Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 16. marca 2023 [1]

Vec C-671/21

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva)]

„Prejudiciálne konanie – Železničná doprava – Smernica 2012/34/EÚ – Prideľovanie kapacity infraštruktúry – Plánovanie – Článok 45 – Koordinačný proces – Článok 46 – Preťažená infraštruktúra – Kritériá priority – Článok 47 – Vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej sa má prognóza intenzity využívania infraštruktúry použiť ako kritérium priority – Spravodlivé a nediskriminačné prideľovanie“

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v konaní, ktorého predmetom je výklad viacerých ustanovení smernice 2012/34/EÚ [2] v spojení s vnútroštátnymi predpismi, ktoré upravujú prideľovanie kapacity na využívanie verejnej železničnej infraštruktúry.

2. Spor sa týka v podstate: a) kritérií priority, ktoré sa podľa litovskej právnej úpravy uplatnia na podniky, ktoré chcú vyžívať železničnú infraštruktúru, najmä ak je preťažená, a b) predchádzajúceho koordinačného procesu, ktorý musí uskutočniť manažér tejto infraštruktúry.

I. Právny rámec

A. Právo Únie. Smernica 2012/34

3. V článku 39 („Prideľovanie kapacity“) sa uvádza:

„1. Členské štáty môžu ustanoviť rámec prideľovania kapacity infraštruktúry, pričom musia dodržiavať požiadavku nezávislosti riadenia podniku stanovenú v článku 4. Stanovia sa špecifické pravidlá prideľovania kapacity. Manažér infraštruktúry zabezpečí vykonanie prideľovania

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32).

kapacity. Manažér infraštruktúry zabezpečí najmä to, aby sa kapacita infraštruktúry prideľovala spravodlivým a nediskriminačným spôsobom a v súlade s právom Únie.

…“

4. Článok 44 („Žiadosti“) znie:

„1. Žiadatelia môžu podľa verejného alebo súkromného práva požiadať manažéra infraštruktúry o uzavretie dohody udeľujúcej práva na používanie železničnej infraštruktúry….

…“

5. Článok 45 („Plánovanie“) stanovuje:

„1. Manažér infraštruktúry, pokiaľ je to možné, vyhovie všetkým žiadostiam o kapacitu infraštruktúry vrátane žiadostí o vlakové trasy zasahujúce do niekoľkých sietí a zohľadní, pokiaľ je to možné, všetky obmedzenia týkajúce sa žiadateľov vrátane ekonomického vplyvu na ich podnikanie.

2. Manažér infraštruktúry môže uprednostniť špecifické dopravné služby v procese plánovania a koordinácie len v prípadoch uvedených v článkoch 47 a 49.

3. Manažér infraštruktúry prekonzultuje so zainteresovanými stranami návrh cestovného poriadku a umožní im predkladať stanoviská v lehote najmenej jedného mesiaca. …

4. Manažér infraštruktúry prijme vhodné opatrenia potrebné na to, aby sa zaoberal všetkými vyjadrenými pripomienkami.“

6. V zmysle článku 46 („Koordinačný proces“):

„1. Ak počas plánovacieho procesu uvedeného v článku 45 manažér infraštruktúry zistí rozpory medzi rôznymi žiadosťami [zistí, že ide o konfliktné žiadosti – *neoficiálny preklad*], pokúsi sa ich vyriešiť pomocou koordinácie žiadostí tak, aby ich uspokojil čo možno najlepšie.

2. Pokiaľ vznikne situácia vyžadujúca si koordináciu, manažér infraštruktúry má právo v primeranom rozsahu navrhnúť kapacitu infraštruktúry, ktorá sa odlišuje od požadovanej kapacity.

3. Manažér infraštruktúry sa pokúsi pomocou konzultácie s príslušnými žiadateľmi vyriešiť každý rozpor [prípadné konflikty – *neoficiálny preklad*]. Táto konzultácia sa zakladá na tom, že sa v primeranom čase, bezplatne a v písomnej alebo elektronickej podobe zverejnia tieto informácie:

…

4. Zásady, ktorými sa riadi koordinačný proces, sú stanovené v podmienkach používania siete. Tieto prihliadajú najmä na náročnosť konštrukcie medzinárodných vlakových trás a možný vplyv zmien na iných manažérov infraštruktúry.

5. Ak žiadosti o pridelenie kapacity infraštruktúry nemôžu byť splnené bez koordinácie, manažér infraštruktúry sa pokúsi vyhovieť všetkým žiadostiam pomocou koordinácie.

6. Bez toho, aby boli dotknuté existujúce odvolacie postupy a článok 56, je v prípade sporov týkajúcich sa pridelenia kapacity infraštruktúry k dispozícii systém riešenia sporov, aby sa také spory mohli vyriešiť bezodkladne. Tento systém sa stanoví v podmienkach používania siete. Ak sa tento systém použije, rozhodnutie sa musí prijať do 10 pracovných dní.“

7. Podľa článku 47 („Preťažená infraštruktúra“):

„1. Ak po koordinácii požadovaných vlakových trás a po konzultácii so žiadateľmi nemožno primerane uspokojiť všetky žiadosti o kapacitu infraštruktúry, manažér infraštruktúry bezodkladne vyhlási príslušný úsek infraštruktúry za preťažený. Toto platí aj pre infraštruktúru, na ktorej sa môže očakávať nedostatočná kapacita v blízkej budúcnosti.

…

3. Ak poplatky podľa článku 31 ods. 4 neboli vybrané alebo sa nedosiahol uspokojivý výsledok a infraštruktúra bola vyhlásená za preťaženú, manažér infraštruktúry môže pri prideľovaní kapacity infraštruktúry navyše uplatniť kritériá priority.

4. Kritériá priority zohľadnia význam dopravnej služby pre spoločnosť vo vzťahu ku ktorejkoľvek inej službe, ktorá bude následne vylúčená.

