Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 16. ožujka 2023. [1]

Predmet C-671/21

UAB „Gargždų geležinkelis”
uz sudjelovanje:
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB „LTG Infra”

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Željeznički prijevoz – Direktiva 2012/34/EU – Dodjela infrastrukturnog kapaciteta – Raspored – Članak 45. – Postupak usuglašavanja – Članak 46. – Zakrčena infrastruktura – Kriteriji za davanje prednosti – Članak 47. – Nacionalni propis kojim se kao kriterij za davanje prednosti predviđa stopa iskorištenosti infrastrukture – Dodjela na pravedan i nediskriminirajući način”

1. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora u kojem se raspravlja o tumačenju različitih odredbi Direktive 2012/34/EU [2] u vezi s nacionalnim pravnim pravilima kojima se uređuje dodjela javnog željezničkog infrastrukturnog kapaciteta na korištenje.

2. Spor se u biti odnosi na: (a) kriterije za davanje prednosti koji se u skladu s litavskim propisima primjenjuju na zahtjeve poduzeća koja žele koristiti željezničku infrastrukturu, osobito kad je ona zakrčena, te (b) prethodni postupak usuglašavanja koji je upravitelj te infrastrukture dužan provesti.

[1] Izvorni jezik: španjolski

[2] Direktiva 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.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije: Direktiva 2012/34

3. Članak 39. („Dodjela kapaciteta”) glasi:

„1. Države članice mogu propisati okvir za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta poštujući uvjet neovisnosti u upravljanju koji je propisan u članku 4. Propisuju se posebna pravila za dodjelu kapaciteta. Upravitelj infrastrukture provodi postupak dodjele kapaciteta. Upravitelj infrastrukture posebno osigurava dodjelu kapaciteta na pravedan i nediskriminirajući način i u skladu s pravom Unije.

[…]”.

4. U članku 44. („Podnošenje zahtjeva”) navodi se:

„1. Podnositelji zahtjeva mogu od upravitelja infrastrukture u skladu s javnim ili privatnim pravom zatražiti ugovor kojim se dodjeljuju prava korištenja željezničke infrastrukture […]

[…]”.

5. Člankom 45. („Raspored”) propisuje se:

„1. Upravitelj infrastrukture, u što većoj mogućoj mjeri, ispunjava sve zahtjeve za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta, uključujući zahtjeve za trase vlaka koje prelaze više mreža, i, u što većoj mogućoj mjeri, uzima u obzir sva ograničenja za podnositelje zahtjeva, uključujući gospodarski učinak na njihovo poslovanje.

2. Upravitelj infrastrukture može dati prioritet određenim uslugama kod izrade rasporeda i usuglašavanja, ali samo u skladu s člancima 47. i 49.

3. Upravitelj infrastrukture savjetuje se sa zainteresiranim strankama o nacrtu voznog reda i daje im barem mjesec dana da daju svoje mišljenje […].

4. Upravitelj infrastrukture poduzima odgovarajuće mjere kako bi se pozabavio svim spomenutim problemima.”

6. U skladu s člankom 46. („Postupak usuglašavanja”):

„1. Ako upravitelj infrastrukture naiđe na sukobe između različitih zahtjeva tijekom postupka izrade rasporeda iz članka 45., on pokušava koordinirati zahtjeve i osigurati da u najboljoj mogućoj mjeri zadovolji sve zahtjeve.

2. Ako dođe do situacije koja zahtjeva usuglašavanje, upravitelj infrastrukture, u razumnim granicama, ima pravo predložiti infrastrukturni kapacitet koji se razlikuje od zatraženog.

3. Upravitelj infrastrukture pokušava sve sukobe riješiti savjetovanjem s podnositeljima zahtjeva. To savjetovanje temelji se na dostavi sljedećih podataka u razumnom roku, besplatno i u pismenom ili elektronskom obliku:

[…]

4. Načela na kojima se temelji postupak usuglašavanja navedena su u izvješću o mreži. Ona posebno odražavaju poteškoće u organizaciji međunarodnih trasa vlakova i učinak koji izmjene mogu imati na druge upravitelje infrastrukture.

5. Kad je zahtjevima za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta nemoguće udovoljiti bez usuglašavanja, upravitelj infrastrukture pokušava izaći u susret svim zahtjevima putem usuglašavanja.

6. Ne dovodeći u pitanje trenutne žalbene postupke i odredbe članka 56., u slučaju sporova vezanih uz dodjelu infrastrukturnog kapaciteta, mora postojati sustav za rješavanje sporova radi brzog rješavanja takvih sporova. Taj sustav mora biti opisan u izvješću o mreži. U slučaju primjene ovog sustava, odluka se donosi u vremenskom roku od 10 radnih dana."

7. U skladu s člankom 47. („Zakrčena infrastruktura"):

„1. Ako, nakon usuglašavanja traženih trasa vlakova i savjetovanja sa podnositeljima zahtjeva, nije moguće zadovoljiti zahtjeve za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta, upravitelj infrastrukture odmah proglašava zakrčenim dio infrastrukture na kojem se to dogodilo. To se čini i u slučaju infrastrukture za koju se očekuje da u skoroj budućnosti neće imati dovoljno kapaciteta.

[…]

3. Ako pristojbe u skladu s člankom 31. stavkom 4. nisu naplaćene ili nisu ostvarile zadovoljavajući rezultat i infrastruktura je proglašena zakrčenom, upravitelj infrastrukture može dodatno primijeniti kriterij prednosti za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta.

4. Kriteriji za davanje prednosti uzet će u obzir važnost usluge za društvo u odnosu na bilo koju drugu uslugu koja će zbog toga biti isključena.

