Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 16. března 2023 [1]

Věc C-671/21

UAB „Gargždų geležinkelis“
za účasti
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB „LTG Infra“

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud, Litva)]

„Řízení o předběžné otázce – Železniční doprava – Směrnice 2012/34/EU – Přidělování kapacity infrastruktury – Plánování – Článek 45 – Proces koordinace – Článek 46 – Přetížená infrastruktura – Kritéria přednosti – Článek 47 – Vnitrostátní právní úprava, která zavádí odhad míry využití infrastruktury jakožto kritérium přednosti – Přidělování spravedlivým a nediskriminačním způsobem“

1. Toto řízení o předběžné otázce vychází ze sporu, jehož předmětem je diskuse o výkladu některých ustanovení směrnice 2012/34/EU [2] ve spojení s vnitrostátními právními předpisy upravujícími přidělování kapacity na užívání veřejné železniční infrastruktury.

2. Tento spor se v podstatě týká: a) kritérií přednosti, která jsou podle litevské právní úpravy použitelná na žádosti podniků, jež mají v úmyslu využívat železniční infrastrukturu, zejména v případě jejího přetížení; a b) předchozího procesu koordinace, který musí provést provozovatel této infrastruktury.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2012/34

3. Článek 39 („Přidělování kapacity“) stanoví:

„1. Členské státy mohou stanovit rámec pro přidělování kapacity infrastruktury, za podmínky nezávislosti řízení stanovené v článku 4. Stanoví se specifická pravidla pro přidělování kapacity.

[1] – Původní jazyk: španělština.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32).

Provozovatel infrastruktury provádí postupy přidělování kapacity. Provozovatel infrastruktury zejména zajistí, aby kapacita infrastruktury byla přidělována spravedlivým a nediskriminačním způsobem a v souladu s právem Unie.

[…]“.

4. Článek 44 („Žádosti“) zní následovně:

„1. Žadatelé mohou podle veřejného nebo soukromého práva podat provozovateli infrastruktury žádost o uzavření dohody o udělení práv na využívání železniční infrastruktury […].

[…]“.

5. Článek 45 („Plánování“) stanoví:

„1. Provozovatel infrastruktury vyhoví pokud možno všem žádostem o kapacitu infrastruktury, včetně žádostí o trasy vlaků překračující rámec jedné sítě, a v nejvyšší možné míře přihlédne ke všem překážkám, kterým žadatelé čelí, včetně ekonomického dopadu na jejich obchodní činnost.

2. Provozovatel infrastruktury může dát v průběhu procesu plánování a koordinace přednost určitým službám, avšak pouze v souladu s články 47 a 49.

3. Provozovatel infrastruktury projedná se zúčastněnými stranami návrh jízdního řádu sítě a umožní jim předkládat stanoviska nejméně po dobu jednoho měsíce. […].

4. Provozovatel infrastruktury přijme vhodná opatření, aby vyřídil všechny vyjádřené připomínky.“

6. Podle článku 46 („Koordinační proces“):

„1. Pokud během procesu plánování podle článku 45 provozovatel infrastruktury zjistí střet mezi různými žádostmi, pokusí se jej vyřešit koordinací žádostí tak, aby zajistil co možná nejlepší uspokojení všech požadavků.

2. Pokud vznikne situace vyžadující koordinaci, má provozovatel infrastruktury právo navrhnout v přiměřené míře kapacitu infrastruktury lišící se od požadované.

3. Provozovatel infrastruktury se pokusí formou konzultací s příslušnými žadateli vyřešit všechny případné rozpory. Tyto konzultace vycházejí z následujících informací, jež se poskytnou v přiměřené lhůtě, bezplatně a v písemné nebo elektronické podobě:

[…]

4. Zásady, jimiž se řídí koordinační proces, se stanoví ve zprávě o síti. Tyto zásady zejména odrážejí obtížnost uspořádání mezinárodních tras vlaků a dopad, jaký může mít změna na ostatní provozovatele infrastruktury.

5. Pokud nelze žádosti o kapacitu infrastruktury uspokojit bez koordinace, pokusí se provozovatel infrastruktury vyhovět všem žádostem jejich koordinací.

6. Aniž jsou dotčeny stávající postupy pro přezkum rozhodnutí a článek 56, je v případě sporů o přidělení kapacity infrastruktury k dispozici systém řešení sporů umožňující okamžité vyřešení těchto sporů. Tento systém se stanoví ve zprávě o síti. Dojde-li k použití tohoto systému, musí být rozhodnutí přijato ve lhůtě deseti pracovních dnů.“

7. Podle článku 47 („Přetížená infrastruktura“):

„1. Pokud po koordinaci požadovaných tras vlaků a po konzultaci s žadateli není možné vyhovět všem žádostem o kapacitu infrastruktury, prohlásí provozovatel infrastruktury neprodleně daný úsek infrastruktury, kde se tak stalo, za přetížený. Totéž prohlásí u infrastruktury, kde je předpoklad, že bude nedostatečnou kapacitou trpět v blízké budoucnosti.

[…]

3. Pokud poplatky podle čl. 31 odst. 4 nebyly dosud uloženy nebo nedosáhly uspokojivých výsledků a infrastruktura byla prohlášena za přetíženou, může provozovatel infrastruktury navíc uplatnit kritéria přednosti pro přidělování kapacity infrastruktury.

