

Vec C-671/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum prijatia:

9. november 2021

Vnútroštátny súd:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. november 2021

Odvolaťka:

„Gargždų geležinkelis“ UAB

Ďalší účastníci konania:

Lietuvos transporto saugos administracija,

Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,

AB „LTG Infra“

Predmet konania pred vnútroštátnym súdom

Spor týkajúci sa pridelovania kapacity verejnej železničnej infraštruktúry po uplatnení pravidla priority stanoveného v ustanovení vnútroštátneho práva.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ; tretí odsek článku 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

Má sa článok 47 ods. 4 prvá a druhá veta smernice 2012/34/EÚ vykladať v tom zmysle, že jednoznačne zakazuje zavedenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá stanovuje, že v prípade preťaženej infraštruktúry možno pri pridelovaní kapacity zohľadniť intenzitu využívania železničnej infraštruktúry? Má na toto posúdenie vplyv skutočnosť, či sa miera využitia železničnej infraštruktúry viaže na skutočné využitie tejto infraštruktúry v minulosti alebo na plánované využitie počas obdobia platnosti príslušného cestovného poriadku? Majú pre toto posúdenie význam ustanovenia článkov 45 a 46 smernice 2012/34/EÚ, ktoré udeľujú manažérovi verejnej infraštruktúry alebo subjektu, ktorý rozhoduje o pridelení kapacity, širokú diskrečnú právomoc koordinovať požadovanú kapacitu, a implementácia týchto ustanovení do vnútroštátneho práva? Má pre toto posúdenie nejaký význam skutočnosť, že infraštruktúra je v konkrétnom prípade identifikovaná ako preťažená z dôvodu kapacity, o ktorú požiadali dva alebo viac železničných podnikov v súvislosti s prepravou toho istého nákladu?

Znamená článok 45 ods. 2 smernice 2012/34/EÚ, v zmysle ktorého „manažér infraštruktúry môže uprednostniť špecifické dopravné služby v procese plánovania a koordinácie len v prípadoch uvedených v článkoch 47 a 49“, že manažér infraštruktúry môže uplatniť vnútroštátne pravidlo priority aj v prípadoch, keď infraštruktúra nie je identifikovaná ako preťažená? Do akej miery (na základe akých kritérií) musí manažér infraštruktúry pred tým, ako identifikuje infraštruktúru ako preťaženú, koordinovať požadované vlakové trasy a konzultovať ich so žiadateľmi na základe článku 47 (ods. 1) prvej vety smernice 2012/34/EÚ? Má táto konzultácia so žiadateľmi zahŕňať posúdenie, či dvaja alebo viacerí žiadatelia predložili konkurenčné žiadosti o prepravu toho istého nákladu (tovaru)?

Citované ustanovenia práva EÚ

Článok 39 ods. 1, článok 45 ods. 1 a 2, článok 46 ods. 1 a 2, článok 47 a článok 52 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra

2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32).

Citované ustanovenia vnútroštátneho práva

§ 5 článku 7 ods. 3 Zákonníka železničnej dopravy Litovskej republiky z 22. apríla 2004 (ďalej len „zákonník“) (v posudzovanom prípade je relevantná verzia uvedená v zákone č. XIII-588 z 30. júna 2017), ktorý stanovuje, že orgán bezpečnosti železničnej dopravy má prideliť železničným podnikom (dopravcom) kapacitu verejnej železničnej infraštruktúry.

Článok 29 zákonníka (v posudzovanom prípade je relevantná verzia uvedená v zákone č. XII-2488 z 23. júna 2016), ktorý obsahuje základné ustanovenia upravujúce pridelovanie kapacity verejnej železničnej infraštruktúry. § 6 tohto článku uvádza, že „zásady pridelovania kapacity verejnej železničnej infraštruktúry a postup pri podávaní žiadostí o pridelenie kapacity infraštruktúry (ich zamietnutí), vyhlásenie o preťaženosti prvkov verejnej železničnej infraštruktúry, zriadenie pracovného cestovného poriadku železníc, spolupráca pri pridelovaní kapacity na viac ako jednej železničnej sieti, kapacitné analýzy, plány zvyšovania kapacity a postup pri uzatváraní zmlúv a rámcových dohôd o využívaní verejnej železničnej infraštruktúry sú uvedené v Pravidlách pridelovania kapacity verejnej železničnej infraštruktúry. Tieto pravidlá schvaľuje vláda“.

Bod 28 Pravidiel pridelovania kapacity verejnej železničnej infraštruktúry schválených uznesením vlády č. 611 z 19. mája 2004 (ďalej len „pravidlá“).