Kako bi osigurale razvoj odgovarajućih usluga prijevoza, posebno kako bi ispunile zahtjeve vezane uz javne usluge ili kako bi promicale domaći i međunarodni željeznički prijevoz tereta, države članice mogu, pod nediskriminirajućim uvjetima, poduzeti sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da se takvim uslugama da prednost pri dodjeli infrastrukturnih kapaciteta.

[…].

6. Postupci koje treba slijediti i kriteriji koje treba primjenjivati ako je infrastruktura zakrčena utvrđuju se u izvješću o mreži."

8. Na temelju članka 52. („Korištenje trasa vlakova"):

„1. Upravitelj infrastrukture navodi u izvješću o mreži uvjete na temelju kojih pri određivanju prioriteta za postupak dodjele uzima u obzir razine iskorištenosti trasa vlakova u prethodnom razdoblju.

2. U slučaju zakrčene infrastrukture, upravitelj infrastrukture zahtjeva oslobađanje trase vlaka koja je, u razdoblju od barem mjesec dana, korištena ispod kvote koja je propisana u izvješću o

mreži, osim ako je to posljedica ne-gospodarskih razloga koji su izvan kontrole podnositelja zahtjeva."

B. Litavsko pravo. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 „Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo"[3]

9. U članku 28. pojašnjava se:

„Kad je to moguće, upravitelj javne željezničke infrastrukture, kako bi usuglasio zahtjeve za dodjelu podnesene za isti kapacitet, podnositeljima zahtjeva […] predlaže druge kapacitete, koje dotični podnositelji nisu naveli u zahtjevima. Ako podnositelji zahtjeva […] odbiju alternativne kapacitete koje predloži upravitelj javne željezničke infrastrukture ili ako oni ne postoje, upravitelj javne željezničke infrastrukture primjenjuje pravilo o davanju prednosti, odnosno, kapacitet o kojem je riječ dodjeljuje podnositelju zahtjeva koji će ga koristiti za pružanje usluga prijevoza putnika i robe na međunarodnoj razini; ako se kapaciteti neće koristiti za pružanje usluga prijevoza putnika i robe na međunarodnoj razini, dodjeljuju se podnositelju zahtjeva koji će ih koristiti za pružanje usluga prijevoza putnika i robe na lokalnoj razini; ako se kapaciteti neće koristiti za pružanje usluga prijevoza putnika i robe ni na međunarodnoj ni na lokalnoj razini, dodjeljuju se podnositelju zahtjeva […] koji će ih koristiti tijekom najvećeg broja dana; ako se predviđa jednak broj dana korištenja kapaciteta, dodjeljuje se podnositelju zahtjeva […] koji je u svojem zahtjevu zatražio najveći mogući broj pruga na pravcu o kojem je riječ."

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

10. Društvo UAB Gargždų geležinkelis (u daljnjem tekstu: Gargždų geležinkelis) podnijelo je 3. travnja 2019. zahtjev za dodjelu željezničkog infrastrukturnog kapaciteta za teretne vlakove za razdoblje 2019. – 2020.

11. Lietuvos transporto saugos administracija (Litavska uprava za sigurnost prometa) navedeni je zahtjev 3. svibnja 2019. proslijedila na razmatranje upravitelju javne infrastrukture[4].

12. Upravitelj infrastrukture je 10. srpnja 2019. Upravi za sigurnost prometa podnio nacrt voznog reda. Napomenuo je da u vozni red, zbog ograničenog kapaciteta na određenim dijelovima željezničke infrastrukture, nije bilo moguće uvrstiti kapacitet koji su pojedini podnositelji zahtjeva (među kojima je bilo i društvo Gargždų geležinkelis) tražili jer su neki zahtjevi bili međusobno nekompatibilni.

13. Društvo Gargždų geležinkelis tvrdilo je 17. srpnja 2019. pred upraviteljem infrastrukture i Upravom za sigurnost prometa da je eventualno zakrčenje infrastrukture umjetno jer vozni red uključuje zahtjeve različitih podnositelja koji se odnose na prijevoz iste robe.

[3] Pravilnik o dodjeli javnog željezničkog infrastrukturnog kapaciteta, odobren Odlukom Vlade br. 611 od 19. svibnja 2004. (u daljnjem tekstu: Pravilnik o dodjeli)

[4] U Litvi je to Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija AB (Uprava dioničkog društva Lietuvos geležinkeliai nadležna za željezničku infrastrukturu; u daljnjem tekstu: upravitelj infrastrukture).

14. Upravitelj infrastrukture odgovorio je 3. kolovoza 2019. društvu Gargždų geležinkelis da se zbog razlika u pogledu dodjele istih kapaciteta određenog dijela javne željezničke infrastrukture pokrenuo postupak usuglašavanja. Pojasnio je da zahtjevi za dodjelu kapaciteta ne sadržavaju informacije o robi koju se planira prevoziti.

15. Upravitelj infrastrukture obavijestio je 23. rujna 2019. društvo Gargždų geležinkelis da se proglašenje dijela javne željezničke infrastrukture zakrčenim temelji na stvarnom kapacitetu tog dijela, koji je utvrđen analizom zahtjevâ za dodjelu kapaciteta za razdoblje važenja voznog reda. Osim toga, istaknuo je da upravitelj infrastrukture, s obzirom na to da je jedan od podnositelja zahtjeva odbio sudjelovati u postupku usuglašavanja, ne može predložiti druge kapacitete u zamjenu za zahtijevane.