4. Kritéria přednosti zohlední význam dopravní služby pro společnost ve srovnání s jakoukoli jinou službou, která bude následně vyloučena.

Za účelem zajištění rozvoje náležitých dopravních služeb v tomto rámci, zejména aby se vyhovělo požadavkům na veřejnou službu nebo aby byl podpořen rozvoj vnitrostátní a mezinárodní železniční nákladní dopravy, mohou členské státy přijmout na nediskriminačním základě jakákoli nezbytná opatření, aby byly tyto služby při přidělování kapacity infrastruktury zajištěny přednostně.

[…].

6. Postupy a kritéria, které se mají uplatnit při přetížení infrastruktury, musí být stanoveny ve zprávě o síti.“

8. Článek 52 („Využití tras vlaků“) stanoví:

„1. Provozovatel infrastruktury ve zprávě o síti uvede podmínky, za nichž lze při stanovení priorit v procesu přidělování přihlédnout k předchozí úrovni využívání tras vlaků.

2. Zejména v případě přetížené infrastruktury vyžaduje provozovatel infrastruktury vzdání se trasy vlaku, která byla po dobu nejméně jednoho měsíce využívána méně, než činí mezní kvóta stanovená ve zprávě o síti, pokud to nebylo způsobeno jinými než hospodářskými důvody, které žadatel nemohl ovlivnit.“

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

9. Bod 28 stanoví:

„Za účelem uspokojivého vyřízení žádostí o přidělení téže kapacity nabídne provozovatel veřejné železniční infrastruktury žadatelům […] jinou kapacitu, než jakou požadovali ve svých žádostech, pokud je to možné. Pokud žadatelé […] odmítnou náhradní kapacitu, kterou nabídl provozovatel veřejné železniční infrastruktury, nebo pokud taková kapacita neexistuje, provozovatel veřejné železniční infrastruktury použije pravidlo přednosti, což znamená, že dotyčná kapacita se přidělí tomu žadateli, který ji využije k poskytování služeb dopravy cestujících a zboží na mezinárodních trasách; pokud nebude kapacita využita k poskytování služeb dopravy cestujících a zboží na mezinárodních trasách, bude přidělena tomu žadateli, který ji využije k poskytování služeb dopravy cestujících a zboží na místních trasách; pokud nebude kapacita využita k poskytování služeb dopravy cestujících a zboží na mezinárodních ani místních trasách, bude přidělena tomu žadateli […], který ji využije během největšího počtu dnů; pokud se v žádostech o využití kapacity počet dnů shoduje, přidělí se kapacita žadateli […], jenž žádá, aby mu byl přidělen největší možný počet tratí na dotyčné trase.“

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

10. Dne 3. dubna 2019 podala UAB Gargždų geležinkelis (dále jen „Gargždų geležinkelis“) žádost o přidělení kapacity veřejné železniční infrastruktury pro nákladní vlaky na období 2019-2020.

11. Dne 3. května 2019 předal Lietuvos transporto saugos administracija (Litevský úřad pro bezpečnost dopravy) tuto žádost k posouzení provozovateli veřejné železniční infrastruktury[4].

12. Dne 10. července 2019 poskytl provozovatel infrastruktury úřadu pro bezpečnost dopravy návrh jízdního řádu. Přitom jej informoval, že z důvodu omezené kapacity na některých úsecích železniční infrastruktury není možné do jízdního řádu zahrnout veškerou kapacitu, kterou požadovali žadatelé (včetně Gargždų geležinkelis), a to z důvodu střetu některých žádostí.

13. Dne 17. července 2019 oznámila Gargždų geležinkelis provozovateli infrastruktury a úřadu pro bezpečnost dopravy, že údajné přetížení infrastruktury je vykonstruované, neboť jízdní řád zahrnoval žádosti různých žadatelů, jejichž předmětem byla doprava téhož zboží.

14. Provozovatel infrastruktury dne 3. srpna 2019 odpověděl Gargždų geležinkelis, že vzhledem ke sporům ohledně přidělení téže kapacity na určitém úseku veřejné železniční infrastruktury byl zahájen proces koordinace. Upřesnil přitom, že žádosti o přidělení kapacity neobsahují žádné informace o tom, jaké zboží má být přepravováno.

15. Provozovatel infrastruktury dne 23. září 2019 oznámil Gargždų geležinkelis, že prohlášení části veřejné železniční infrastruktury za přetíženou se zakládá na skutečné kapacitě úseku, která byla stanovena na základě analýzy žádostí o přidělení kapacity obdržených za období, po které

[3] – Pravidla pro přidělování kapacity veřejné železniční infrastruktury, schválená usnesením vlády č. 611 ze dne 19. května 2004 (dále jen „pravidla“).

[4] – V Litvě se jedná o „Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija“ AB (ředitelství železniční infrastruktury akciové společnosti „Lietuvos geležinkeliai“; dále jen „provozovatel infrastruktury“).

platil příslušný jízdní řád. Současně jí sdělil, že provozovatel infrastruktury nemohl namísto kapacity uvedené v její žádosti nabídnout jinou, neboť jeden z žadatelů odmítl účast v procesu koordinace.

16. Provozovatel infrastruktury dne 24. září 2019 informoval úřad pro bezpečnost dopravy, že od 27. srpna do 23. září 2019 proběhl proces koordinace, po němž nemůže vyhovět všem žádostem. Prohlásil proto, že po dobu platnosti jízdního řádu na rok 2019 je veřejná železniční infrastruktura v určitých úsecích přetížena.