Stručné zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Dňa 3. apríla 2019 odvolateľka, spoločnosť s ručením obmedzeným Gargždų geležinkelis (ďalej len „Gargždų geležinkelis“ UAB“) podala žiadosť o pridelenie kapacity verejnej železničnej infraštruktúry pre nákladné a obslužné vlaky na obdobie platnosti cestovného poriadku 2019–2020 (ďalej len „CP“).
- 2 Listom z 3. mája 2019 Lietuvos transporto saugos administracija (Úrad pre bezpečnosť dopravy Litovskej republiky) (ďalej len „úrad“) postúpil túto žiadosť na posúdenie manažérovi verejnej infraštruktúry – „Lietuvos geležinkelių Geležinkelių infrastruktūros direkcija“ AB (Riaditeľstvo železničnej infraštruktúry spoločnosti s ručením obmedzeným „Lietuvos geležinkeliai“) (ďalej len „manažér infraštruktúry“). Od 8. decembra 2019 vykonáva funkcie manažéra infraštruktúry dcérska spoločnosť založená spoločnosťou „Lietuvos geležinkeliai“ AB.
- 3 Manažér infraštruktúry 10. júla 2019 poskytol úradu návrh verzie CP a informoval ho, že nie je možné zaradiť do cestovného poriadku všetku kapacitu požadovanú žiadateľmi z dôvodu obmedzenej kapacity na niektorých prvkoch železničnej

infraštruktúry, keďže niektoré z týchto žiadostí boli vzájomne nezlučiteľné. Uviedol tiež, že nebolo možné žiadateľom ponúknuť využitie požadovanej kapacity v rôznych časoch alebo na alternatívnych trasách, pretože na konkrétnych úsekoch už bola dosiahnutá maximálna kapacita. Manažér infraštruktúry požiadal o pridelenie rezervnej kapacity, aby vyhovel žiadostiam na poslednú chvíľu na určitých úsekoch infraštruktúry.

- 4 Manažér infraštruktúry listom z 23. septembra 2019 informoval odvolateľku, že vyhlásenie o preťažení prvku verejnej železničnej infraštruktúry vychádza zo skutočnej kapacity úseku, ktorá bola určená na základe analýzy žiadostí o pridelenie kapacity prijatých za obdobie platnosti príslušného cestovného poriadku.
- 5 Dňa 24. septembra 2019 manažér infraštruktúry informoval úrad, že na základe koordinácie nemôže vyhovieť všetkým žiadostiam v jednom z prvkov verejnej železničnej infraštruktúry, pretože kapacita tohto prvku verejnej železničnej infraštruktúry je nedostatočná a prvok verejnej železničnej infraštruktúry na určených úsekoch je na obdobie platnosti CP 2019–2020 preťažený.
- 6 V septembri 2019 manažér infraštruktúry poskytol úradu aktualizovaný návrh CP na účely rozhodovania o pridelení kapacity a informácie o skutočnej kapacite úsekov vypočítanej podľa doručených žiadostí.
- 7 Dňa 30. septembra 2019 odvolateľka požiadala úrad o preskúmanie konania manažéra infraštruktúry.
- 8 Rozhodnutím z 15. októbra 2019 úrad rozhodol, že úkony manažéra infraštruktúry pri preverovaní a koordinácii žiadostí boli vykonané v súlade s požiadavkami v tom čase platnej právnej úpravy a že nezasahovali do práv a oprávnených záujmov odvolateľky. Úrad tiež zistil, že skutočnosti uvedené v sťažnosti odvolateľky z 30. septembra 2019 boli pre rozhodnutie o pridelení kapacity pre CP na obdobie 2019–2020 irelevantné.
- 9 Rozhodnutím zo 17. októbra 2019 riaditeľ úradu rozhodol neprideliť odvolateľke kapacitu požadovanú v žiadosti z dôvodu, že žiadna kapacita nie je k dispozícii. Po uplatnení pravidla priority uvedeného v bode 28 pravidiel bola kapacita pridelená iným podnikom. V rozhodnutí bolo uvedené, že nie je možné ponúknuť alternatívnu kapacitu, pretože prvok verejnej železničnej infraštruktúry je preťažený.
- 10 Uznesením z 13. februára 2020 týkajúcim sa sťažnosti „Gargždų geležinkelis“ UAB z 12. novembra 2019 riaditeľ Lietuvos ryšių reguliavimo tarnyba (Úrad pre reguláciu komunikácií Litovskej republiky) vyhlásil sťažnosť odvolateľky týkajúcu sa napadnutého rozhodnutia za nedôvodnú a zamietol ju.
- 11 Odvolateľka podala žalobu na Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionálny správny súd vo Vilniuse). Rozsudkom z 22. októbra 2020 Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionálny správny súd vo Vilniuse) túto

žalobu zamietol. Odvolateľka teraz podala proti tomuto rozsudku odvolanie na Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd Litvy).