Aby bol v rámci toho zaručený rozvoj primeraných dopravných služieb, najmä aby sa splnili požiadavky na verejnú službu alebo podporoval rozvoj vnútroštátnej a medzinárodnej nákladnej železničnej dopravy, môžu členské štáty za nediskriminačných podmienok prijať akékoľvek opatrenia, ktoré zabezpečia, aby tieto dopravné služby boli pri prideľovaní kapacity infraštruktúry prioritné.

…

6. Postupy, ktoré sa majú dodržiavať, a kritériá, ktoré sa majú uplatňovať v prípade preťaženej infraštruktúry, sa uvedú v podmienkach používania siete.“

8. Podľa článku 52 („Využitie vlakových trás“):

„1. V podmienkach používania siete manažér infraštruktúry uvedie podmienky, ktorými sa pri stanovení priorít prideľovacieho procesu zohľadní predchádzajúca úroveň využitia vlakových trás.

2. Najmä pri preťaženej infraštruktúre manažér infraštruktúry požiada o vzdanie sa vlakovej trasy, ktorá v priebehu minimálne jedného mesiaca sa využila pod limitom stanoveným v podmienkach používania siete, pokiaľ to nebolo spôsobené inými ako ekonomickými dôvodmi, ktoré nemôže žiadateľ ovplyvniť.“

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

9. V bode 28 sa uvádza:

„Ak to je možné, manažér verejnej železničnej infraštruktúry s cieľom vyriešiť konflikty medzi žiadosťami o pridelenie tej istej kapacity navrhne žiadateľom… inú kapacitu, ktorá sa odlišuje od kapacity uvedenej v ich žiadostiach. V prípade, ak žiadatelia… odmietnu náhradnú kapacitu navrhnutú manažérom verejnej železničnej infraštruktúry, alebo ak táto kapacita neexistuje, manažér verejnej železničnej infraštruktúry uplatní pravidlo priority, teda pridelí predmetnú kapacitu žiadateľovi, ktorý ju bude využívať na poskytovanie služieb osobnej a nákladnej dopravy na medzinárodných trasách; ak sa kapacita nebude využívať na poskytovanie služieb osobnej a nákladnej dopravy na medzinárodných trasách, pridelí sa žiadateľovi, ktorý ju bude využívať na poskytovanie služieb osobnej a nákladnej dopravy na miestnych trasách; ak sa kapacita nebude využívať na poskytovanie služieb osobnej a nákladnej dopravy na medzinárodných alebo miestnych trasách, pridelí sa žiadateľovi…, ktorý ju bude využívať počas najväčšieho počtu dní; ak sa plánuje využívanie kapacity počas rovnakého počtu dní, kapacita sa pridelí žiadateľovi…, ktorý požiadal o pridelenie čo najväčšieho počtu jázd na predmetnej trase.“

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

10. Dňa 3. apríla 2019 UAB Gargždų geležinkelis (ďalej len „Gargždų geležinkelis“) požiadala o pridelenie kapacity železničnej infraštruktúry pre nákladné vlaky na obdobie rokov 2019 a 2020.

11. Lietuvos transporto saugos administracija (Úrad pre bezpečnosť dopravy Litovskej republiky, ďalej len „úrad pre bezpečnosť dopravy“) 3. mája 2019 postúpil túto žiadosť na posúdenie manažérovi verejnej infraštruktúry.[4]

12. Manažér infraštruktúry 10. júla 2019 zaslal úradu pre bezpečnosť dopravy návrh cestovného poriadku. Ďalej uviedol, že do cestovného poriadku nemožno zaradiť všetku kapacitu požadovanú žiadateľmi (vrátane spoločnosti Gargždų geležinkelis) z dôvodu obmedzenej kapacity na niektorých prvkoch železničnej infraštruktúry, keďže medzi niektorými z týchto žiadostí boli konflikty.

13. Gargždų geležinkelis 17. júla 2019 manažérovi infraštruktúry a úradu pre bezpečnosť dopravy oznámila, že prípadné nasýtenie infraštruktúry je umelé, lebo cestovný poriadok zahŕňa žiadosti rôznych žiadateľov, ktorých predmetom je preprava rovnakého tovaru.

14. Dňa 3. augusta 2019 manažér infraštruktúry vo svojej odpovedi určenej spoločnosti Gargždų geležinkelis uviedol, že z dôvodu sporov týkajúcich sa pridelenia tej istej kapacity na určitom úseku verejnej železničnej infraštruktúry sa začal koordinačný proces. Spresnil, že žiadosti o pridelenie kapacity neobsahujú informácie o tovare, ktorý sa má prepravovať.

[3] Pravidlá prideľovania kapacity verejnej železničnej infraštruktúry, schválené uznesením vlády č. 611 z 19. mája 2004 (ďalej len „pravidlá prideľovania kapacity“).

[4] V Litve je ním „Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija“ AB (Riaditeľstvo železničnej infraštruktúry akciovej spoločnosti „Lietuvos geležinkeliai“, ďalej len „manažér infraštruktúry“).

15. Manažér infraštruktúry 23. septembra 2019 oznámil spoločnosti Gargždų geležinkelis, že vyhlásenie o preťažení úseku verejnej železničnej infraštruktúry vychádza zo skutočnej kapacity úseku, ktorá bola určená na základe analýzy žiadostí o pridelenie kapacity na obdobie platnosti cestovného poriadku. Tiež jej oznámil, že vzhľadom na to, že jeden zo žiadateľov sa odmietol zúčastniť na koordinačnom procese, manažér infraštruktúry nemôže navrhnúť inú kapacitu namiesto kapacity uvedenej v jeho žiadosti.

16. Dňa 24. septembra 2019 manažér infraštruktúry informoval úrad pre bezpečnosť dopravy, že od 27. augusta 2019 do 23. septembra 2019 uskutočnil koordinačný proces, po skončení ktorého nemohol vyhovieť všetkým žiadostiam. Preto určil, že verejná železničná infraštruktúra je na určených úsekoch na obdobie platnosti cestovného poriadku na rok 2019 preťažená.