17. Gargždų geležinkelis dne 30. září 2019 požádala úřad pro bezpečnost dopravy o přezkoumání jednání provozovatele infrastruktury.

18. Úřad pro bezpečnost dopravy dne 15. října 2019 rozhodl, že úkony provozovatele infrastruktury při prověřování a koordinaci žádostí byly provedeny v souladu s požadavky tehdy platné právní úpravy a nezasahovaly do práv a oprávněných zájmů Gargždų geležinkelis.

19. Ředitel úřadu pro bezpečnost dopravy dne 17. října 2019 rozhodl, že nepřidělí Gargždų geležinkelis kapacitu, kterou požadovala ve své žádosti, neboť po uplatnění pravidla přednosti uvedeného v bodě 28 pravidel byla kapacita přidělena jiným podnikům. Kromě toho uvedl, že není možné nabídnout alternativní kapacitu, protože část veřejné železniční infrastruktury je přetížená.

20. Gargždų geležinkelis podala dne 12. listopadu 2019 stížnost proti výše uvedenému rozhodnutí předsedovi regulačního orgánu, který vydal dne 13. února 2020 zamítavé rozhodnutí.

21. Gargždų geležinkelis napadla toto rozhodnutí žalobou podanou k Vilniaus apygardos administracinis teismas (krajský správní soud ve Vilniusu, Litva), který ji zamítl rozsudkem ze dne 22. října 2020.

22. Proti rozsudku ze dne 22. října 2020 podala Gargždų geležinkelis odvolání k Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy).

23. Tento soud má zaprvé pochybnosti ohledně vnitrostátních právních předpisů upravujících přidělování kapacity infrastruktury. Konkrétně se táže, zda jsou třetí a čtvrté pravidlo přednosti, jež stanoví bod 28 pravidel, v souladu se směrnicí 2012/34.

24. Tato pravidla stanoví, že přednostním kritériem pro přidělení kapacity infrastruktury je míra využití sítě, což představuje faktor, který by mohl porušovat zásadu zákazu diskriminace, neboť přiznává tradičnímu poskytovateli neoprávněnou výhodu. V tomto smyslu rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 28. února 2013 [5], a to v souvislosti se směrnicí 2001/14/ES [6], která byla zrušena a nahrazena směrnicí 2012/34.

25. Zadruhé se tentýž soud táže, zda tato pravidla přednosti smějí být použita pouze pod podmínkou, že byla infrastruktura prohlášena za přetíženou, nebo zda naopak, jak by mohlo vyplývat z čl. 45 odst. 2 směrnice 2012/34, se jimi provozovatel infrastruktury může řídit i v průběhu procesu plánování a koordinace.

[5] – Věc Komise v. Španělsko (C-483/10, EU:C:2013:114; dále jen „rozsudek Komise v. Španělsko“).

[6] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Úř. věst. 2001, L 75, s. 29; Zvl. vyd. 07/05, s. 404).

26. Za těchto okolností pokládá Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy) Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

Musí být první a druhá věta článku 47 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 vykládány v tom smyslu, že jednoznačně zakazují přijetí vnitrostátního právního předpisu, který stanoví, že v případě přetížení infrastruktury lze v době přidělování kapacity zohlednit míru využití železniční infrastruktury? Má na toto posouzení vliv, zda je míra využití železniční infrastruktury vázána na skutečné využití této infrastruktury v minulosti nebo na její využití plánované v období platnosti příslušného jízdního řádu? Mají pro toto posouzení nějaký význam ustanovení článků 45 a 46 směrnice 2012/34, která při koordinaci požadované kapacity přiznávají širokou posuzovací pravomoc provozovateli veřejné infrastruktury nebo subjektu, který rozhoduje o kapacitě, a způsob, jakým byla tato ustanovení provedena do vnitrostátního práva? Má pro toto posouzení nějaký význam skutečnost, že zjištění o přetížení infrastruktury je v konkrétním případě založeno na kapacitě, o kterou požádaly dva nebo více železničních podniků pro přepravu stejného nákladu?

Musí být ustanovení čl. 45 odst. 2 směrnice 2012/34 […] vykládáno v tom smyslu, že provozovatel infrastruktury může pravidlo vnitrostátní přednosti použít také v případech, kdy není zjištěno přetížení infrastruktury? Do jaké míry (na základě jakých kritérií) je provozovatel infrastruktury povinen před tím, než učiní zjištění o přetížení infrastruktury, *koordinovat požadované trasy vlaků a konzultovat s žadateli* na základě čl. 47 odst. 1 první věty směrnice 2012/34? Měla by tato konzultace se žadateli zahrnovat posouzení skutečnosti, že dva nebo více žadatelů předložilo konkurenční žádosti na přepravu stejného nákladu (zboží)?“

III. Řízení před Soudním dvorem

27. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložena Soudnímu dvoru dne 9. listopadu 2021.

28. Písemná vyjádření předložily Gargždų geležinkelis, litevská vláda a Evropská komise.

29. Ústní jednání nebylo shledáno nezbytným.

IV. Analýza

A. Úvodní úvahy

30. Pro lepší pochopení projednávaného sporu je vhodné vysvětlit stručně pravidla upravující způsob, jakým jedná provozovatel infrastruktury při přidělování kapacity pro užívání různých prvků železniční infrastruktury[7].