16. Upravitelj infrastrukture obavijestio je 24. rujna 2019. Upravu za sigurnost prometa da je od 27. kolovoza do 23. rujna 2019. proveo postupak usuglašavanja, ali da po njegovu završetku nije mogao ispuniti sve zahtjeve. Stoga je proglasio da su određeni dijelovi javne željezničke infrastrukture zakrčeni tijekom razdoblja važenja voznog reda za 2019.

17. Društvo Gargždų geležinkelis zatražilo je 30. rujna 2019. od Uprave za sigurnost prometa da preispita postupanje upravitelja infrastrukture.

18. Uprava za sigurnost prometa ocijenila je 15. listopada 2019. da je postupanje upravitelja infrastrukture prilikom razmatranja i usuglašavanja zahtjeva bilo u skladu s tad važećim propisima te da se njime nisu povrijedili prava ni legitimni interesi društva Gargždų geležinkelis.

19. Ravnatelj Uprave za sigurnost prometa odlučio je 17. listopada 2019. društvu Gargždų geležinkelis ne dodijeliti zatražene kapacitete jer su oni već dodijeljeni drugim poduzećima u skladu s pravilom o davanju prednosti utvrđenim u točki 28. Pravilnika o dodjeli. Usto je naveo da nije bilo moguće predložiti alternativne kapacitete jer je dio javne željezničke infrastrukture zakrčen.

20. Društvo Gargždų geležinkelis je 12. studenoga 2019. ravnatelju regulatornog tijela podnijelo pritužbu na tu odluku, a ono je 13. veljače 2020. donijelo odluku kojom tu pritužbu odbija.

21. Društvo Gargždų geležinkelis protiv potonje je odluke podnijelo tužbu Vilniaus apygardos administracinis teismasu (Okružni upravni sud u Vilniusu, Litva), koji ju je odbio presudom od 22. listopada 2020.

22. Društvo Gargždų geležinkelis je protiv presude od 22. listopada 2020. podnijelo žalbu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasu (Vrhovni upravni sud Litve).

23. Navedeni sud ima dvojbe, kao prvo, u pogledu nacionalnih pravnih pravila kojima se uređuje dodjela infrastrukturnog kapaciteta. Konkretno, pita jesu li treće i četvrto pravilo o davanju prednosti, koja su utvrđena u točki 28. Pravilnika o dodjeli, u suprotnosti s Direktivom 2012/34.

24. Tim se pravilima kao kriterij za davanje prednosti prilikom dodjele infrastrukturnog kapaciteta utvrđuje stopa iskorištenosti mreže, što bi moglo predstavljati povredu načela nediskriminacije jer se postojećem prijevozniku daje neopravdana prednost. To je utvrđeno u

presudi Suda od 28. veljače 2013.[5] u pogledu Direktive 2001/14[6], koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2012/34.

25. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga je li za primjenu kriterija za davanje prednosti nužno da se infrastruktura proglasi zakrčenom ili ih upravitelj infrastrukture, kao što bi se to moglo zaključiti iz članka 45. stavka 2. Direktive 2012/34, može pak primijeniti i u okviru postupka izrade rasporeda i usuglašavanja.

26. U tom je kontekstu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve) Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„Treba li prvu i drugu rečenicu članka 47. stavka 4. Direktive 2012/34/EU tumačiti na način da se njima nedvosmisleno zabranjuje donošenje nacionalnog propisa u skladu s kojim se u slučaju zakrčenosti željezničke infrastrukture za potrebe dodjele kapaciteta može uzeti u obzir stopa njezine iskorištenosti? Je li u tom pogledu relevantno je li stopa iskorištenosti željezničke infrastrukture povezana sa stvarnom iskorištenosti te infrastrukture u prošlosti ili s njezinom planiranom iskorištenosti tijekom važenja relevantnog voznog reda? Jesu li u tom pogledu relevantne odredbe članaka 45. i 46. Direktive 2012/34/EU, kojima se upravitelju javne infrastrukture ili subjektu koji odlučuje o kapacitetu dodjeljuje široka diskrecijska ovlast za usuglašavanje traženih kapaciteta, i provedba tih odredbi u nacionalnom pravu? Je li u tom pogledu relevantna činjenica da je infrastruktura u danom slučaju proglašena zakrčenom zbog toga što su dva ili više željezničkih prijevoznika kapacitet zatražila za prijevoz istog tereta?

Treba li članak 45. stavak 2. Direktive 2012/34/EU […] tumačiti na način da upravitelj infrastrukture može nacionalno pravilo o davanju prednosti primijeniti i kada infrastruktura nije proglašena zakrčenom? U kojoj mjeri (na temelju kojih kriterija) upravitelj infrastrukture mora, prije proglašenja infrastrukture zakrčenom, usuglasiti zatražene trase vlakova te se savjetovati s podnositeljima zahtjeva na temelju prve rečenice članka 47. stavka 1. Direktive 2012/34/EU? Treba li to savjetovanje s podnositeljima zahtjeva obuhvaćati ocjenjivanje toga jesu li dva ili više podnositelja zahtjeva podnijeli nekompatibilne zahtjeve za prijevoz istog tereta (robe)?”

III. Postupak pred Sudom

27. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 9. studenoga 2021.

28. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Gargždų geležinkelis, litavska vlada i Europska komisija.

29. Sud je odlučio da nije potrebno održati raspravu.

[5] Predmet Komisija/Španjolska (C-483/10, EU:C:2013:114; u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Španjolska)

[6] Direktiva 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.)

IV. Ocjena

A. Uvodna razmatranja

30. Radi boljeg razumijevanja spora, bilo bi dobro iznijeti kratak pregled pravila kojima se uređuje postupanje upravitelja infrastrukture prilikom dodjele kapaciteta za korištenje dijelova željezničke infrastrukture [7].