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 12 Vnútroštátny súd uvádza, že smernica 2012/34 stanovuje dve možnosti pridelovania kapacity v prípade preťaženej infraštruktúry: poplatok za preťaženie infraštruktúry (článok 31 ods. 4) a pravidlá priority (článok 47). V tomto prípade bolo pravidlo priority stanovené v bode 28 pravidiel jediným opatrením určeným na riešenie problému preťaženej infraštruktúry počas dotknutého obdobia. Podľa tohto pravidla sa kapacita prideliuje v prvom rade s prihliadnutím na druh poskytovanej služby: (1) žiadateľovi, ktorý bude vykonávať prepravu cestujúcich a batožiny na medzinárodných trasách, (2) žiadateľovi, ktorý bude takúto prepravu vykonávať na miestnych trasách; alebo v druhom rade s prihliadnutím na intenzitu využitia kapacity, (3) žiadateľovi, ktorý bude kapacitu využívať viac dní; alebo, ak sa počet dní zhoduje, (4) žiadateľovi, ktorý žiada o pridelenie viacerých jázd na predmetnej trase.
- 13 Odvolateľka tvrdí, že pravidlo priority stanovené vo vnútroštátnom práve v prípadoch, keď je kapacita pridelená dopravcovi, ktorý vykonáva prepravu počas väčšieho počtu dní alebo vykonáva viac jázd, nezabezpečuje dodržiavanie zásady zákazu diskriminácie. Toto pravidlo podľa nej neodôvodnene poskytuje výhodu etablovanému dopravcovi, pretože noví dopravcovia, ktorí chcú vstúpiť na trh železničnej dopravy, nie sú schopní vykonávať viac jázd alebo prepravu viac dní ako dopravca, ktorý sa už na trhu etabloval.
- 14 Skutočnosť, že odvolateľka nevie garantovať intenzívnejšie využívanie siete podľa názoru manažéra infraštruktúry svedčí o tom, že nie je pripravená zabezpečiť čo najefektívnejšie využitie verejnej železničnej infraštruktúry, na čom je založená priorita spojená s intenzívnejším využívaním siete. Manažér infraštruktúry tvrdí, že pravidlo priority v zásade nie je určené na monopolizáciu relevantného trhu, ale je navrhnuté tak, aby využívalo obmedzené zdroje – teda železničnú infraštruktúru – tak, aby sa dosiahla maximálna pridaná hodnota. V prípade, že o ten istý úsek súperia dvaja alebo viacerí žiadatelia, pridelenie kapacity žiadateľovi, ktoré zabezpečí najvyššiu a najefektívnejšiu celkovú obsadenosť siete, umožňuje využívať sieť spôsobom, ktorý je pre spoločnosť ekonomicky najvýhodnejší.

Stručné odôvodnenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 15 Vnútroštátny súd má pochybnosti o výklade ustanovení smernice 2012/34 v dvoch ohľadoch: po prvé, pokiaľ ide o uplatnenie pravidiel priority, keď je verejná železničná infraštruktúra identifikovaná ako preťažená podľa článku 47 smernice; a po druhé, pokiaľ ide o postup pridelovania kapacity verejnej železničnej infraštruktúry podľa uvedenej smernice.