17. Dňa 30. septembra 2019 Gargždų geležinkelis požiadala úrad pre bezpečnosť dopravy o preskúmanie konania manažéra infraštruktúry.

18. Úrad pre bezpečnosť dopravy 15. októbra 2019 rozhodol, že manažér infraštruktúry pri preverovaní a koordinácii žiadostí postupoval v súlade s požiadavkami právnej úpravy, ktorá bola platná v tom čase, a neporušil práva a oprávnené záujmy spoločnosti Gargždų geležinkelis.

19. Riaditeľ úradu pre bezpečnosť dopravy 17. októbra 2019 rozhodol, že nepridelí spoločnosti Gargždų geležinkelis požadovanú kapacitu, keďže táto kapacita už bola pridelená iným podnikom na základe pravidla priority stanoveného v bode 28 pravidiel prideľovania kapacity. Okrem toho uviedol, že nie je možné ponúknuť náhradnú kapacitu, keďže prvok verejnej železničnej infraštruktúry je preťažený.

20. Gargždų geležinkelis 12. novembra 2019 predložila sťažnosť proti vyššie uvedenému rozhodnutiu riaditeľovi regulačného orgánu, ktorý ju rozhodnutím z 13. februára 2020 zamietol.

21. Gargždų geležinkelis podala proti uvedenému rozhodnutiu žalobu na Vilniaus apygardos administracinis teismas (Krajský správny súd Vilnius, Litva), ktorý ju rozsudkom z 22. októbra 2020 zamietol.

22. Gargždų geležinkelis podala proti rozsudku z 22. októbra 2020 odvolanie na Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva).

23. Tento súd má v prvom rade pochybnosti o vnútroštátnych predpisoch, ktoré upravujú prideľovanie kapacity infraštruktúry. Konkrétne sa pýta, či je tretie a štvrté pravidlo priority stanovené v bode 28 pravidiel prideľovania kapacity v súlade so smernicou 2012/34.

24. V uvedených pravidlách je ako kritérium priority pri prideľovaní kapacity infraštruktúry stanovená intenzita využívania siete, čo je faktor, ktorý môže byť v rozpore so zásadou zákazu diskriminácie, keďže neodôvodnene zvýhodňuje pôvodného prevádzkovateľa. Súdny dvor to konštatoval vo svojom rozsudku z 28. februára 2013 [5] v súvislosti so smernicou 2001/14/ES [6], ktorá bola zrušená a nahradená smernicou 2012/34.

[5] Vec Komisia/Španielsko (C-483/10, EU:C:2013:114; ďalej len „rozsudok Komisia/Španielsko“).

[6] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. februára 2001 o prideľovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii (Ú. v. ES L 75, 2001, s. 29; Mim. vyd. 07/005, s. 404).

25. V druhom rade sa uvedený súd pýta, či je uplatnenie kritérií priority podmienené tým, že infraštruktúra bola vyhlásená za preťaženú, alebo naopak – ako vyplýva z článku 45 ods. 2 smernice 2012/34 – manažér infraštruktúry sa môže riadiť týmito kritériami aj v rámci procesu plánovania a koordinácie.

26. Za týchto okolností Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva) kladie Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Má sa článok 47 ods. 4 prvý a druhý pododsek smernice 2012/34 vykladať v tom zmysle, že jednoznačne zakazuje zavedenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá stanovuje, že v prípade preťaženej železničnej infraštruktúry možno pri prideľovaní kapacity zohľadniť intenzitu využívania tejto infraštruktúry? Má na toto posúdenie vplyv skutočnosť, či sa miera využívania uvedenej infraštruktúry viaže na jej skutočné využitie v minulosti alebo jej plánované využívanie počas obdobia platnosti príslušného cestovného poriadku? Majú pre toto posúdenie význam ustanovenia článkov 45 a 46 smernice 2012/34, ktoré udeľujú manažérovi infraštruktúry alebo subjektu, ktorý rozhoduje o pridelení kapacity, širokú diskrečnú právomoc koordinovať požadovanú kapacitu, a prebratie týchto ustanovení do vnútroštátneho práva? Má pre toto posúdenie nejaký význam skutočnosť, že infraštruktúra bola v konkrétnom prípade vyhlásená za preťaženú z dôvodu kapacity, o ktorú požiadali viaceré železničné podniky v súvislosti s prepravou toho istého nákladu?

Má sa článok 45 ods. 2 smernice 2012/34, podľa ktorého môže ‚manažér infraštruktúry… uprednostniť špecifické dopravné služby v procese plánovania a koordinácie len v prípadoch uvedených v článkoch 47 a 49‘, vykladať v tom zmysle, že manažér infraštruktúry môže uplatniť vnútroštátne pravidlo prednosti aj v prípade, keď infraštruktúra nebola vyhlásená za preťaženú? Do akej miery (na základe akých kritérií) musí manažér infraštruktúry predtým, ako vyhlási infraštruktúru za preťaženú, *koordinovať požadované vlakové trasy a vykonať konzultáciu so žiadateľmi* na základe článku 47 ods. 1 prvej vety smernice 2012/34? Má táto konzultácia so žiadateľmi zahŕňať posúdenie toho, či viacerí žiadatelia predložili konfliktné žiadosti o prepravu toho istého nákladu (tovaru)?“

III. Konanie na Súdnom dvore

27. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol predložený Súdnemu dvoru 9. novembra 2021.

28. Písomné pripomienky predložili Gargždų geležinkelis, litovská vláda a Európska komisia.

29. Uskutočnenie pojednávania sa nepovažovalo za nevyhnutné.

IV. Posúdenie

A. Úvodné úvahy

30. V záujme lepšieho pochopenia sporu je vhodné stručne opísať pravidlá, ktoré upravujú postup manažéra infraštruktúry pri prideľovaní kapacity na využívanie prvkov železničnej infraštruktúry.[7]

[7] Nasledujúce body (31 až 41) sú – v niektorých prípadoch s minimálnymi odchýlkami – prevzaté z bodov 51 až 63 návrhov, ktoré som predniesol vo veci C-388/17, SJ (EU:C:2018:738).