31. Směrnice 2012/34 zahrnuje pravidla použitelná pro správu železniční infrastruktury a také pravidla pro činnosti železničních podniků. Mezi posledně uvedenými jsou ty, které upravují právní režim pro získávání licencí a přidělování kapacity infrastruktury takovým podnikům, které musejí platit poplatky za její využívání.

[7] – Znění následujících bodů (31 až 41) se, v některých případech s drobnými změnami, shoduje se zněním 51 a 63 bodů obsažených ve stanovisku, jež jsem přednesl ve věci C-388/17, SJ (EU:C:2018:738).

32. Železniční infrastruktury mají logicky omezenou kapacitu [8], a jsou tedy „přirozeným monopolem“ [9], jehož rozvíjení by nemělo smysl násobit. Směrnice 2012/34 namísto toho, aby je definovala, upřednostňuje popis prvků, z nichž se skládají a jsou upřesněny v její příloze I [10]. Pojem síť se váže k těmto infrastrukturám: železniční sítí je „celá železniční infrastruktura řízená provozovatelem infrastruktury“ [11].

33. Železniční infrastruktura (která se váže k pojmu trasa) [12] je řízena provozovatelem, jenž je odpovědný za její provozování, údržbu a obnovu. Kdo předtím získal licenci, která jej kvalifikuje jako železniční podnik, musí jej požádat o přiznání práva využívat určitou kapacitu infrastruktury.

34. Proces přidělování kapacity železniční infrastruktury se uskutečňuje prostřednictvím takzvané „zprávy o síti“, v níž provozovatel infrastruktury upřesňuje obecná pravidla, termíny, procesy a kritéria, jimiž se přidělování řídí. Směrnice 2012/34 ponechává v rukou poskytovatele upřesnění velkého množství jednotlivostí, které s tím souvisejí [13].

35. Základní zásadou je, že provozovatel infrastruktury vyhoví, je-li to možné, všem žádostem o přidělení kapacity infrastruktury, které obdrží. Pokud by to nebylo proveditelné, použije pro přidělení jiná kritéria [14]. Kromě toho musí připravit návrh jízdního řádu a sdělit ho zájemcům, aby se k němu mohli vyjádřit.

36. Soubor rozhodnutí [15] o přidělení kapacity infrastruktury umožňuje stanovit jízdní řády prostřednictvím plánování jízd vlaků a vozového parku po infrastruktuře po dobu platnosti tohoto jízdního řádu. Příloha VII odst. 2 směrnice 2012/34 zakotvuje možnost změn a úprav jízdního řádu, což naznačuje jeho flexibilitu a přizpůsobivost vůči měnícím se okolnostem.

37. Provozovatel infrastruktury pracuje s realitou, která přináší omezené možnosti (prostorové a časové) k uspokojení žádosti podniků, které žádosti podávají. Jelikož trasy jsou omezeny na rozmístění železničních kolejí a závisejí na výkonnosti obslužných zařízení, musí provozovatel nutně koordinovat poskytování dopravních služeb se všemi železničními podniky.

[8] – Totéž je vyjádřeno v bodě 58 odůvodnění směrnice 2012/34, v němž se uvádí, že „systémy zpoplatnění a přidělování kapacit by měly přihlížet k následkům rostoucího vytížení kapacity infrastruktury a k jejímu nedostatku“.

[9] – Bod 71 odůvodnění směrnice 2012/34.

[10] – Zahrnují materiální základnu pro zařízení železniční infrastruktury, které je souborem zařízení železnice a služeb, jako jsou pozemky, železniční tělesa a náspy, nástupiště pro cestující a rampy pro nakládku zboží, stezky a chodníky, uzavírací zdi a ochranná pásma, inženýrské stavby (mosty a tunely), úrovňové přejezdy, nástavby, přístupové komunikace pro cestující a zboží, bezpečnostní zařízení, signalizační a telekomunikační zařízení železnice, stanice a seřaďovací nádraží, osvětlovací zařízení a zařízení pro přeměnu a přívod elektrického proudu pro vlakovou trakci a budovy používané pro infrastrukturu jako servisní dílny.

[11] – Článek 3 bod 25 směrnice 2012/34.

[12] – Kapacitou infrastruktury se rozumí „možnost naplánovat požadované trasy vlaků na úseku infrastruktury pro určité období“ (čl. 3 body 24 a 27).

[13] – Jako například stanovení pravidel pro zpoplatnění (čl. 29 bod 3), definování požadavků, které musejí uchazeči splnit (čl. 41 odst. 2), nastavení zásad, jimiž se řídí koordinační proces, a systém řešení sporů (čl. 46 odst. 4 a 6) nebo, konečně, ve vztahu k přetížené infrastruktuře, postupy a kritéria, která se mají uplatnit, a definování mezní kvóty využití (čl. 47 bod 6 a článek 52 bod 2).

[14] – Prokáže-li se, že existují vzájemně neslučitelné žádosti, má se provozovatel infrastruktury prostřednictvím koordinace podaných žádostí pokusit o největší možný soulad mezi nimi a může navrhnout přidělení kapacity v rozumných mezích odlišně od požadovaného.

[15] – Přestože se směrnice výslovně nezmiňuje o rozhodnutích o přidělení kapacity infrastruktury, vydání těchto rozhodnutí se považuje za samozřejmé. Článek 46 odst. 6 stanoví systém řešení sporů (aniž by to mělo vliv na příslušný opravný prostředek pro přezkum rozhodnutí podle článku 56).