31. Direktiva 2012/34 obuhvaća pravila koja se primjenjuju na upravljanje željezničkom infrastrukturom, s jedne strane, i na aktivnosti željezničkih prijevoznika, s druge strane. Među tim potonjim pravilima nalaze se pravila kojima se uređuje pravni okvir izdavanja dozvola i dodjele infrastrukturnog kapaciteta navedenim prijevoznicima koji su obvezni plaćati naknade za njegovo korištenje.

32. Željeznička infrastruktura ima, kao što je logično, ograničeni kapacitet [8] jer je „prirodni monopol” [9] koji ne bi imalo smisla multiplicirati. Nakon definicije željezničke infrastrukture u Direktivi 2012/34 opisani su elementi od kojih se infrastruktura sastoji i koji su detaljno navedeni u Prilogu I. [10]. Pojam mreže povezan je s tom infrastrukturom: željeznička mreža znači „cjelokupna željeznička infrastruktura kojom upravlja upravitelj infrastrukture” [11].

33. Željezničkom infrastrukturom (koja je povezana s pojmom trasa vlakova) [12] upravlja upravitelj odgovoran za njezino upravljanje, održavanje i obnovu. Oni koji su prethodno pribavili dozvolu koja ih kvalificira kao željezničke prijevoznike dužni su od upravitelja infrastrukture zatražiti da im prizna pravo na korištenje određenog infrastrukturnog kapaciteta.

34. Postupku dodjele željezničke infrastrukture prethodi takozvano „izvješće o mreži” u kojem upravitelj infrastrukture navodi opća pravila, rokove, postupke i kriterije te dodjele. Direktiva 2012/34 prepušta upravitelju da konkretizira razne posebnosti u tom pogledu [13].

35. Osnovno je načelo da upravitelj infrastrukture u najvećoj mogućoj mjeri ispunjava sve zahtjeve za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta koje zaprimi. Ako to nije izvedivo, primjenjuje druge kriterije dodjele [14]. Osim toga, dužan je izraditi nacrt voznog reda i dostaviti ga zainteresiranim stranama kako bi one mogle dati svoje mišljenje.

7 U točkama koje slijede (31. do 41.) prenosim, uz pokoju manju izmjenu, točke 51. do 63. iz svojeg mišljenja u predmetu C-388/17, SJ (EU:C:2018:738).

8 Tako je istaknuto u uvodnoj izjavi 58. Direktive 2012/34 u skladu s kojom „programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta moraju voditi računa o učincima sve većeg zasićenja infrastrukturnog kapaciteta što na kraju može dovesti do nestašice kapaciteta”.

9 Uvodna izjava 71. Direktive 2012/34

10 Uključuju fizičke preduvjete potrebne za uvođenje željezničke mreže i njezine usluge, kao što su zemljište, pruga i pružno tijelo, peroni i utovarno-istovarne rampe, pješačke staze, pregrade, zaštite, konstrukcijske građevine (mostovi ili tuneli), željezničko-cestovni prijelazi, pružni gornji ustroj, pristupni putovi za putnike i robu, signalno-sigurnosni i telekomunikacijski uređaji na otvorenoj pruzi, u kolodvorima i na ranžirnim kolodvorima, rasvjetni sustavi i postrojenja za pretvorbu i prijenos električne energije za vuču vlakova ili zgrade koje koristi odjel za infrastrukturu.

11 Članak 3. točka 25. Direktive 2012/34

12 Pod infrastrukturnim kapacitetom podrazumijeva se „mogući broj trasa vlakova na pojedinom dijelu infrastrukture u određenom vremenskom razdoblju” (članak 3. točke 24. i 27.).

13 Tako, na primjer, određivanje pravila o primjeni pristojbi (članak 29. stavak 3.), utvrđivanje uvjeta koje moraju ispuniti podnositelji zahtjeva (članak 41. stavak 2.), određivanje načela postupka usuglašavanja i sustava za rješavanje sporova (članak 46. stavci 4. i 6.) ili, na kraju, u vezi sa zakrčenom infrastrukturom, utvrđivanje postupaka i kriterija koje treba slijediti te minimalnu kvotu korištenja (članak 47. stavak 6. i članak 52. stavak 2.).

14 Kada upravitelj infrastrukture naiđe na problem između različitih zahtjeva, on pokušava, usuglašavanjem zahtjeva, osigurati najbolje moguće usklađivanje svih zahtjeva, pri čemu, u razumnim granicama, može predložiti infrastrukturni kapacitet koji se razlikuje od zatraženog.

36. Odluke [15] o dodjeli infrastrukturnog kapaciteta omogućit će utvrđivanje voznog reda na temelju planiranih kretanja vlakova i željezničkih vozila na određenoj infrastrukturi tijekom razdoblja za koje on vrijedi. Prilog VII. stavak 2. Direktive 2012/34 odnosi se na promjene ili prilagodbe voznog reda, što upućuje na njegovu fleksibilnost i prilagodljivost promjenjivim okolnostima.

37. Upravitelj infrastrukture ograničen je realnim (prostornim i vremenskim) mogućnostima prilikom udovoljavanja zahtjevima podnositelja. Budući da putovanja ovise o prugama i učinkovitosti uslužnih objekata, upravitelj nužno mora koordinirati pružanje usluge prijevoza svih željezničkih prijevoznika.

38. Doista, sloboda željezničkih prijevoznika, pri pružanju javnosti putovanja koja žele i voznih redova koje smatraju najprikladnijima, u skladu je s time da to pružanje ovisi o koordinacijskim odlukama upravitelja infrastrukture. Upravo upravitelj infrastrukture u konačnici „utvrđuje" (čak i kad ispunjava zahtjeve prijevoznika) takozvane „poslovne uvjete" usluge.