- 16 Vnútroštátny súd poukazuje na to, že podľa článku 47 ods. 4 druhej vety smernice 2012/34 môžu členské štáty za nediskriminačných podmienok prijať akékoľvek opatrenia, ktoré zabezpečia, aby boli služby v oblasti verejného záujmu pri prideľovaní kapacity infraštruktúry prioritné a poukazuje na rozsudok z 28. februára 2013, Európska komisia/Španielske kráľovstvo (C-483/10, EU:C:2013:114), v ktorom Súdny dvor analyzoval obsah smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/14/ES z 26. februára 2001, ktorá bola účinná pred prijatím smernice 2012/34.
- 17 V bodoch 95 až 99 rozsudku vo veci C-483/10 Súdny dvor uviedol, že kritérium skutočného používania siete ako kritérium na prideľovanie kapacity infraštruktúry je diskriminačné v rozsahu, v akom vedie v prípade viacerých žiadostí, alebo ak je sieť vyťažená, k zachovaniu výhod pre obvyklých používateľov a k zabráneniu prístupu nových subjektov. Súdny dvor poznamenal, že cieľ spočívajúci v zabezpečení efektívnejšieho využívania infraštruktúry možno dosiahnuť na základe osobitných ustanovení smernice 2001/14, napríklad článku 27 ods. 2, ktorý stanovuje, že manažér infraštruktúry môže spresniť podmienky, ktorými sa pri stanovení priorít prideľovacieho procesu kapacity zohľadní predchádzajúca úroveň využitia vlakových trás. Uviedol tiež, že uplatnenie uvedeného diskriminačného kritéria nemožno odôvodniť údajným súladom tohto kritéria s článkom 22 ods. 4 smernice 2001/14, podľa ktorého v prípade, že sieť je vyťažená, kritériá zohľadňujú význam dopravnej služby pre spoločnosť vo vzťahu ku ktorejkoľvek inej službe, ktorá bude následne vylúčená. Toto ustanovenie totiž nestanovuje žiadne kritérium prideľovania, lebo v súlade s druhým pododsekom uvedeného ustanovenia sa v prípade vyťaženia siete musí prideľovanie kapacity infraštruktúry vykonať „za nediskriminačných podmienok“.
- 18 Vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosti, pokiaľ ide o posúdenie článku 47 ods. 4 prvej a druhej vety smernice 2012/34/EÚ v tom zmysle, že jednoznačne zakazuje prijatie právnej úpravy, podľa ktorej možno v prípade preťaženej infraštruktúry pri prideľovaní kapacity zohľadniť intenzitu využívania železničnej infraštruktúry. Poukazuje na tieto relevantné okolnosti.
- 19 Po prvé na rozdiel od situácie skúmanej Súdnym dvorom vo veci C-483/10, bod 28 pravidiel stanovuje možnosť zohľadniť budúcu, ale nie minulú intenzitu využívania železničnej infraštruktúry pri prideľovaní kapacity. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že smernica 2012/34 poskytuje záruky, ktoré by umožnili subjektu, ktorý rozhoduje o kapacite, zohľadniť využitie kapacity železničným podnikom, ako napríklad rezervačný poplatok stanovený v článku 36, ktorý je možné vyberať za kapacitu, ktorá je pridelená, ale nevyužíva sa.
- 20 Po druhé ustanovenia smernice 2012/34 upravujúce prideľovanie kapacity priznávajú manažérovi infraštruktúry alebo subjektu vykonávajúcemu svoje funkcie širokú mieru voľnej úvahy pri rozhodovaní o prípadných nezhodách týkajúcich sa konkurenčných kapacít. Článok 45 ods. 1 smernice 2012/34 stanovuje, že manažér infraštruktúry, okrem iného, „zohľadní, pokiaľ je to možné, všetky obmedzenia týkajúce sa žiadateľov vrátane ekonomického vplyvu na ich

podnikanie“. Článok 46 ods. 1 smernice vyžaduje, aby sa manažér infraštruktúry pokúsil vyriešiť rozpory medzi rôznymi žiadosťami pomocou koordinácie žiadostí tak, aby ich uspokojil čo možno najlepšie a článok 46 ods. 2 dáva manažérovi infraštruktúry právo „navrhnuť“ kapacitu infraštruktúry, ktorá sa odlišuje od požadovanej kapacity“. Článok 46 ods. 3 smernice 2012/34 stanovuje, že „manažér infraštruktúry sa pokúsi pomocou konzultácie s príslušnými žiadateľmi vyriešiť každý rozpor“. Napokon článok 46 ods. 5 smernice uvádza, že „ak žiadosti o pridelenie kapacity infraštruktúry nemôžu byť splnené bez koordinácie, manažér infraštruktúry sa pokúsi vyhovieť všetkým žiadostiam pomocou koordinácie.“