38. Proto se svoboda železničních podniků nabízet veřejnosti trasy, které upřednostňují, a vlakové jízdní řády, jež jim nejvíce vyhovují a jsou slučitelné s touto nabídkou, podřizuje koordinačním rozhodnutím provozovatele infrastruktury. Ten nakonec „stanoví“ (byť by jen vyhověl žádostem podniků) takzvané „provozní podmínky“ služeb.

39. Ve směrnici 2012/34 je mnoho případů, v nichž se provozovateli infrastruktury přiznávají pravomoci, které tyto podmínky ovlivňují. Definice v článku 3 týkající se „alternativních tras“, „přijatelné alternativy“ nebo „přetížené infrastruktury“ mají svůj pozdější odraz v regulaci, podle níž provozovatel infrastruktury může a musí zasahovat do stanovení podmínek železniční sítě, ať už se jedná o „kapacitu, která má být k dispozici“, o samotné „obsluhované trasy“ nebo o „četnost služeb“, aby se předešlo duplicitám či přetížení [16].

40. Zpráva o síti, kterou je provozovatel infrastruktury povinen zveřejnit, mu rovněž umožňuje změnit prvky, jež nelze určit *a priori*. Kromě toho může přidělit kapacity jinak, než bylo požadováno, což dokazuje, že prostor pro rozhodování podniků, které poskytují železniční dopravu, je omezen konečnými možnostmi, jež vyplývají z nedostatku dostupných zdrojů, jež musí provozovatel infrastruktury spravovat.

41. A závěrem, nutnost řídit a rozdělovat omezené železniční zdroje znamená, že provozovatel infrastruktury musí mít pravomoc ukládat podnikům, které ji využívají, podmínky poskytování jejich služeb, jež mají vliv na kapacitu, jež má být k dispozici, na jízdní řády a na četnost služeb.

42. Ústřední úlohu má provozovatel infrastruktury, který nese odpovědnost za provozování, údržbu a obnovu fyzicky existující sítě, jež umožňuje železniční dopravu. Podle čl. 39 odst. 1 směrnice 2012/34 zajistí, „aby kapacita infrastruktury byla přidělována spravedlivým a nediskriminačním způsobem“.

43. Proti provozovateli infrastruktury stojí železniční podniky [17] mající povolení k činnosti v tomto odvětví, které jsou povinny požádat provozovatele infrastruktury o přiznání práva využívat určitou kapacitu této infrastruktury, aby mohly poskytovat dopravní služby [18].

44. Článek 13 odst. 1 směrnice 2012/34 ukládá provozovatelům infrastruktury povinnost poskytnout všem železničním podnikům nediskriminačním způsobem minimální přístupový balík stanovený v příloze II bodu 1.

45. Cílem postupu přidělování kapacity infrastruktury, který je stanoven ve směrnici 2012/34, je zajistit, aby železniční podniky měly skutečný přístup ke stávající kapacitě, v souladu s povinností stanovenou v jejím čl. 10 odst. 1 [19].

[16] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370 ze dne 14. prosince 2016, kterou se mění směrnice 2012/34/EU, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury (Úř. věst. 2016, L 352, s. 1), tento názor potvrzuje. V odůvodnění bodu 28 uvádí, že „členské státy mohou právo přístupu k infrastruktuře spojit s určitými podmínkami s cílem umožnit provedení integrovaného systému jízdních řádů pro služby vnitrostátní osobní železniční dopravy“.

[17] – Podle čl. 17 odst. 4 směrnice 2012/34 „[ž]ádný podnik nesmí poskytovat služby železniční dopravy v oblasti působnosti této kapitoly, pokud mu nebyla vydána odpovídající licence pro poskytování těchto služeb“.

[18] – Tentýž čl. 17 odst. 4 směrnice 2012/34 stanoví, že „[t]ato licence […] sama o sobě neopravňuje držitele k přístupu k železniční infrastruktuře“.

[19] – „[Udělit] [ž]elezničním podnikům […] za spravedlivých, nediskriminačních a transparentních podmínek právo na přístup k železniční infrastruktuře ve všech členských státech pro účely provozování všech druhů služeb nákladní železniční dopravy.“ Předmětem čl. 10 odst. 2 směrnice 2012/34 je osobní doprava.

46. Tento postup začíná zprávou o síti a končí schválením jízdního řádu [20]. Mezitímní etapy tohoto plánu jsou upraveny v kapitole IV oddílu 3 směrnice 2012/34 a zahrnují:

— podání žádostí o kapacitu infrastruktury ze strany jednoho nebo několika žadatelů (železničních podniků);

— fázi plánování, která probíhá poté, co byly podány žádosti jednotlivých žadatelů;

— fázi koordinace, která je zahájena, pokud provozovatel infrastruktury zjistí střet mezi různými žádostmi;

— prohlášení infrastruktury za přetíženou v případě, že koordinace není možná. Za takových okolností uplatní provozovatel infrastruktury kritéria přednosti pro přidělení kapacity.

47. Po přezkoumání položených otázek považuji za nejvhodnější řídit se časovou osou jednotlivých kroků vedoucích k přidělení kapacity. Proto se budu zabývat nejprve krokem spočívajícím v procesu koordinace a posléze zaměřím svou pozornost na pravidla použitelná na přetížené infrastruktury.