39. U Direktivi 2012/34 navode se mnogobrojni slučajevi u kojima se upravitelju infrastrukture dodjeljuju ovlasti koje utječu na te uvjete. Definicije iz članka 3. koje se odnose na „alternativni pravac", „izvedivu alternativu" ili „zakrčenu infrastrukturu" kasnije se odražavaju na regulaciju pa upravitelj infrastrukture može i mora sudjelovati u utvrđivanju uvjeta korištenja željezničke mreže, bez obzira je li riječ o „kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje", samim „linijama koje se trebaju pružiti" ili „učestalosti usluge" kako bi se izbjegla udvostručavanja ili zakrčenost [16].

40. Izvješće o mreži koje upravitelj mreže mora objaviti omogućava mu i da izmjeni elemente koji se ne mogu odrediti a priori. Osim toga, upravitelj mreže može dodijeliti kapacitete koji se razlikuju od zatraženih, čime se dokazuje da je prostor odlučivanja poduzeća koja pružaju usluge željezničkog prijevoza ograničen krajnjim mogućnostima zbog nestašice dostupnih resursa kojima je upravitelj infrastrukture dužan upravljati.

41. U konačnici, potreba za upravljanjem i raspodjelom ograničenih željezničkih resursa podrazumijeva da je upravitelj infrastrukture ovlašten odrediti poduzećima koja se koriste infrastrukturom uvjete pružanja usluga koji se odnose na kapacitet koji se treba staviti na raspolaganje, linije koje se trebaju pružiti i učestalost tih usluga.

42. Upravitelj infrastrukture ima središnju ulogu kao osoba odgovorna za upravljanje, održavanje i obnovu fizičke mreže koja omogućuje željeznički prijevoz. U skladu s člankom 39. stavkom 1. Direktive 2012/34, dužan je osigurati „dodjelu kapaciteta na pravedan i nediskriminirajući način".

43. S druge se strane nalaze željeznički prijevoznici koja imaju dozvolu [17] za poslovanje u sektoru, koja moraju podnijeti zahtjev da im se prizna pravo na korištenje određenog kapaciteta te infrastrukture kako bi mogle pružati svoje usluge prijevoza [18].

[15] Iako se Direktivom izričito ne upućuje na odluke o dodjeli infrastrukturnog kapaciteta, njihovo se donošenje podrazumijeva. Člankom 46. stavkom 6. predviđen je sustav rješavanja sporova (ne dovodeći u pitanje odnosnu žalbu u skladu s člankom 56.).

[16] Taj se kriterij potvrđuje Direktivom (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2012/34/EU u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika i upravljanja željezničkom infrastrukturom (SL 2016., L 352, str. 1.). U njezinoj uvodnoj izjavi 18. navodi se da „države članice mogu postaviti posebne uvjete za pravo pristupa infrastrukturi kako bi se omogućila provedba integriranog sustava voznog reda za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika".

[17] U skladu s člankom 17. stavkom 4. Direktive 2012/34, „[p]rijevoznik koji ne posjeduje odgovarajuću dozvolu za usluge koje planira pružati ne smije pružati usluge željezničkog prijevoza iz ovog poglavlja".

[18] U skladu sa samim člankom 17. stavkom 4. Direktive 2012/34, „dozvola, sama po sebi, ne daje nositelju pravo pristupa željezničkoj infrastrukturi".

44. Člankom 13. stavkom 1. Direktive 2012/34 upraviteljima infrastrukture nalaže se obveza da svim željezničkim prijevoznicima, na nediskriminirajući način, osiguraju minimalni pristupni paket iz točke 1. Priloga II.

45. Postupkom za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta iz Direktive 2012/34 nastoji se postići to da željeznički prijevoznici stvarno raspolažu dodijeljenim kapacitetom u skladu s obvezom iz njezina članka 10. stavka 1.[19].

46. Taj postupak traje od sastavljanja izvješća o mreži do usvajanja voznog reda[20]. Međufaze od kojih se sastoji taj postupak utvrđuju se u poglavlju IV. odjeljku 3. Direktive 2012/34, a to su:

– zahtjevi za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta koje podnose dva ili više podnositelja (željeznički prijevoznici);

– faza izrade rasporeda nakon što su podnositelji podnijeli svoje zahtjeve;

– faza usuglašavanja, koja se pokreće kad upravitelj infrastrukture mora donijeti odluku o međusobno nekompatibilnim zahtjevima; te

– proglašenje infrastrukture zakrčenom, do kojeg dolazi kad usuglašavanje nije moguće. Upravitelj infrastrukture u tom slučaju u svrhu dodjele primjenjuje kriterije za davanje prednosti.

47. Čini mi se da je pri ispitivanju upućenih pitanja prikladnije pratiti vremenski slijed postupka za dodjelu kapaciteta. Stoga ću se najprije osvrnuti na postupak usuglašavanja, a potom ću se usredotočiti na pravila primjenjiva na zakrčenu infrastrukturu.

B. Drugo prethodno pitanje

48. Potpitanjima upućenima u okviru drugog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev želi u biti saznati ima li upravitelj infrastrukture, prije nego što željezničku infrastrukturu proglasi zakrčenom:

– mogućnost primjene nacionalnog pravila o davanju prednosti,

– obvezu usuglašavanja zatraženih trasa vlakova i savjetovanja s podnositeljima zahtjeva, te

– obvezu ocjenjivanja toga predlažu li dva ili više podnositelja zahtjeva prijevoz istog tereta.

49. U tom se nizu potpitanja isprepliću materijalni aspekti (pravila o dodjeli kapaciteta) i formalni aspekti (postupci izrade rasporeda i usuglašavanja). Krenut ću od analize formalnih aspekata.

