Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

11. července 2013 *

„Nesplnění povinnosti státem — Doprava — Rozvoj železnic Společenství — Směrnice 91/440/EHS — Článek 6 odst. 3 a příloha II — Směrnice 2001/14/ES — Článek 14 odst. 2 — Nezávislost subjektu pověřeného výkonem hlavních funkcí“

Ve věci C-412/11,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 5. srpna 2011,

**Evropská komise**, zastoupená J.-P. Keppennem a H. Støvlbækem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

**Lucemburskému velkovévodství**, zastoupenému C. Schiltzem, jako zmocněncem,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, A. Borg Barthet (zpravodaj), E. Levits, J.-J. Kasel a M. Berger, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. prosince 2012,

vydává tento

**Rozsudek**

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Lucemburské velkovévodství tím, že nepřijalo veškerá opatření nezbytná k zajištění nezávislosti subjektu pověřeného výkonem některé z hlavních funkcí uvedených v čl. 6 odst. 3 a v příloze II směrnice Rady 91/440/EHS ze dne

* Jednací jazyk: francouzština.

29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství (Úř. věst. L 237, s. 25), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007 (Úř. věst. L 315, s. 44, dále jen „směrnice 91/440“), a v čl. 14 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury (Úř. věst. L 75, s. 29; Zvl. vyd. 07/05, s. 404), ve znění směrnice 2007/58, na podniku, který provozuje železniční dopravu, nesplnilo povinnosti, které pro ně z těchto ustanovení vyplývají.

## Právní rámec

### *Unijní právo*

2 V únoru roku 2001 byly přijaty tři směrnice s cílem oživit železniční dopravu jejím postupným otevíráním hospodářské soutěži na evropské úrovni, a sice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice 91/440 (Úř. věst. L 75, s. 1; Zvl. vyd. 07/05, s. 376), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům (Úř. věst. L 75, s. 26; Zvl. vyd. 07/02, s. 239), a směrnice 2001/14 (dále jen společně „první železniční balíček“).

#### Směrnice 91/440

3 Článek 6 odst. 3 směrnice 91/440 stanovil:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, že funkce, na kterých závisí nestranný a nediskriminační přístup k železniční infrastruktuře, uvedené v příloze II, jsou svěřeny subjektům nebo podnikům, které samy neprovozují železniční dopravu. Bez ohledu na organizační struktury musí být tento cíl prokazatelně dosažen.

Členské státy mohou nicméně pověřit železniční podniky nebo jiné subjekty vybíráním poplatků a přenést na ně odpovědnost za správu železniční infrastruktury, včetně investic, údržby a financování.“

4 Příloha II uvedené směrnice zněla takto:

„Seznam hlavních funkcí uvedených v čl. 6 odst. 3:

— příprava a rozhodování související s udělováním licencí železničním podnikům včetně udělování individuálních licencí,

— rozhodování související s přidělováním trasy včetně definice a posouzení dostupnosti a přidělování individuálních tras vlaků,

— rozhodování související se stanovením poplatků za infrastrukturu,

— sledování dodržování povinností [spojených s poskytováním veřejných služeb] vyžadovaných při provozování některých služeb.“

Směrnice 2001/14

5 Článek 14 odst. 1 a 2 směrnice 2001/14 stanovil:

„1. Členské státy mohou stanovit rámec pro přidělování kapacity infrastruktury, při respektování nezávislosti vedení podniku stanovené v článku 4 směrnice [91/440]. Stanoví se specifická pravidla pro přidělování kapacity. Provozovatel infrastruktury zajistí provedení přidělení kapacity. Provozovatel infrastruktury zajistí zejména přidělení kapacity infrastruktury na řádném a nediskriminačním základě a v souladu s právem Společenství.

2. Pokud provozovatel infrastruktury není z hlediska své právní formy, organizace nebo rozhodovacích funkcí nezávislý na železničním podniku, vykonává funkce podle odstavce 1 a popsané v této kapitole přidělující subjekt, jenž je z hlediska své právní formy, organizace a rozhodování na železničním podniku nezávislý.“

6 Článek 29 uvedené směrnice stanovil:

„1. V případě narušení provozu vlaků následkem technického selhání nebo nehody musí provozovatel infrastruktury učinit veškeré nezbytné kroky k obnovení běžného stavu. K tomu vypracuje provozovatel infrastruktury havarijní plán se seznamem různých veřejnoprávních subjektů, které je třeba uvědomit v případě vážných nehod nebo vážného narušení provozu vlaků.