B. Druhá předběžná otázka

48. Prostřednictvím dílčích dotazů obsažených ve druhé předběžné otázce si předkládající soud přeje v podstatě zjistit, zda předtím, než provozovatel infrastruktury prohlásí železniční infrastrukturu za přetíženou,

— může uplatnit pravidlo vnitrostátní přednosti;

— musí koordinovat požadované trasy vlaků a zahájit konzultaci s žadateli;

— musí posoudit shodu zboží, jehož přepravu navrhují nejméně dva žadatelé.

49. V tomto souboru dotazů se prolínají věcná hlediska (pravidla přidělování kapacity) s formálními (procesy plánování a koordinace). Nejprve se zaměřím na analýzu posledně jmenovaných hledisek.

1. Proces plánování a koordinace: články 45 a 46 směrnice 2012/34

50. V rámci plánování „[p]rovozovatel infrastruktury vyhoví pokud možno všem žádostem o kapacitu infrastruktury“ [21]. Pokud zjistí střet mezi různými žádostmi, „pokusí se jej vyřešit *koordinací* žádostí tak, aby zajistil co možná nejlepší uspokojení všech požadavků“ [22].

[20] – Jízdní řád obsahuje „údaje určující veškerý plánovaný provoz vlaků a vozového parku, který se uskutečňuje v rámci příslušné železniční infrastruktury v době jeho platnosti“ (čl. 3 bod 28 směrnice 2012/34).

[21] – Článek 45 odst. 1 směrnice 2012/34.

[22] – Článek 46 odst. 1 směrnice 2012/34. V obdobném duchu zní i odstavec 5 téhož článku: „Pokud nelze žádosti o kapacitu infrastruktury uspokojit bez koordinace, pokusí se provozovatel infrastruktury vyhovět všem žádostem jejich koordinací“.

51. Při přidělování kapacity infrastruktury v případě střetu žádostí hraje tedy koordinace [23] klíčovou úlohu. Pro účely plnění této koordinační úlohy, jejíž zásady musí být uvedeny ve zprávě o síti [24], článek 46 směrnice 2012/34:

— opravňuje provozovatele infrastruktury k tomu, aby „navrh[l] v přiměřené míře kapacitu infrastruktury lišící se od požadované“ (odstavec 2);

— stanoví postup konzultace žadatelů, jimž jsou poskytnuty informace o obsahu ostatních žádostí, aniž je uvedena totožnost žadatelů. Cílem této konzultace je umožnit provozovateli infrastruktury vyřešit všechny případné rozpory (odstavec 3);

— zavádí „systém řešení sporů umožňující okamžité vyřešení“ sporů týkajících se přidělování kapacity infrastruktury (odstavec 6).

52. Z výše uvedeného souboru ustanovení vyplývá, že v procesu koordinace musí železniční podniky a provozovatel infrastruktury aktivně spolupracovat při hledání rozumného řešení. Po seznámení s představami jednotlivých žadatelů a stávajícími omezeními kapacity provozovatel infrastruktury zajistí, že všichni žadatelé budou mít příležitost poskytovat své služby, byť s určitými ústupky.

53. Mám za to, že úloha provozovatele infrastruktury překračuje úlohu pouhého mediátora, který se snaží dosáhnout shody mezi proti sobě stojícími stranami. Jak jsem již uvedl výše, směrnice 2012/34 mu přiznává rozhodovací pravomoci. Zvláště čl. 46 odst. 3 jej opravňuje k tomu, aby *vyřešil* případné spory mezi žadateli.

54. Z údajů obsažených v předkládacím rozhodnutí a ve vyjádřeních účastníků řízení by bylo možné usuzovat, že proces koordinace, který byl zahájen v této věci, není zcela v souladu s ustanoveními článku 46 směrnice 2012/34 [25], avšak tuto otázku může objasnit pouze předkládající soud, jenž je skutkovým okolnostem nejblíže.

2. Uplatnění přednosti v procesech plánování a koordinace?

55. Článek 45 odst. 2 směrnice umožňuje, aby dal provozovatel infrastruktury „v průběhu procesu plánování a koordinace přednost určitým službám, avšak pouze v souladu s články 47 a 49“.

56. Výklad tohoto ustanovení není snadný, neboť článek 47 upravuje kvalifikaci přetíženého úseku a článek 49 odkazuje na specializovanou infrastrukturu (která není v projednávané věci relevantní).

[23] – Definována v čl. 3 bodě 22 směrnice 2012/34 jako „proces, kterým se provozovatel infrastruktury a žadatelé pokoušejí řešit situace, kdy žádosti o přidělení kapacity infrastruktury kolidují“.

[24] – Článek 46 odst. 4, jakož i bod 3 přílohy IV směrnice 2012/34. Podle posledně jmenovaného ustanovení patří mezi informace, jež musí obsahovat zpráva o síti, „d) zásady platné pro koordinační proces a systém řešení sporů, který je k dispozici jako součást tohoto procesu“.

[25] – Tento proces byl zřejmě omezen na výměnu dopisů, aniž byl učiněn sebemenší pokus o vyřešení střetu. V bodě 15 předkládacího rozhodnutí je odkazováno na okolnost, že poskytovatel infrastruktury neměl možnost jednat, neboť jeden z žadatelů odmítl účast v procesu koordinace. Totéž vyplývá i z vyjádření, jež předložila Gargždų geležinkelis (body 68 až 70). Bylo by nesmyslné, kdyby byl proces koordinace odsouzen k neúspěchu proto, že se jej jeden z žadatelů odmítl zúčastnit.