31. Smernica 2012/34 zahŕňa pravidlá uplatniteľné na správu železničnej infraštruktúry na jednej strane a na druhej strane zahŕňa pravidlá pre činnosť železničných podnikov. Medzi posledné uvedené pravidlá patria tie, ktoré upravujú právny režim pre získavanie licencií a prideľovanie kapacity infraštruktúry takým podnikom, ktoré musia platiť poplatky za jej využívanie.

32. Železničná infraštruktúra má logicky obmedzenú kapacitu,[8] keďže predstavuje „prirodzený monopol“[9], ktorého rozvíjanie by nemalo význam násobiť. Smernica 2012/34 namiesto jej vymedzenia uprednostňuje opis prvkov, z ktorých sa železničná infraštruktúra skladá a ktoré sú spresnené v jej prílohe I.[10] Pojem sieť sa viaže na túto infraštruktúru: železničná sieť je „celá železničná infraštruktúra, ktorú spravuje manažér infraštruktúry“.[11]

33. Železničnú infraštruktúru (ktorá sa viaže na pojem trasa)[12] spravuje manažér, ktorý je zodpovedný za jej prevádzkovanie, údržbu a obnovu. Ktokoľvek, kto predtým získal licenciu, ktorá ho kvalifikuje ako železničný podnik, ho musí požiadať o priznanie práva využívať určitú kapacitu tejto infraštruktúry.

34. Postupu prideľovania kapacity železničnej infraštruktúry predchádzajú tzv. „podmienky používania siete“, v ktorých manažér infraštruktúry spresňuje všeobecné pravidlá, lehoty, postupy a kritériá, ktorými sa uvedené prideľovanie riadi. Smernica 2012/34 ponecháva v rukách uvedeného manažéra spresnenie veľkého množstva osobitostí, ktoré s tým súvisia.[13]

35. Základnou zásadou je, že manažér infraštruktúry, pokiaľ je to možné, vyhovie všetkým prijatým žiadostiam o kapacitu infraštruktúry. Ak by to nebolo možné, uplatní iné kritériá pridelenia.[14] Okrem toho musí zostaviť návrh cestovného poriadku a oznámiť ho záujemcom, aby k nemu mohli predložiť svoje pripomienky.

36. Súbor rozhodnutí[15] o pridelení kapacity infraštruktúry umožňuje stanoviť cestovný poriadok prostredníctvom plánovania pohybov vlakov a koľajových vozidiel v infraštruktúre počas obdobia jeho platnosti. V prílohe VII ods. 2 smernice 2012/34 sa uvádza možnosť zmien alebo úprav cestovného poriadku, čo naznačuje jeho flexibilitu a adaptabilitu na meniace sa okolnosti.

[8] Odôvodnenie 58 smernice 2012/34 to zdôrazňuje, keď uvádza, že „režimy spoplatňovania a prideľovania kapacity by mali brať na zreteľ účinky zvyšujúceho sa vyťaženia kapacity infraštruktúry a napokon aj jej nedostatok“.

[9] Odôvodnenie 71 smernice 2012/34.

[10] Zahŕňajú fyzickú základňu nevyhnutnú pre vytvorenie železničnej infraštruktúry a služieb, ako sú pozemky, železničný spodok a násypy, osobné nástupištia a nakladacie rampy, postranné chodníky a chodníky, rámy, ochranné pásma, inžinierske stavby (mosty alebo tunely), úrovňové priecestia, železničný zvršok, prístupové cesty pre cestujúcich a tovar, zabezpečovacie, návestné a oznamovacie zariadenie na šírej trati, na staniciach a zriaďovacích staniciach, osvetľovacie zariadenie, zariadenie na transformáciu a prenos prúdu pre vlakovú dopravu alebo služobné budovy správy infraštruktúry.

[11] Článok 3 bod 25 smernice 2012/34.

[12] Kapacitou infraštruktúry sa rozumie „možnosť naplánovať na určité obdobie vlakové trasy požadované na úseku infraštruktúry“ (článok 3 body 24 a 27).

[13] Ako napríklad stanovenie pravidiel používania spoplatnenia (článok 29 ods. 3), vymedzenie požiadaviek, ktoré musia splniť žiadatelia (článok 41 ods. 2), stanovenie zásad koordinačného procesu a systému riešenia sporov (článok 46 ods. 4 a 6) alebo, nakoniec, vo vzťahu k preťaženej infraštruktúre, postupy a kritériá, ktoré sa majú dodržiavať, a vymedzenie minimálneho limitu využitia (článok 47 ods. 6 a článok 52 ods. 2).

[14] Ak manažér infraštruktúry zistí konflikty medzi rôznymi žiadosťami, pokúsi sa ich vyriešiť pomocou koordinácie žiadostí tak, aby ich uspokojil čo možno najlepšie, a má právo v primeranom rozsahu navrhnúť kapacitu infraštruktúry, ktorá sa odlišuje od požadovanej kapacity.

[15] Aj keď smernica výslovne nespomína rozhodnutia o pridelení kapacity infraštruktúry, vydanie týchto rozhodnutí sa považuje za zrejmé. Článok 46 ods. 6 stanovuje systém riešenia sporov (bez toho, aby boli dotknuté príslušné odvolacie postupy podľa článku 56).

37. Manažér infraštruktúry vychádza z reality, ktorá ponúka obmedzené (priestorové a časové) možnosti na uspokojenie žiadostí žiadajúcich podnikov. Keďže trasy sú obmedzené na rozmiestnenie železničných koľají a závisia od výkonnosti železničnej infraštruktúry, manažér musí nevyhnutne koordinovať poskytovanie dopravných služieb všetkými železničnými podnikmi.