2. V ohrožení a v případech naprosté nutnosti uzavření infrastruktury kvůli poruše [V ohrožení a v případech naprosté nutnosti z důvodu poruchy, v jejímž důsledku infrastrukturu dočasně nelze používat,] lze odebrat přidělené trasy bez předchozího upozornění, pokud je to nezbytné k opravení systému.

Provozovatel infrastruktury může požadovat, pokud to považuje za nezbytné, aby mu železniční podniky zpřístupnily zdroje, které pokládá za nejvhodnější k nastolení běžného stavu v co nejkratší době.

3. Členské státy mohou požadovat účast železničních podniků na zajišťování prosazování a sledování dodržování bezpečnostních norem a pravidel.“

*Lucemburské právo*

7 Zákon ze dne 22. července 2009 o bezpečnosti železnic (loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire) (*Mémorial A* 2009, s. 2465), kterým se mimo jiné zřizuje správa železnic (administration des chemins de fer, dále jen „ACF“), stanoví, že ACF je odpovědná za hlavní funkce spočívající v přidělování kapacity (přidělování tras) a zpoplatnění.

8 Zákon ze dne 11. června 1999 o přístupu k železniční infrastruktuře a o jejím používání (loi du 11 juin 1999 relative à l’accès à l’infrastructure ferroviaire et à son utilisation) (*Mémorial* A 1999, s. 1794), ve znění zákona ze dne 3. srpna 2010 (*Mémorial A* 2010, s. 2194), stanoví:

„Přidělováním kapacity železniční infrastruktury se pověřuje přidělující subjekt, jehož funkci plní [ACF].“

9 Bod 4.8.2 zprávy o síti ze dne 23. prosince 2010, nadepsaný „Řízení provozu v případě jeho narušení“, stanoví:

„Provozní řízení provádí pohotovostní služba [útvaru řízení sítě (service de gestion du réseau (dále jen „SGR“) státní společnosti lucemburské dráhy (Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, dále jen „společnost CFL“)]. Příslušné zásady a postupy platí pro veškerý provoz, jakmile nemůže být v určitém případě dodržen původně stanovený jízdní řád. Při zpoždění se v průběhu téhož dne nepřiděluje nová trasa vlaku, leda v případě nejasností. Pohotovostní služba v žádném případě takovou novou trasu nepřidělí. Její úlohou je případně jen zprostředkování nové objednávky od uživatele infrastruktury u [ACF].“

10 Bod 4.8.3 zprávy o síti zní následovně:

„Jestliže se narušení provozu a odpovídající nápravná opatření dotýkají jen jediného železničního podniku a nezasahují do kapacity infrastruktury, kterou si rezervovaly ostatní železniční podniky, stanoví se nápravná opatření po projednání s dotyčným železničním podnikem.

Jestliže se narušení provozu a odpovídající nápravná opatření dotýkají alespoň dvou železničních podniků, vyvine [ACF] úsilí o stanovení nápravných opatření v co nejkratším čase a po projednání se všemi dotčenými železničními podniky.“

11 Bod 4.8.4 zprávy o síti stanoví:

„V případě nepředvídaného narušení provozu vlaků následkem technického selhání nebo nehody učiní provozovatel infrastruktury veškeré nezbytné kroky k obnovení běžného stavu. Zejména uplatní postupy RGE [Règlement Général de l’Exploitation Technique (všeobecný technickoprovozní řád)] upravené pro případ závad a nehod.

V ohrožení a v případech naprosté nutnosti, zejména v případě nehody, poruchy, v jejímž důsledku infrastrukturu dočasně nelze používat, nebo z důvodu jiné skutečnosti, jež brání v používání infrastruktury za běžných bezpečnostních podmínek, lze odebrat přidělené trasy bez předchozího upozornění, pokud je to nezbytné k opravení systému nebo k odstranění příčiny výluky na trati.

[ACF] přidělí alternativní kapacity co nejvíce odpovídající specifikacím dotčených železničních podniků.

Provozovatel infrastruktury může požadovat, pokud to považuje za nezbytné, aby mu železniční podniky zpřístupnily zdroje, které pokládá za nejvhodnější k nastolení běžného stavu v co nejkratší době, nebo může využít vlastní záchranné a vyprošťovací prostředky. S tím spojené náklady nese subjekt odpovědný za narušení provozu.“

## Postup před zahájením soudního řízení

12 Dopisem ze dne 26. června 2008 vyzvala Komise Lucemburské velkovévodství, aby zajistilo soulad se směrnicemi prvního železničního balíčku. Lucemburské velkovévodství na tuto výzvu odpovědělo dopisem ze dne 27. srpna 2008.