57. Podle mého názoru odkaz na článek 47, jenž je uveden v článku 45, umožňuje, aby mohla být kritéria přednosti určitých služeb, jež zavádí posledně jmenované ustanovení pro účely přidělování kapacity přetížené infrastruktury, použita obdobně i na (předchozí) procesy plánování a koordinace.

58. V tomto názoru se shoduji s litevskou vládou a neshoduji se s Komisí, podle níž články 45 a 46 nestanoví použití pravidel přednosti, jež jsou omezena pouze na článek 47. Podle mínění Komise vyplývá tento závěr z bodů 39 a 40 rozsudku SD [26], avšak můj výklad těchto bodů se liší od jejího.

59. V tomto rozsudku Soudní dvůr nejprve zopakoval zásadní body procesů plánování a koordinace a následně zdůraznil, že „[č]lánek 47 směrnice 2012/34 obsahuje ustanovení v případě přetížení železniční infrastruktury, v rámci nichž může provozovatel infrastruktury stanovit prioritní kritéria“. Nezkoumal (neboť to v daném sporu nebylo nutné), zda mohou být tato kritéria použita v procesech plánování a koordinace.

60. Jak jsem rovněž uvedl výše, články 45 a 46 směrnice 2012/34 přiznávají provozovateli infrastruktury širokou posuzovací pravomoc při vyřizování žádostí o přidělení kapacity. Nebrání mu nic v tom, aby za tímto účelem předem oznámil (ve zprávě o síti), podle jakých přiměřených, objektivních a nediskriminačních kritérií hodlá plánovat a případně koordinovat žádosti v případě jejich střetu. V obdobném smyslu bude moci dát přednost určitým službám před jinými, žádá-li si to obecný zájem.

61. Jak uvádí litevská vláda, tímto způsobem je podporována transparentnost procesu, neboť žadatelé již předem vědí, co je bude čekat v případě, že jejich žádosti budou muset být koordinovány.

62. Jinou věcí je, že rozhodující úlohu hraje mezi pravidly přednosti míra využití sítě. Následně se zaměřím na otázku, do jaké míry může toto kritérium zvýhodnit tradičního poskytovatele a svým použitím tudíž narušit jeden z hlavních cílů směrnice 2012/34, jímž je otevření trhu železniční dopravy hospodářské soutěži.

3. Povaha přepravovaného zboží

63. Stejně jako litevská vláda a Komise se domnívám, že druh přepravovaného zboží není v procesu koordinace žádostí o přidělení kapacity, mezi nimiž je zjištěn střet, relevantním prvkem.

64. Ve směrnici 2012/34 jsou záležitosti související s povahou zboží zohledněny pro účely určení přirážek, nikoli však pro účely procesu koordinace. Podle čl. 32 odst. 1 čtvrtého pododstavce mohou provozovatelé infrastruktury rozlišovat segmenty trhu podle přepravované komodity.

65. Není ostatně žádný důvod k tomu, aby byl údaj o druhu zboží, jehož přepravu železniční podnik navrhuje, uváděn v žádostech o přidělení kapacity. Jak uvádí Gargždų geležinkelis [27], její žádost proto odkazovala na nákladní vlaky, aniž bylo upřesněno zboží, jež mělo být přepravováno (což se jeví jako logické, neboť jde o komoditu závislou na konkrétních požadavcích trhu) [28].

[26] – Rozsudek ze dne 28. února 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

[27] – Body 15 a 16 jejího písemného vyjádření.

[28] – Vzhledem k tomu, že „licencí“ se rozumí „oprávnění vydané podniku orgánem vydávajícím licence, kterým se uznává jeho způsobilost provozovat železniční dopravu jako železniční podnik“, a hlavní činností železničního podniku musí být „železniční přeprava zboží nebo cestujících“, v žádosti o přidělení kapacity musí být uveden navrhovaný druh přepravy (přeprava cestujících nebo zboží), avšak druh přepravovaného zboží se uvádět nemusí.

C. První předběžná otázka

66. Podstatou dílčích dotazů předkládajícího soudu obsažených v této předběžné otázce je, zda čl. 47 odst. 4 směrnice 2012/34 umožňuje, aby poté, co byla určitá infrastruktura prohlášena za přetíženou, byla přijata kritéria přednostního přidělení kapacity, v nichž bude zohledněna minulá či budoucí míra využití této infrastruktury železničním podnikem.

67. Účastníci tohoto řízení se v tomto ohledu ve svých názorech rozcházejí: Gargždų geležinkelis tvrdí, že jsou diskriminovány hospodářské subjekty vstupující na trh, což litevská vláda popírá. Komise tvrdí, že i kdyby bylo obecně toto kritérium platné, bylo by přípustné, pouze pokud by nevedlo k omezení hospodářské soutěže ani k podpoře snižování kapacity.

68. Zmíněné dílčí dotazy lze podle mého názoru zodpovědět na základě údajů vyplývajících z rozsudku Komise v. Španělsko. V tomto rozsudku Soudní dvůr:

— prohlásil, že „čl. 14 odst. 1 směrnice 2001/14 [nyní čl. 39 odst. 1 směrnice 2012/34] stanoví, že provozovatel infrastruktury zajistí zejména přidělení kapacity infrastruktury na řádném a nediskriminačním základě a v souladu s právem Unie“;

— konstatoval, že „kritérium skutečného využívání sítě jakožto kritérium přidělování kapacity infrastruktury je diskriminační, jelikož v případě překrývání žádostí pro tutéž hodinovou trasu nebo přetížení sítě vede k zachování výhod obvyklých uživatelů a k zablokování přístupu nových účastníků trhu k nejatraktivnějším trasám“ [29].

