti, ki so lahko predmet navedenih pribitkov, saj se ti pribitki ne morejo uporabiti za ustvarjanje dobička.

89 Glede na navedeno je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4 in člen 32(1) Direktive 2012/34 razlagati tako, da nasprotujeta temu, da se pri določitvi pribitkov upošteva skupni znesek prihodkov, za katerega država članica določi, da ga mora upravljavec infrastrukture doseči. Za določitev skupnih stroškov, ki nastanejo temu upravljavcu, je treba po potrebi upoštevati javne subvencije, ki jih ta prejme za kritje stroškov, povezanih z dajanjem navedene infrastrukture na razpolago.

Stroški

90 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Člen 29(1) ter člena 32 in 56 Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016,**

   je treba razlagati tako, da

   ne nasprotujejo temu, da država članica za pobiranje pribitkov na uporabnine za železniško infrastrukturo, ki jih določi upravljavec te infrastrukture, zahteva postopek odobritve, vendar pod pogojem, da se s takim postopkom spoštuje polje proste presoje, ki ga mora imeti upravljavec navedene infrastrukture pri določanju zneska uporabnin, tako da se mu omogoči, da to polje proste presoje uporabi kot instrument upravljanja, ter da se s takim postopkom ne posega v prerogative vpletenih akterjev in da se nadzornemu organu ne prepreči izvajanje njegovih nalog v skladu z navedenim členom 56.

2. **Člen 27(2) ter člen 32(1) in (6) Direktive 2012/34, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2016/2370,**

   je treba razlagati tako, da

   prvič, ni nujno, da so informacije o pribitkih na uporabnine v programu omrežja objavljene, preden jih odobri regulatorni organ, drugič, da morajo biti v tem dokumentu za vsak segment zadevnega trga navedene informacije o pribitkih, ki se prištejejo uporabninam v zvezi s stroški, ki nastanejo neposredno pri izvajanju železniške storitve, in tretjič, da zgolj sprememba zneska teh pribitkov ne pomeni spremembe bistvenega elementa ureditve zaračunavanja uporabnin v smislu člena 32(6) Direktive 2012/34, kakor je bila spremenjena.

3. **Člen 29(1) ter člen 32 in 56 Direktive 2012/34, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2016/2370,**

   je treba razlagati tako, da

   informacije o pribitkih, objavljenih v programu omrežja za obdobje veljavnosti zadevnega operativnega voznega reda, zavezujejo regulatorni organ pri izvajanju pristojnosti glede odobritve, ki mu jo je podelila država članica, tako da morajo biti spremembe, za katere ta organ od upravljavca infrastrukture zahteva, naj jih uporabi pri teh pribitkih, omejene na odpravo primerov nezdružljivosti z Direktivo 2012/34, kakor je bila spremenjena, in ne smejo vključevati presoje smotrnosti, ki jo opravi ta organ.

4. Člen 4 in člen 32(1) Direktive 2012/34, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2016/2370,

je treba razlagati tako, da

da nasprotujeta temu, da se pri določitvi pribitkov upošteva skupni znesek prihodkov, za katerega država članica določi, da ga mora upravljavec infrastrukture doseči. Za določitev skupnih stroškov, ki nastanejo temu upravljavcu, je treba po potrebi upoštevati javne subvencije, ki jih ta prejme za kritje stroškov, povezanih z dajanjem navedene infrastrukture na razpolago.

Podpisi