38. Sloboda železničných podnikov ponúkať verejnosti trasy, ktoré uprednostňujú, a cestovné poriadky vlakov, ktoré im najviac vyhovujú, je totiž zlučiteľná so skutočnosťou, že takéto ponuky sú podriadené koordinačným rozhodnutiam manažéra infraštruktúry. Je to práve on, kto nakoniec „stanoví" (aj keby vyhovel žiadostiam podnikov) takzvané „prevádzkové podmienky" služby.

39. V smernici 2012/34 je mnoho prípadov, v ktorých sa manažérovi infraštruktúry priznávajú právomoci, ktoré ovplyvňujú uvedené podmienky. Vymedzenia pojmov uvedené v článku 3 týkajúce sa „alternatívnej trasy", „reálnej alternatívy" alebo „preťaženej infraštruktúry" sa neskôr odrážajú v regulácii, podľa ktorej manažér infraštruktúry môže a musí zasahovať do podmienok využívania železničnej siete, či už ide o „prepravnú kapacitu, ktorá má byť k dispozícii", o samotné „trasy" alebo o „frekvencie služieb", aby sa zabránilo duplicite alebo preťaženiu.[16]

40. Podmienky používania siete, ktoré je manažér infraštruktúry povinný zverejniť, mu zároveň umožňujú zmeniť prvky, ktoré nemožno určiť a *priori*. Okrem toho môže prideliť kapacity inak, ako sa požadovalo, čo preukazuje, že priestor pre rozhodovanie podnikov, ktoré poskytujú železničnú dopravu, je obmedzený konečnými možnosťami, ktoré vyplývajú z nedostatku dostupných zdrojov, ktoré musí manažér infraštruktúry spravovať.

41. Nakoniec nevyhnutnosť spravovať a rozdeľovať obmedzené železničné zdroje znamená, že manažér infraštruktúry musí mať právomoc ukladať podnikom, ktoré ju využívajú, podmienky poskytovania ich služieb, ktoré majú vplyv na kapacitu, ktorá má byť k dispozícii, na trasy a frekvenciu služieb.

42. Manažér infraštruktúry zohráva kľúčovú úlohu ako subjekt zodpovedný za prevádzku, údržbu a obnovu fyzickej siete, ktorá umožňuje železničnú dopravu. V súlade s článkom 39 ods. 1 smernice 2012/34 je jeho úlohou zabezpečiť, „aby sa kapacita infraštruktúry prideľovala spravodlivým a nediskriminačným spôsobom".

43. Na druhej strane sa nachádzajú železničné podniky oprávnené[17] vykonávať činnosť v danom odvetví, ktoré musia požiadať manažéra infraštruktúry o udelenie práva na využívanie určitej kapacity tejto infraštruktúry, aby mohli poskytovať dopravné služby[18].

44. Článok 13 ods. 1 smernice 2012/34 ukladá manažérom infraštruktúry povinnosť poskytnúť všetkým železničným podnikom na nediskriminačnom základe minimálny prístupový balík uvedený v prílohe II bode 1.

[16] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2370 zo 14. decembra 2016, ktorou sa mení smernica 2012/34/EÚ, pokiaľ ide o otvorenie trhu so službami vnútroštátnej železničnej osobnej dopravy a o správu železničnej infraštruktúry (Ú. v. EÚ L 352, 2016, s. 1), potvrdzuje tieto úvahy. V odôvodnení 28 tejto smernice sa uvádza, že „členské štáty môžu k právu prístupu k infraštruktúre pripojiť osobitné podmienky s cieľom umožniť vykonávanie systému integrovaného cestovného poriadku pre služby vnútroštátnej železničnej osobnej dopravy".

[17] Podľa článku 17 ods. 4 smernice 2012/34 „žiadnemu podniku nie je dovolené poskytovať železničné dopravné služby, ktoré sú predmetom tejto kapitoly, pokiaľ mu nebola udelená príslušná licencia na služby, ktoré má poskytovať".

[18] Podľa toho istého článku 17 ods. 4 smernice 2012/34 „táto licencia… sama osebe neoprávňuje jej držiteľa na prístup k železničnej infraštruktúre".

45. Cieľom procesu prideľovania kapacity infraštruktúry upraveného v smernici 2012/34 je, aby železničné podniky – v súlade s požiadavkou stanovenou v jej článku 10 ods. 1 [19] – skutočne disponovali udelenou kapacitou.

46. Uvedený proces siaha od podmienok používania siete do schválenia cestovného poriadku. [20] Čiastkové kroky, ktoré sú jeho súčasťou, sú upravené v oddiele 3 kapitoly IV smernice 2012/34 a zahŕňajú:

– podanie žiadostí o kapacitu infraštruktúry jedným alebo viacerými žiadateľmi (železničnými podnikmi),

– plánovaciu fázu, ktorá nasleduje po podaní žiadostí žiadateľov,

– koordinačnú fázu, ktorá sa začne, ak manažér infraštruktúry zistí konflikty medzi rôznymi žiadosťami,

– vyhlásenie infraštruktúry za preťaženú, ku ktorému dôjde, ak koordinácia nie je možná. V tomto prípade manažér infraštruktúry uplatní pri prideľovaní kapacity kritériá priority.

47. Domnievam sa, že pri skúmaní položených otázok je vhodnejšie riadiť sa časovým poradím krokov pri prideľovaní kapacity. Preto sa budem najprv zaoberať otázkou, ktorá sa týka koordinačného procesu, a potom sa zameriam na pravidlá, ktoré sa uplatnia na preťaženú infraštruktúru.

B. Druhá prejudiciálna otázka

48. Podotázkami, ktoré obsahuje druhá prejudiciálna otázka, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či pred vyhlásením železničnej infraštruktúry za preťaženú manažér tejto infraštruktúry:

– môže uplatniť vnútroštátne pravidlo priority,

– musí koordinovať požadované vlakové trasy a vykonať konzultáciu so žiadateľmi,

– musí posúdiť, či dvaja alebo viacerí žiadatelia predložili žiadosti o prepravu toho istého tovaru.