69. Je pravda, že ve výše uvedené věci se míra využití týkala užívání v minulosti, zatímco v projednávaném sporu je zaměřena na budoucí plány. I přesto mám však za to, že tato okolnost nemá žádný dopad na konečné řešení.

70. Důvodem je to, že mají-li být odhady budoucích potřeb kapacity infrastruktury přesvědčivé a realistické, musí vycházet z objektivních údajů o využití v nedávné minulosti (nebo v přítomnosti). Vzhledem k tomu, že jedinými subjekty, které mohou poskytnout tyto údaje pro posouzení, jsou tradiční poskytovatelé, kdokoli další, kdo by měl zájem o vstup, bude vždy v podřízeném postavení: nebude se moci dovolávat ve svůj prospěch služeb, jež již poskytl (nebo tak bude moci učinit pouze v menším rozsahu).

71. Přijetí tohoto kritéria by mohlo v praxi vytvořit začarovaný kruh, v němž by byla kapacita opakovaně přidělována tradičnímu poskytovateli, což by znamenalo obcházení ustanovení obsažených v čl. 38 odst. 2 směrnice 2012/34 („[p]rávo využívat určitou kapacitu železniční infrastruktury ve formě trasy vlaku je možné poskytnout žadatelům nejvýše na dobu jednoho období platnosti jízdního řádu sítě“) [30].

[29] – Rozsudek Komise v. Španělsko (body 94 a 95). Podle této judikatury rovněž není přípustné, aby byl článek 52 („Využití tras vlaků“), odkazující na priority v procesu přidělování, chápán v tom smyslu, že by předchozí míra využití tras vlaků mohla představovat výhodu. Konkrétně odstavec 2 téhož článku vyznívá v opačném smyslu, neboť v případě přetížené infrastruktury ukládá povinnost vzdát se nevytížených tras.

[30] – Rozsudek Komise v. Španělsko, body 91 a 92. V bodě 98 tohoto rozsudku Soudní dvůr zdůraznil, že existují „zvláštní ustanovení, jejichž cílem […] je povzbudit účinné využívání kapacity infrastruktury při současném zajištění řádného a nediskriminačního přístupu k železniční síti“. Generální advokát N. Jääskinen ve svém stanovisku uvedl, že „[s]kutečnost, že je zvýhodněn historický účastník trhu, […] nepatří k opatřením stanoveným zmíněnou směrnicí za účelem podpory účinného využívání sítě“ (C-483/10, EU:C:2012:524, bod 97).

72. Dokonce, i kdyby se připustilo, že by nerovné zacházení mohlo být odůvodněno jiným cílem směrnice 2012/34, například cílem zajistit účinnější využití infrastruktury, „k jeho dosažení není nezbytné, aby dotčené opatření vedlo k diskriminaci mezi provozovateli sítě nebo k této síti blokovalo přístup nových účastníků trhu“ [31].

73. Ze skutečností popsaných v předkládacím rozhodnutí i z vyjádření účastníků řízení lze patrně vyvodit, že skutečně došlo k diskriminaci nového účastníka trhu. Přestože je i v tomto případě věcí předkládajícího soudu, aby tuto skutečnost ověřil, vše nasvědčuje tomu, že použitím třetího a čtvrtého pravidla, jež jsou uvedena v bodě 28 pravidel pro přidělování kapacity, byla novému účastníku trhu systematicky upírána možnost přístupu k infrastruktuře ve prospěch tradičního veřejného poskytovatele. Posledně jmenovaný poskytovatel navíc žádal o kapacity, které po přidělení nevyužívá [32] a odmítá účast v procesu koordinace.

V. Závěry

74. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy) následovně:

„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru

musí být vykládána v tom smyslu, že

— v článku 46 zavádí procesy koordinace a řešení sporů, aby mohl provozovatel infrastruktury v přiměřené míře sám rozhodnout o přidělení kapacity železniční infrastruktury žadatelům, a to tím způsobem, že po konzultaci s nimi uspokojivě vyřeší střet mezi žádostmi;

— ve svém čl. 45 odst. 2 ve spojení s článkem 47 umožňuje, aby dal provozovatel infrastruktury v průběhu procesu plánování a koordinace přednost určitým službám, pod podmínkou, že tak učiní na základě objektivních, transparentních, rozumných, přiměřených a nediskriminačních kritérií;

— svým čl. 47 odst. 4 brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že v případě přetížení infrastruktury se přidělování kapacity infrastruktury řídí kritériem spočívajícím v míře využití železniční sítě tradičním poskytovatelem v minulosti nebo v budoucnu, což brání novým účastníkům trhu v přístupu k téže infrastruktuře.“

[31] – Rozsudek Komise v. Španělsko, bod 97.

[32] – Gargždų geležinkelis odkazuje na zprávu litevského Účetního dvora (zpráva o auditu č. VA 2018 P 20 1 12 ze dne 12. prosince 2018), v níž je uvedeno, že veřejný poskytovatel využil pouze 39 % kapacity, která mu byla vyhrazena.