[19] „Željeznički[m] prijevoznici[ma] [dodijeliti], pod jednakim, nediskriminacijskim i transparentnim uvjetima, pravo pristupa željezničkoj infrastrukturi u svim državama članicama u svrhu pružanja svih vrsta usluga željezničkog prijevoza robe.” Stavak 2. članka 10. Direktive 2012/34 odnosi se na prijevoz putnika.

[20] Vozni red sadržava „skup podataka o svim planiranim kretanjima vlakova i željezničkih vozila na određenoj infrastrukturi tijekom razdoblja za koji isti vrijedi” (članak 3. točka 28. Direktive 2012/34).

1. Postupci izrade rasporeda i usuglašavanja: članci 45. i 46. Direktive 2012/34

50. U okviru izrade rasporeda „[u]pravitelj infrastrukture, u što većoj mogućoj mjeri, ispunjava sve zahtjeve za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta”[21]. Ako naiđe na sukobe između različitih zahtjeva, „pokušava koordinirati zahtjeve i osigurati da u najboljoj mogućoj mjeri zadovolji sve zahtjeve”[22].

51. Usuglašavanje[23] stoga ima ključnu ulogu prilikom dodjele infrastrukturnog kapaciteta kad postoje sukobi između zahtjeva. Za izvršenje te zadaće usuglašavanja, čija načela treba navesti u izvješću o mreži[24], člankom 46. Direktive 2012/34 se:

– Upravitelju infrastrukture omogućuje da, „u razumnim granicama, […] predlož[i] infrastrukturni kapacitet koji se razlikuje od zatraženog” (stavak 2.).

– Predviđa savjetovanje s podnositeljima zahtjeva, kojima se, bez otkrivanja identiteta drugih podnositelja zahtjeva, pružaju podaci o sadržaju zahtjeva ostalih podnositelja. Savjetovanjem se upravitelju infrastrukture nastoji omogućiti da riješi eventualno nastale sukobe (stavak 3.).

– Uspostavlja „sustav za rješavanje sporova radi brzog rješavanja” razlika koje postoje u pogledu dodjele infrastrukturnog kapaciteta (stavak 6.).

52. Iz svih tih pravnih pravila zaključuje se da i željeznički prijevoznici i upravitelj infrastrukture moraju aktivno sudjelovati u postupku usuglašavanja kako bi pronašli razumno rješenje. S obzirom na to da je upoznat sa zahtjevima svakog podnositelja zahtjeva i s postojećim ograničenjima kapaciteta, upravitelj infrastrukture omogućuje svakom od podnositelja zahtjeva da, čak i uz određenu žrtvu, ima mogućnost pružati svoje usluge.

53. Prema mojem mišljenju, uloga upravitelja infrastrukture nije tek posredovanje među sukobljenim stranama kako bi se postigao dogovor. Kao što sam to već naveo, njemu se Direktivom 2012/34 dodjeljuju ovlasti za donošenje odluke. Konkretno, člankom 46. stavkom 3. omogućuje mu se da rješava sukobe koji eventualno nastanu između podnositelja zahtjeva.

54. Iz informacija koje se navode u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i očitovanja stranaka moglo bi se zaključiti da postupak usuglašavanja koji je proveden u ovom slučaju nije u postupnosti u skladu s odredbama članka 46. Direktive 2012/34[25], ali o tom pitanju može odlučivati samo sud koji je uputio zahtjev zbog svoje blizine činjenicama.

[21] Članak 45. stavak 1. Direktive 2012/34.

[22] Članak 46. stavak 1. Direktive 2012/34. Slično tomu, u skladu sa stavkom 5. istog članka: „[k]ad je zahtjevima za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta nemoguće udovoljiti bez usuglašavanja, upravitelj infrastrukture pokušava izaći u susret svim zahtjevima putem usuglašavanja”.

[23] Definirano u članku 3. točki 22. Direktive 2012/34 kao „postupak kojim upravitelj infrastrukture i podnositelji zahtjeva nastoje riješiti situacije u kojima postoje proturječni zahtjevi za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta”.

[24] Članak 46. stavak 4. Direktive 2012/34/EZ i Prilog IV. točka 3. toj direktivi. U skladu s njim, izvješće o mreži sadržava, među ostalim, sljedeće informacije: „(d) načela postupka usuglašavanja i sustava rješavanja sporova koji su dostupni kao dio ove procedure”.

[25] Čini se da je taj postupak proveden tek razmjenom dopisa, pri čemu nema naznaka da se sukob pokušalo riješiti. U točki 15. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku upućuje se na to da je upravitelj infrastrukture nemoćan u pogledu činjenice da određeni podnositelj zahtjeva odbija sudjelovati u postupku usuglašavanja. To također proizlazi iz pisanih očitovanja društva Gargždų geležinkelis (točke 68. do 70.). Ne bi bilo logično da postupak usuglašavanja bude osuđen na neuspjeh jer jedan od podnositelja zahtjeva ne želi u njemu sudjelovati.

2. Može li se davati prednost u postupcima izrade rasporeda i usuglašavanja?

55. Člankom 45. stavkom 2. omogućuje se upravitelju infrastrukture da „d[â] prioritet određenim uslugama kod izrade rasporeda i usuglašavanja, ali samo u skladu s člancima 47. i 49.”.

56. Te odredbe nije lako tumačiti jer se člankom 47. uređuje proglašenje određenog dijela infrastrukture zakrčenim, a u članku 49. upućuje na specijaliziranu infrastrukturu (koja nije relevantna za ovaj predmet).