13 Dopisem ze dne 9. října 2009 zaslala Komise Lucemburskému velkovévodství odůvodněné stanovisko, v němž upozorňovala na to, že jím přijatá opatření k provedení čl. 6 odst. 3 a přílohy II směrnice 91/440 a čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14 jsou nedostatečná z hlediska nezávislosti subjektů pověřených hlavními funkcemi. V tomto odůvodněném stanovisku Komise Lucemburskému velkovévodství rovněž vytýkala, že nepřijalo opatření nezbytná ke splnění svých povinností v oblasti zpoplatnění za přístup k železniční infrastruktuře stanovených v článku 11 směrnice 2001/14 a v čl. 10

odst. 7 směrnice 91/440. Lucemburské velkovévodství podle ní dále nesplnilo povinnosti, které pro členské státy vyplývají z čl. 30 odst. 1, 4 a 5 směrnice 2001/14 a které se týkají železničního regulačního subjektu.

14 Lucemburské velkovévodství odpovědělo na uvedené odůvodněné stanovisko dopisy z 24. prosince 2009 a 29. března 2010, v nichž Komisi poskytlo znění velkovévodského nařízení ze dne 27. února 2010 týkajícího se systému odměňování výkonu železniční sítě.

15 Dopisem ze dne 15. dubna 2010 zaslala Komise Lucemburskému velkovévodství žádost o informace, na niž tento členský stát odpověděl ve dnech 26. dubna a 16. srpna 2010.

16 Dopisem ze dne 25. listopadu 2010 Komise Lucemburskému velkovévodství doplňující zaslala odůvodněné stanovisko, kterým s ohledem na změny vnitrostátního právního rámce učiněné od zaslání odůvodněného stanoviska ze dne 9. října 2009 zúžila rozsah vytýkaného nesplnění povinnosti na čl. 6 odst. 3 a přílohu II směrnice 91/440 a na čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14, které se týkají nezávislosti subjektu odpovědného za hlavní funkce, tj. ACF. Komise tedy Lucemburské velkovévodství vyzvala, aby přijalo požadovaná opatření ke splnění svých povinností v lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto doplňujícího odůvodněného stanoviska.

17 Lucemburské velkovévodství na doplňující odůvodněné stanovisko odpovědělo dopisem ze dne 3. února 2011.

18 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s odpovědí Lucemburského velkovévodství spokojena, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

## K žalobě

*Argumentace účastníků řízení*

19 Komise tvrdí, že podle směrnice 91/440 musejí být funkce spočívající mimo jiné v přidělování železniční kapacity zajišťovány nezávislými subjekty. Příloha II druhá odrážka této směrnice totiž stanoví, že mezi hlavní funkce patří „rozhodování související s přidělováním trasy včetně definice a posouzení dostupnosti a přidělování individuálních tras vlaků“. Příloha II tedy podle Komise nerozlišuje mezi různými druhy přidělování tras vlaků. V rozsahu, v němž uspořádání tras vlaků spadá pod provozní řízení dopravy a je s ním těsně spjato, patří podle ní takové řízení mezi hlavní funkce, a musí tedy být zajišťováno subjektem nezávislým na železničním podniku.

20 Komise uvádí, že ACF, která provádí přidělování tras, je sice subjektem nezávislým na společnosti CFL, avšak některými hlavními funkcemi v oblasti přidělování tras je pověřena společnost CFL.

21 Na základě údajů poskytnutých Lucemburským velkovévodstvím má Komise za to, že v případě narušení provozu provádí přidělování tras nadále útvar společnosti CFL, a to SGR, který však není nezávislý na útvarech zajišťujících provozování železniční dopravy.

22 Komise je toho názoru, že v případě narušení provozu již nelze dodržet běžný jízdní řád stanovený ACF, neboť časy stanovené v jízdním řádu již byly překročeny a vzniká potřeba nového přidělení časů čekajícím provozovatelům. Komise má za to, že takovéto nové přidělení nutně znamená přidělení tras. Podle lucemburské právní úpravy přitom může nové přidělení provést pouze útvar řízení provozu společnosti CFL, čímž je této společnosti svěřena jistá úloha při přidělování železniční kapacity, a to v rozporu s požadavky směrnice 2001/14.