49. V rámci tohto súboru podotázok sa prelínajú hmotnoprávne aspekty (pravidlá prideľovania kapacity) s formálnymi aspektmi (plánovací proces a koordinačný proces). Najprv preskúmam tieto procesy.

[19] „Železničným podnikom sa za rovnoprávnych, nediskriminačných a transparentných podmienok udelí prístup k železničnej infraštruktúre všetkých členských štátov na účely prevádzkovania všetkých druhov služieb železničnej nákladnej dopravy.“ Článok 10 ods. 2 smernice 2012/34 sa týka osobnej dopravy.

[20] Cestovný poriadok obsahuje „údaje určujúce všetky plánované pohyby vlakov a koľajových vozidiel, ktoré sa uskutočnia v príslušnej infraštruktúre počas obdobia jeho platnosti“ (článok 3 bod 28 smernice 2012/34).

1. Plánovací proces a koordinačný proces: články 45 a 46 smernice 2012/34

50. V rámci plánovania „manažér infraštruktúry, pokiaľ je to možné, vyhovie všetkým žiadostiam o kapacitu infraštruktúry“ [21]. Ak zistí konflikty medzi rôznymi žiadosťami, „pokúsi sa ich vyriešiť pomocou *koordinácie* žiadostí tak, aby ich uspokojil čo možno najlepšie“ [22].

51. Koordinácia [23] teda zohráva kľúčovú úlohu pri prideľovaní kapacity infraštruktúry, ak sa zistia konflikty medzi rôznymi žiadosťami. Článok 46 smernice 2012/34 pri tejto koordinácii, ktorej zásady musia byť uvedené v podmienkach používania siete [24]:

– priznáva manažérovi infraštruktúry právo „v primeranom rozsahu navrhnúť kapacitu infraštruktúry, ktorá sa odlišuje od požadovanej kapacity“ (odsek 2),

– upravuje konzultáciu so žiadateľmi, ktorým sa bez toho, aby sa zverejnila ich totožnosť, poskytnú informácie o obsahu žiadostí ostatných žiadateľov. Účelom konzultácie je umožniť manažérovi infraštruktúry vyriešiť každý konflikt (odsek 3),

– zavádza „systém riešenia sporov, aby sa [spory týkajúce sa pridelenia kapacity infraštruktúry] mohli vyriešiť bezodkladne“ (odsek 6).

52. Z tohto súboru ustanovení vyplýva, že železničné podniky a manažér infraštruktúry sa musia aktívne podieľať na koordinačnom procese, aby dospeli k primeranému riešeniu. Manažér infraštruktúry sa od oboznámenia sa so žiadosťou každého žiadateľa a jestvujúcimi obmedzeniami kapacity usiluje, aby všetci žiadatelia – hoci aj s určitými ústupkami – mali príležitosť poskytovať služby.

53. Manažér infraštruktúry podľa môjho názoru neplní len úlohu mediátora, ktorý sa usiluje, aby sa žiadatelia, medzi žiadosťami ktorých sú konflikty, dohodli. Ako som už uviedol, smernica 2012/34 mu priznáva rozhodovacie právomoci. Manažér infraštruktúry je konkrétne podľa článku 46 ods. 3 tejto smernice oprávnený *vyriešiť* každý konflikt medzi žiadateľmi.

54. Z informácií, ktoré sú uvedené v rozhodnutí vnútroštátneho súdu a v pripomienkach účastníkov konania, by bolo možné vyvodiť, že v koordinačnom procese, ktorý sa uskutočnil v tejto veci, neboli úplne dodržané ustanovenia článku 46 smernice 2012/34, [25] ale túto otázku môže posúdiť len vnútroštátny súd, keďže najlepšie pozná skutkový stav.

[21] Článok 45 ods. 1 smernice 2012/34.

[22] Článok 46 ods. 1 smernice 2012/34. Pozri v podobnom zmysle článok 46 ods. 5 tejto smernice: „Ak žiadosti o pridelenie kapacity infraštruktúry nemôžu byť splnené bez koordinácie, manažér infraštruktúry sa pokúsi vyhovieť všetkým žiadostiam pomocou koordinácie.“

[23] Vymedzená v článku 3 bode 22 smernice 2012/34 ako „postup, ktorým sa manažér infraštruktúry a žiadatelia pokúšajú riešiť situácie, ktoré vznikajú pri konfliktných žiadostiach o kapacitu infraštruktúry“.

[24] Článok 46 ods. 4 a príloha IV bod 3 smernice 2012/34. Podľa tejto prílohy k informáciám, ktoré obsahujú podmienky používania siete, patria: „d) zásady, ktorými sa riadi koordinačný proces, a systém riešenia sporov dostupný ako súčasť tohto procesu“.

[25] Uvedený proces bol podľa všetkého obmedzený na výmenu korešpondencie, pričom nič nenasvedčuje pokusu o vyriešenie sporu. V bode 15 rozhodnutia vnútroštátneho súdu sa uvádza, že manažér infraštruktúry nemohol konať vzhľadom na to, že žiadateľ sa odmietol zúčastniť na koordinačnom procese. To vyplýva aj z pripomienok spoločnosti Gargždų geležinkelis (body 68 až 70). Nebolo by logické, ak by koordinačný proces musel zlyhať preto, lebo jeden zo žiadateľov sa na ňom odmietne zúčastniť.

2. Je možné v procese plánovania a koordinácie uprednostniť určité služby?

55. Článok 45 ods. 2 smernice 2012/34 umožňuje, aby manažér infraštruktúry „uprednostni[l] špecifické dopravné služby v procese plánovania a koordinácie len v prípadoch uvedených v článkoch 47 a 49“.

56. Výklad tohto ustanovenia nie je jednoduchý, keďže článok 47 smernice 2012/34 upravuje vyhlásenie úseku za preťažený a článok 49 tejto smernice sa týka špecializovanej infraštruktúry (ktorá je v tejto veci irelevantná).