57. Prema mojem mišljenju, kriteriji za davanje prednosti određenim uslugama, koji se u članku 47. predviđaju u pogledu dodjele kapaciteta zakrčene infrastrukture, mogu se, mutatis mutandis, primijeniti na (prethodne) postupke izrade rasporeda i usuglašavanja zbog toga što se u članku 45. upućuje na članak 47.

58. Slažem se s tom tvrdnjom litavske vlade, a ne slažem s Komisijom, koja smatra da se člancima 45. i 46. ne predviđa primjena pravila o davanju prednosti, nego da su ona ograničena na članak 47. Komisija tvrdi da to proizlazi iz točaka 39. i 40. presude SJ[26], ali ja te točke tumačim drukčije.

59. Sud je u toj presudi, nakon pregleda osnovnih elemenata postupaka izrade rasporeda i usuglašavanja, naglasio da „[č]lanak 47. Direktive 2012/34 donosi odredbe u slučaju zakrčene željezničke infrastrukture, u okviru kojih upravitelj infrastrukture može odrediti kriterije prednosti”. Nije odlučivao (jer to u navedenom predmetu nije bilo potrebno) mogu li se isti kriteriji primjenjivati u postupcima izrade rasporeda i usuglašavanja.

60. Člancima 45. i 46. Direktive 2012/34, kao što sam to također već napomenuo, upravitelju infrastrukture daje se široka diskrecijska ovlast za odlučivanje o zahtjevima za dodjelu. U tu ga svrhu ništa ne sprečava da unaprijed (u izvješću o mreži) najavi na temelju kojih će razumnih, objektivnih i nediskriminirajućih kriterija izraditi raspored te, ovisno o potrebi, usuglasiti zahtjeve koji su međusobno nekompatibilni. U istom smislu, može dati prednost određenim uslugama ako je to u općem interesu.

61. Kao što to tvrdi litavska vlada, time se potiče transparentnost postupka jer podnositelji zahtjeva unaprijed znaju što mogu očekivati u trenutku usuglašavanja njihovih zahtjeva.

62. Druga je stvar kad se među pravilima o davanju prednosti kao odlučujući kriterij nalazi stopa iskorištenosti. U nastavku analiziram u kojoj mjeri taj kriterij podrazumijeva davanje prednosti postojećem prijevozniku jer se njegovom primjenom dovodi u pitanje jedan od ključnih ciljeva Direktive 2012/34, odnosno uspostava tržišnog natjecanja na tržištu željezničkog prometa.

3. Vrsta robe koja se prevozi

63. Slažem se s litavskom vladom i Komisijom da vrsta robe koja se prevozi nije relevantan element u postupku usuglašavanja zahtjeva za dodjelu kapaciteta koji se pokažu nekompatibilnima.

[26] Presuda od 28. veljače 2019. (C-388/17, EU:C:2019:161)

64. Posebnosti u pogledu vrste robe u Direktivi 2012/34 uzimaju se u obzir prilikom određivanja marži, ali ne u postupku usuglašavanja. U skladu s njezinim člankom 32. stavkom 1. četvrtim podstavkom, upravitelji infrastrukture mogu razlikovati tržišne segmente prema vrsti prevezene robe.

65. Štoviše, nema razloga da željeznički prijevoznik u zahtjevima za dodjelu kapaciteta navodi koju vrstu robe namjerava prevoziti. Naime, prema tvrdnjama društva Gargždų geležinkelis [27], njegov se zahtjev odnosio na teretne vlakove, pri čemu nije bilo navedeno koju robu namjerava prevoziti (što se čini i logičnim jer vrsta robe ovisi o konkretnim zahtjevima tržišta) [28].

C. Prvo prethodno pitanje

66. Potpitanjima upućenima u okviru prvog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev želi u biti saznati omogućuje li se člankom 47. stavkom 4. Direktive 2012/34 da se, nakon što se infrastruktura proglasi zakrčenom, utvrde kriteriji za davanje prednosti pri dodjeli u skladu s kojima se u obzir uzima prošla ili buduća stopa kojom određeni željeznički prijevoznik iskorištava tu infrastrukturu.

67. Stranke koje sudjeluju u postupku imaju oprečna stajališta u tom pogledu: Društvo Gargždų geležinkelis tvrdi da dolazi do diskriminacije prema prijevoznicima koji ulaze na tržište, što litavska vlada osporava. Komisija pak ustraje na tome da bi se kriterij, sve i kad bi hipotetski bio valjan, mogao dopustiti samo ako ne podrazumijeva ograničenje tržišnog natjecanja i ako se njime ne potiče zadržavanje kapaciteta.

68. Prema mojem mišljenju, presuda Komisija/Španjolska sadržava smjernice potrebne kako bi se odgovorilo na ta pitanja. Sud je u njoj:

– Odlučio da, „u skladu s člankom 14. stavkom 1. Direktive 2001/14 [sadašnjim člankom 39. stavkom 1. Direktive 2012/34] […], upravitelj infrastrukture posebno osigurava dodjelu kapaciteta na pravedan i nediskriminirajući način i u skladu s pravom Unije”.

– Utvrdio da je „kriterij koji se temelji na stvarnom korištenju mreže, kao kriterij dodjele infrastrukturnog kapaciteta, diskriminirajuć jer, kad je podneseno više zahtjeva za isti dio voznog reda ili je mreža zakrčena, pogoduje postojećim korisnicima te novim subjektima na tržištu uskraćuje najprivlačniji vozni red” [29].

69. Točno je da se u tom predmetu stopa iskorištenosti odnosila na upotrebu u prošlosti, dok se u ovom sporu odnosi na buduća predviđanja. Međutim, smatram da ta okolnost ne utječe na ishod.