23 Výkon hlavní funkce spočívající v přidělování tras podle Komise vyžaduje, aby se společnost CFL podřídila požadavkům na nezávislost vyplývajícím z prvního železničního balíčku. V zájmu zajištění této nezávislosti přitom nebylo v rámci společnosti CFL učiněno žádné opatření, aby útvary pověřené hlavními funkcemi byly z hlediska právní formy, organizace a rozhodovacích funkcí odděleny od útvarů zajišťujících správu železniční dopravy. Tyto funkce by tedy měly být přeneseny na ACF.

24 Komise tvrdí, že článek 29 směrnice 2001/14 není *lex specialis* představující odchylku od obecného pravidla. Podle čl. 14 odst. 2 této směrnice se totiž povinnost nezávislosti, která platí pro přidělující subjekt, vztahuje na všechny funkce, které jsou uvedeny v odstavci 1 tohoto článku 14 a popsány v kapitole III téže směrnice, včetně jejího článku 29.

25 Komise v replice uvádí, že ke splnění povinnosti nestačí změny zavedené prostřednictvím zprávy o síti, která byla vydána po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

26 Lucemburské velkovévodství v žalobní odpovědi uvádí, že ačkoli je platná vnitrostátní právní úprava v souladu se zněním a duchem směrnice 2001/14, byla nicméně po podání projednávané žaloby upravena tak, aby o jejím souladu s unijním právem nepanovaly sebemenší pochybnosti. Zpráva o síti tedy byla podle Lucemburského velkovévodství změněna tak, aby i nové přidělování tras v případě narušení provozu bylo přeneseno na ACF, a útvar SGR se již tedy na této činnosti nepodílí, což zaručuje nestranný a nediskriminační přístup k železniční infrastruktuře.

27 V duplice Lucemburské velkovévodství uvádí, že zpráva o síti byla znovu změněna, a to s účinností od 1. ledna 2012, a že již splňuje požadavky Komise, neboť stanoví, že v případě nepředvídaného narušení provozu přiděluje nové trasy ACF.

*Závěry Soudního dvora*

28 V rámci svého jediného žalobního důvodu Komise Lucemburskému velkovévodství vytýká, že nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 6 odst. 3 směrnice 91/440 ve spojení s přílohou II této směrnice a z čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14, jelikož v Lucembursku platí, že ačkoli je ACF subjektem nezávislým na společnosti CFL, je společnost CFL, která zajišťuje funkce provozovatele infrastruktury a rovněž poskytování železničních služeb, pověřena některými z hlavních funkcí v oblasti přidělování tras vlaků, neboť v případě narušení provozu je novým přidělením tras pověřen útvar, který je součástí společnosti CFL, a sice SGR, který na ní není z hlediska právní formy, organizace a rozhodovacích funkcí nezávislý.

29 Na úvod je třeba poukázat na skutečnost, že podle Lucemburského velkovévodství je směrnice 2001/14 plně provedena od vydání zprávy o síti, která vstoupila v platnost dne 1. října 2011 a která byla dne 1. ledna 2012 změněna.

30 Podle ustálené judikatury Soudního dvora přitom musí být nesplnění povinnosti posuzováno vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, Soudní dvůr nemůže brát v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 18. listopadu 2010, Komise v. Španělsko, C-48/10, Sb. rozh. s. I-151, bod 30, a ze dne 5. května 2011, Komise v. Německo, C-206/10, Sb. rozh. s. I-3573, bod 25).

31 Vzhledem k tomu, že uvedená zpráva o síti a její změna byly přijaty po skončení lhůty stanovené Komisí v doplňujícím odůvodněném stanovisku ze dne 25. listopadu 2010, k nim tudíž Soudní dvůr při posuzování opodstatněnosti projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti nemůže přihlížet.

32 K věci samé je nutné připomenout, že směrnice 91/440 dala impuls k liberalizaci železniční dopravy, neboť má za cíl zajistit nestranný a nediskriminační přístup železničních podniků k infrastruktuře. Za účelem zajištění takového přístupu čl. 6 odst. 3 první pododstavec směrnice 91/440 stanovil, že

členské státy musí přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby hlavní funkce uvedené v příloze II této směrnice byly svěřeny subjektům nebo podnikům, které samy prokazatelně neprovozují železniční dopravu, a to bez ohledu na stanovené organizační struktury.

33 Podle přílohy II směrnice 91/440 je za hlavní funkce ve smyslu čl. 6 odst. 3 téže směrnice považována příprava a rozhodování související s udělováním licencí železničním podnikům, rozhodování související s přidělováním tras včetně definice a posouzení jejich dostupnosti, jakož i přidělování individuálních tras vlaků, rozhodování související se stanovením poplatků za infrastrukturu a sledování dodržování povinností spojených s poskytováním veřejných služeb vyžadovaných při provozování některých služeb.