- 21 Po tretie, hoci článok 52 ods. 1 smernice 2012/34 umožňuje manažérovi infraštruktúry zohľadniť predchádzajúcu úroveň využívania vlakových trás, to znamená predchádzajúce využívanie infraštruktúry, zároveň stanovuje možnosť spoliehať sa na skutočnú mieru využitia infraštruktúry pri pridelovaní kapacity. Vzhľadom na skutočnosť, že železničné podniky môžu súťažiť o rovnaký náklad, výklad článku 47 ods. 4 smernice 2012/34, ktorý jednoznačne zakazuje uplatnenie kritéria skutočného využitia infraštruktúry, by viedol k situácii, v ktorej by v prípade konfliktu žiadostí bol vo všetkých prípadoch zvýhodnený buď nový alebo už existujúci účastník trhu, a to v závislosti od toho, do akej miery možno v prípade preťaženej infraštruktúry zohľadniť skutočné využitie infraštruktúry.
- 22 Po štvrté odvolateľka v prebiehajúcom konaní tvrdí, že v tomto prípade nejde o žiadne skutočné preťaženie infraštruktúry, pretože súťaží s iným podnikom o rovnaký náklad. Preto by sa podľa nej v tomto prípade pravdepodobne ani nemali uplatňovať pravidlá priority a otázka prekryvania kapacít by sa mala riešiť na základe konzultačných a koordinačných postupov ustanovených v článkoch 45 a 46 smernice 2012/34, pričom navrhuje, aby sa problém hospodárskej súťaže v nákladnej doprave neriešil použitím postupu týkajúceho sa preťaženej infraštruktúry. V takejto situácii, ak sa zistí, že dva alebo viac železničných podnikov skutočne súťaží o rovnaký náklad, jednoznačný výklad pravidiel priority môže podnietiť zneužitie práva žiadať o kapacitu s vedomím, že infraštruktúra bude identifikovaná ako preťažená a pravidlá budú priaznivé buď pre etablovaného hráča na trhu alebo nového účastníka trhu.
- 23 Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že zo štruktúry procesu pridelovania kapacity podľa smernice 2012/34 jasne vyplýva, že manažér infraštruktúry sa musí po prijatí všetkých žiadostí v prvom rade snažiť o ich koordináciu, resp. v prípade zlyhania koordinácie určitých žiadostí musí vyhlásiť infraštruktúru za preťaženú a prijať opatrenia súvisiace s problémom preťaženej infraštruktúry, ako je napríklad uplatnenie pravidla priority.
- 24 Z článku 47 ods. 1 smernice 2012/34 možno vyvodit' záver, že pravidlo priority sa uplatňuje len vtedy, ak bola infraštruktúra vyhlásená za preťaženú. V článku 45 ods. 2 smernice 2012/34 sa však stanovuje, že manažér infraštruktúry môže uprednostniť špecifické dopravné služby v procese plánovania a koordinácie len v prípadoch uvedených v článkoch 47 a 49. Podľa smernice 2012/34 sa teda

priorita môže uplatniť aj v skoršej fáze, t.j. pred vyhlásením preťaženia infraštruktúry. Podľa bodu 28 pravidiel môže manažér infraštruktúry uplatniť pravidlo priority pri koordinácii žiadostí.

- 25 Vnútroštátny súd odkazuje na rozsudok Súdneho dvora z 28. februára 2019, Konkurrensverket/SJ AB (C-388/17, EU:C:2019:161), ktorého bod 39 uvádza, že „aj keď má manažér železničnej infraštruktúry podľa článku 45 smernice 2012/34, pokiaľ je to možné, vyhovieť všetkým žiadostiam o pridelenie kapacity infraštruktúry, v prípade, že zistí rozpory medzi rôznymi žiadosťami, má povinnosť v súlade s článkom 46 tejto smernice vyriešiť ich pomocou koordinácie týchto žiadostí tak, aby ich uspokojil čo možno najlepšie. Má tak právo v primeranom rozsahu navrhnúť kapacitu infraštruktúry, ktorá sa odlišuje od požadovanej kapacity, dokonca nemusí vyhovieť niektorým žiadostiam“.
- 26 V tejto súvislosti má vnútroštátny súd pochybnosti o obsahu povinnosti manažéra infraštruktúry alebo subjektu pridelujúceho kapacitu koordinovať požadované vlakové trasy a konzultovať so žiadateľmi pred identifikovaním infraštruktúry ako preťaženej, ako je stanovené v článku 47 ods. 1 smernice 2012/34. Zo skutočností týkajúcich sa prejednávanej veci vyplýva, že odvolateľka súťaží s iným železničným podnikom, pričom oba podniky žiadajú aspoň o čiastočne sa prekrývajúcu kapacitu. Ak si dva alebo viac železničných podnikov konkuruje v preprave toho istého nákladu, z technického hľadiska nedochádza k preťaženiu infraštruktúry, pretože predmetný náklad bude v každom prípade prepravovať jeden alebo druhý podnik. Je preto otázne, či podmienky stanovené v článku 47 smernice 2012/34 – koordinovať požadované vlakové trasy a konzultovať so žiadateľmi – zahŕňajú povinnosť manažéra infraštruktúry určiť potenciálne prekrývanie nákladu dvoch alebo viacerých železničných podnikov pred identifikovaním infraštruktúry ako preťaženej.
- 27 Za týchto okolností vnútroštátny súd, po posúdení ustanovení vnútroštátnej právnej úpravy a praxe manažéra infraštruktúry, žiada Súdny dvor, aby odpovedal na prejudiciálne otázky.