[27] Točke 15. i 16. njegovih pisanih očitovanja

[28] Ako „dozvola” znači „ovlaštenje koje je prijevozniku izdao izdavatelj dozvola i kojim se priznaje njegova sposobnost za pružanje usluga željezničkog prijevoza”, a primarna djelatnost željezničkog prijevoznika mora biti „pruža[nje] usluge prijevoza robe i/ili putnika željeznicom”, u zahtjevu za dodjelu kapaciteta treba navesti uslugu čije se obavljanje predlaže (prijevoz putnika ili robe), ali ne nužno i vrstu robe koja se namjerava prevoziti.

[29] Presuda Komisija/Španjolska, t. 94. i 95. Na temelju te sudske prakse ni članak 52. („Korištenje trasa vlakova”), kad je riječ o prioritetima u okviru postupka dodjele, nije moguće tumačiti na način da stopa prethodne iskorištenosti trasa vlakova može biti prednost. Konkretno, smisao stavka 2. tog članka upravo je suprotan jer se, u slučaju da je infrastruktura zakrčena, zahtijeva oslobađanje trasa vlakova koje su neiskorištene.

70. Tomu je tako jer se predviđanja budućih potreba za infrastrukturnim kapacitetom, kako bi bila uvjerljiva i stvarna, moraju temeljiti na objektivnim podacima o iskorištenosti u neposrednoj prošlosti (ili sadašnjosti). Budući da takve elemente ocjene mogu ponuditi samo postojeći prijevoznici, bilo koji drugi subjekt koji se pokuša uključiti bit će u podređenom položaju jer se u svoju korist neće moći pozvati na usluge koje je pružio (ili će to moći učiniti tek u manjoj mjeri).

71. Prihvaćanje tog kriterija u stvarnosti bi moglo dovesti do začaranog kruga u kojem se postojećem prijevozniku kapaciteti dodjeljuju uzastopno, čime se zaobilazi odredba članka 38. stavka 2. Direktive 2012/34 („[p]ravo korištenja određenog infrastrukturnog kapaciteta u obliku trase vlaka može se dodijeliti podnositeljima zahtjeva najdulje na vremensko razdoblje valjanosti jednog voznog reda”) [30].

72. Čak i kad bi se priznalo da je nejednako postupanje opravdano drugim ciljem Direktive 2012/34, kao što je osiguravanje učinkovitijeg iskorištavanja infrastrukture, „za postizanje tog cilja ni u kojem slučaju nije nužno da mjera o kojoj je riječ dovodi do diskriminacije među prijevoznicima iz mreže niti da se njome onemogućuje novim prijevoznicima da se uključe u mrežu” [31].

73. Čini se da iz prikaza činjenica iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i očitovanja stranaka proizlazi da je de facto došlo do diskriminacije na štetu novog prijevoznika. Iako je, ponavljam, na sudu koji je uputio zahtjev da to provjeri, sve upućuje na to da se zahtjevi novog prijevoznika za pristup infrastrukturi primjenom trećeg i četvrtog pravila iz točke 28. Pravilnika o dodjeli sustavno odbijaju u korist postojećeg prijevoznika u javnom vlasništvu. Osim toga, potonji prijevoznik može zatražiti kapacitete koje, nakon što mu se dodijele, ne koristi [32] i odbija sudjelovati u postupku usuglašavanja.

V. Zaključak

74. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasiu (Visoki upravni sud Litve) odgovori na sljedeći način:

„Direktivu 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora

treba tumačiti na način da:

– njezinim se člankom 46. provođenje postupaka usuglašavanja i rješavanja sukoba nalaže kako bi upravitelj infrastrukture mogao u razumnim granicama donijeti samostalnu odluku o dodjeli željezničkih infrastrukturnih kapaciteta podnositeljima zahtjeva te da, nakon savjetovanja s dotičnim podnositeljima, usuglasi međusobno nekompatibilne zahtjeve.

– njezinim se člankom 45. stavkom 2., u vezi s člankom 47., upravitelju infrastrukture omogućuje da u okviru postupaka izrade rasporeda i usuglašavanja prednost da određenim uslugama, pod

[30] Presuda Komisija/Španjolska, t. 91. i 92. U točki 98. te presude Sud je naglasio da postoje „posebne odredbe za poticanje učinkovitog iskorištavanja infrastrukturnog kapaciteta i istodobno osiguravanje pristupa željezničkoj mreži na pravedan i nediskriminirajuć način”. Nezavisni odvjetnik N. Jääskinen u svojem je mišljenju istaknuo da „mjere koje se tom direktivom predviđaju kako bi se potaknulo učinkovito iskorištavanje mreže ne uključuju mjeru kojom se prednost daje postojećem prijevozniku” (C-483/10, EU:C:2012:524, t. 97.).

[31] Presuda Komisija/Španjolska, t. 97.

[32] Društvo Gargždų geležinkelis poziva se na izvješće litavskog Revizorskog suda (revizorsko izvješće br. VA 2018 P 20 1 12 od 12. prosinca 2018.), u kojem je utvrđeno da javni prijevoznik nije iskoristio 39 % rezerviranih kapaciteta.

uvjetom da to učini na temelju objektivnih, transparentnih, razumnih, proporcionalnih i nediskriminirajućih kriterija.

– u skladu s člankom 47. stavkom 4., protivi joj se nacionalni propis kojim se kao kriterij za davanje prednosti za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta, kad je infrastruktura zakrčena, utvrđuje prošla ili buduća stopa kojom će postojeći prijevoznik koristiti željezničku mrežu, što dovodi do toga da se novim prijevoznicima onemogućuje pristup toj infrastrukturi.”