57. Podľa môjho názoru odkaz na článok 47 smernice 2012/34, ktorý sa nachádza v jej článku 45, umožňuje, aby sa kritériá priority zvýhodňujúce určité služby, ktoré sa podľa prvého uvedeného ustanovenia majú použiť pri prideľovaní kapacity preťaženej infraštruktúry, *mutatis mutandis* uplatnili na (predchádzajúci) proces plánovania a koordinácie.

58. Pokiaľ ide o uvedený záver, súhlasím s litovskou vládou a nesúhlasím s Komisiou, ktorá sa domnieva, že články 45 a 46 smernice 2012/34 neupravujú uplatnenie pravidiel priority, ktoré sú obmedzené na článok 47 tejto smernice. Komisia tvrdí, že to vyplýva z bodov 39 a 40 rozsudku SJ,[26] ale tieto body vykladám inak než Komisia.

59. Súdny dvor v uvedenom rozsudku po tom, čo opísal podstatné znaky procesu plánovania a koordinácie, zdôraznil, že „článok 47 smernice 2012/34 stanovuje ustanovenia v prípade preťaženia železničnej siete, v rámci ktorých môže manažér infraštruktúry stanoviť kritériá priority“. Neobjasnil (lebo v uvedenom konaní to nebolo potrebné), či tieto kritériá možno použiť v procese plánovania a koordinácie.

60. Ako som tiež uviedol vyššie, články 45 a 46 smernice 2012/34 priznávajú manažérovi infraštruktúry širokú mieru voľnej úvahy pri rozhodovaní o žiadostiach o pridelenie infraštruktúry. V tomto smere mu nič nebráni v tom, aby vopred (v podmienkach používania siete) oznámil, na základe akých opodstatnených, objektívnych a nediskriminačných kritérií vykoná plánovanie a prípadne koordináciu žiadostí, medzi ktorými sú konflikty. V tejto súvislosti môže uprednostniť určité služby pred inými službami, ak to vyžaduje všeobecný záujem.

61. Ako uvádza litovská vláda, týmto spôsobom sa podporuje transparentnosť procesu, keďže žiadatelia vopred vedia, ako sa bude postupovať v prípade, ak bude potrebné koordinovať ich žiadosti.

62. Inou vecou je, ak sa medzi pravidlami priority nachádza intenzita využívania, ktorá je rozhodujúcim kritériom. Neskôr preskúmam, do akej miery toto kritérium spôsobuje uprednostnenie etablovaného prevádzkovateľa, a preto jeho uplatňovanie bráni dosiahnutiu jedného z podstatných cieľov smernice 2012/34, ktorým je otvorenie železničného trhu hospodárskej súťaži.

3. Povaha prepravovaného tovaru

63. Tak ako litovská vláda a Komisia sa domnievam, že typ prepravovaného tovaru nie je dôležitým prvkom v procese koordinácie žiadostí o pridelenie kapacity, medzi ktorými sú konflikty.

[26] Rozsudok z 28. februára 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

64. V smernici 2012/34 sa špecifiká súvisiace s povahou tovaru zohľadňujú pri stanovovaní príplatkov, ale nie v koordinačnom procese. Podľa článku 32 ods. 1 štvrtého pododseku tejto smernice manažéri infraštruktúry môžu rozlišovať trhové segmenty podľa prepravovanej komodity.

65. Okrem toho v žiadostiach o pridelenie kapacity sa nemusí uviesť typ tovaru, ktorý železničný podnik plánuje prepravovať. Ako uvádza Gargždų geležinkelis,[27] v jej žiadosti v skutočnosti boli spomenuté nákladné vlaky, pričom nešpecifikovala tovar, ktorý plánovala prepravovať (čo sa zdá logické, keďže je to okolnosť, ktorá závisí od konkrétnych požiadaviek trhu)[28].

C. Prvá prejudiciálna otázka

66. Podotázkami, ktoré sú uvedené v tejto prejudiciálnej otázke, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či v prípade, ak bola infraštruktúra vyhlásená za preťaženú, článok 47 ods. 4 smernice 2012/34 dovoľuje prijať určité kritériá priority prideľovania kapacity, ktoré zohľadňujú intenzitu využívania tejto infraštruktúry železničným podnikom v minulosti alebo v budúcnosti.

67. Účastníci prejudiciálneho konania majú v tejto súvislosti odlišné názory: Gargždų geležinkelis uvádza, že dochádza k diskriminácii subjektov, ktoré vstupujú na trh, čo litovská vláda popiera. Komisia zasa tvrdí, že toto kritérium – aj keby bolo z abstraktného hľadiska platné – by bolo prípustné len v prípade, ak nespôsobuje obmedzenie hospodárskej súťaže a neuprednostňuje ponechanie si kapacity.

68. Zastávam názor, že v rozsudku Komisia/Španielsko sa nachádzajú usmernenia potrebné na zodpovedanie uvedených podotázok. Súdny dvor v tomto rozsudku:

– určil, že „článok 14 ods. 1 smernice 2001/14 [v súčasnosti článok 39 ods. 1 smernice 2012/34] stanovuje, že manažér infraštruktúry zabezpečí…, aby bola kapacita infraštruktúry prideľovaná spravodlivým a nediskriminačným spôsobom a v súlade s právom Únie“,

– konštatoval, „že kritérium skutočného používania siete ako kritérium na prideľovanie kapacity infraštruktúry je diskriminačné v rozsahu, v akom vedie v prípade prekrývania žiadostí o tú istú hodinovú vlakovú trasu, alebo ak je sieť vyťažená, k zachovaniu výhod pre obvyklých používateľov a k zabráneniu prístupu nových subjektov [k najatraktívnejším hodinovým vlakovým trasám]“.[29]

69. Je pravda, že v uvedenej veci sa intenzita využívania týkala využívania v minulosti a v tomto spore sa vzťahuje na budúce prognózy. Domnievam sa však, že táto okolnosť nemá vplyv na výsledok.