34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že přijetí opatření nezbytných k obnovení běžných provozních podmínek, včetně odebrání tras vlaků, v případě narušení provozu nebo v případě nebezpečí nespadá pod přidělování tras (viz rozsudek ze dne 28. února 2013, Komise v. Maďarsko, C-473/10, body 56 a 59).

35 Článek 29 směrnice 2001/14 totiž stanoví možnost přijmout nezbytná opatření k řešení případu narušení provozu vlaků následkem technického selhání nebo nehody, jakož i v případech ohrožení a naprosté nutnosti z důvodu poruchy, v jejímž důsledku infrastrukturu dočasně nelze používat (výše uvedený rozsudek Komise v. Maďarsko, bod 57).

36 Je třeba konstatovat, že toto ustanovení se týká zvláštních a nezbytných opatření, jež je třeba přijmout v případě narušení provozu vlaků s cílem obnovit z bezpečnostních důvodů běžné provozní podmínky, zatímco ustanovení kapitoly III směrnice 2001/14 se týkají vypracování časového rozvrhu a přidělování individuálních tras ad hoc. Nelze tedy mít za to, že se opatření přijatá na základě článku 29 této směrnice přímo týkají hlavní funkce spočívající v přidělování tras ve smyslu čl. 14 odst. 2 téže směrnice, což je funkce, jež musí být svěřena nezávislému přidělujícímu subjektu. Jedná se spíše o jednorázová opatření, která musí být přijata v ohrožení, aby bylo možné čelit mimořádné situaci a zajistit, aby práva na kapacitu ve formě tras vlaků mohla být nositeli těchto práv skutečně vykonávána v souladu s jízdním řádem (výše uvedený rozsudek Komise v. Maďarsko, bod 59).

37 Přijímání takovýchto opatření tedy spadá do rámce řízení dopravy a není podrobeno podmínce nezávislosti, takže lze takovéto funkce svěřit provozovateli infrastruktury, který je zároveň i železničním podnikem.

38 Jak ale uvedl generální advokát v bodě 24 svého stanoviska, kde se odkazuje na bod 67 stanoviska, které přednesl ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Komise v. Maďarsko, a na bod 44 stanoviska, které přednesl ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 11. července 2013, Komise v. Slovinsko (C-627/10), ačkoli se odebírání tras vlaků v případě narušení provozu nepovažuje za hlavní funkci, nové přidělení tras musí být naopak považováno za součást hlavních funkcí, které smí vykonávat pouze nezávislý provozovatel nebo přidělující subjekt, neboť na rozdíl od řízení provozu, při němž nedochází k rozhodování ve smyslu přílohy II směrnice 91/440, nové přidělování tras vlaků vyžaduje rozhodování související s přidělováním tras vlaků.

39 V daném případě je v Lucembursku přidělování práv ve vztahu k určité kapacitě ve formě tras vlaků hlavní funkcí, která je přiznána výlučně přidělujícímu subjektu, a to ACF. Podle příslušných ustanovení lucemburské právní úpravy přijme provozovatel infrastruktury, tzn. společnost CFL, v případě narušení provozu, ohrožení a naprosté nutnosti nebo jiné skutečnosti, jež brání v používání infrastruktury za běžných bezpečnostních podmínek, opatření nezbytná k tomu, aby zajistil obnovení běžného stavu, a rovněž lze odebrat přidělené trasy, pokud je to nezbytné k opravení systému nebo k odstranění příčiny výluky na trati. V tomto případě provádí nové přidělení tras vlaků ACF.

40 V bodě 4.8.2 zprávy o síti je mimoto upřesněno, že jakmile nemůže být v určitém případě dodržen původně stanovený jízdní řád, pohotovostní služba útvaru SGR v žádném případě nepřiděluje novou trasu.

41 Z uvedené právní úpravy tak vyplývá, že se nové přidělení tras vlaků neprovede, a ukáže-li se, že je nezbytné, provede je ACF.

42 Za těchto podmínek se nelze domnívat, že lucemburská právní úprava v oblasti železnic není v souladu s požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice 91/440 a čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14 z toho důvodu, že v případě narušení provozu nebo nebezpečí umožňuje útvaru SGR, který je součástí společnosti CFL, přijmout opatření nezbytná k obnovení obvyklých podmínek provozu.

43 Z předcházejících úvah vyplývá, že žalobu Komise je třeba zamítnout.

## K nákladům řízení

44 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Lucemburské velkovévodství požadovalo náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

**1) Žaloba se zamítá.**

**2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.