[27] Body 15 a 16 jej písomných pripomienok.

[28] Ak „licencia“ je „oprávnenie vydané podniku licenčným orgánom, ktorým sa uznáva jeho spôsobilosť poskytovať služby železničnej dopravy ako železničný podnik“ a hlavným predmetom činnosti železničného podniku musí byť „poskytovanie služieb s cieľom zabezpečenia železničnej prepravy tovaru a/alebo osôb“, v žiadosti o pridelenie kapacity sa musí uviesť navrhovaná služba (preprava osôb alebo tovaru), ale nie nevyhnutne typ prepravovaného tovaru.

[29] Rozsudok Komisia/Španielsko (body 94 a 95). Táto judikatúra tiež znemožňuje chápať článok 52 („Využitie vlakových trás“), v ktorom sú spomenuté priority prideľovacieho procesu, v tom zmysle, že predchádzajúca úroveň využitia vlakových trás môže predstavovať výhodu. Odsek 2 uvedeného článku konkrétne nasvedčuje opačnému záveru, keďže stanovuje, že v prípade, ak je infraštruktúra preťažená, je nevyhnutné vzdanie sa vlakovej trasy podmienené jej nedostatočným využívaním.

70. Je to tak preto, lebo na to, aby boli prognózy potreby kapacity infraštruktúry v budúcnosti presvedčivé a realistické, musia sa opierať o objektívne údaje týkajúce sa jej využívania v nedávnej minulosti (alebo v súčasnosti). Keďže tieto prvky hodnotenia môžu poskytnúť jedine etablovaní prevádzkovatelia, ktorýkoľvek iný subjekt, ktorý žiada o pridelenie kapacity, je znevýhodnený: nemôže vo svoj prospech uviesť služby, ktoré poskytoval (alebo ich môže uviesť vo svoj prospech len v menšom rozsahu).

71. Pripustenie tohto kritéria by v skutočnosti mohlo vytvoriť bludný kruh, v ktorom by sa etablovanému prevádzkovateľovi opakovane bez prerušenia prideľovala kapacita, čím by sa obišlo ustanovenie článku 38 ods. 2 smernice 2012/34 („právo na používanie určitej kapacity infraštruktúry vo forme vlakovej trasy sa môže udeliť žiadateľom maximálne na obdobie platnosti jedného cestovného poriadku“).[30]

72. Aj za predpokladu, že toto rozdielne zaobchádzanie by bolo odôvodnené iným cieľom smernice 2012/34, ako je cieľ spočívajúci v zabezpečení efektívnejšieho využívania infraštruktúry, „na dosiahnutie tohto cieľa nie je vôbec potrebné, aby predmetné opatrenie diskriminovalo jednotlivých prevádzkovateľov siete, ani aby bránilo prístupu nových subjektov na tento trh“.[31]

73. Zo skutkových okolností opísaných v rozhodnutí vnútroštátneho súdu a v pripomienkach účastníkov konania podľa všetkého vyplýva, že k uvedenej diskriminácii na úkor nového subjektu *de facto* došlo. Hoci to opäť musí overiť vnútroštátny súd, všetko nasvedčuje tomu, že v dôsledku uplatnenia tretieho a štvrtého pravidla stanoveného v bode 28 pravidiel prideľovania kapacity sa systematicky zamietajú žiadosti nového subjektu o prístup k infraštruktúre, pričom sa zvýhodňuje pôvodný prevádzkovateľ vo verejnom vlastníctve. Tento prevádzkovateľ navyše údajne žiada o kapacitu, ktorú po jej získaní už nevyužíva,[32] a odmieta sa zúčastniť na koordinačnom procese.

V. Návrh

74. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva), takto:

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor,

sa má vykladať v tom zmysle, že:

– v článku 46 vyžaduje, aby existovali určité koordinačné procesy a postupy na riešenie sporov, aby manažér infraštruktúry v primeranom rozsahu sám rozhodol o pridelení kapacity železničnej infraštruktúry žiadateľom tým, že po vykonaní konzultácie s nimi vyrieši konflikty medzi rôznymi žiadosťami,

[30] Rozsudok Komisia/Španielsko, body 91 a 92. Súdny dvor v bode 98 tohto rozsudku zdôraznil, že existujú „osobitné ustanovenia, ktoré majú za cieľ podporiť efektívne využívanie kapacity infraštruktúry pri súčasnom zachovaní spravodlivého a nediskriminačného prístupu k železničnej sieti“. Generálny advokát Jääskinen v návrhoch, ktoré predniesol v uvedenej veci, poukázal na to, že „uprednostnenie pôvodného prevádzkovateľa… nepatrí medzi opatrenia stanovené uvedenou smernicou zamerané na podporu efektívneho využívania siete“ (C-483/10, EU:C:2012:524, bod 97).

[31] Rozsudok Komisia/Španielsko, bod 97.

[32] Gargždų geležinkelis poukazuje na správu litovského Dvora audítorov (správa o audite č. VA 2018 P 20 1 12 z 12. decembra 2018), v ktorej sa údajne uvádza, že verejný prevádzkovateľ nevyužíval 39 % vyhradenej kapacity.

– v článku 45 ods. 2 v spojení s článkom 47 dovoľuje, aby manažér infraštruktúry uprednostnil špecifické dopravné služby v procese plánovania a koordinácie, pokiaľ pri ich uprednostnení použije objektívne, transparentné, opodstatnené, primerané a nediskriminačné kritériá,

– podľa článku 47 ods. 4 bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že v prípade, ak je infraštruktúra preťažená, sa má ako kritérium priority pri prideľovaní kapacity infraštruktúry použiť intenzita využívania železničnej siete etablovaným prevádzkovateľom v minulosti alebo v budúcnosti, čo má za následok, že nové subjekty nemôžu získať prístup k tejto infraštruktúre.