



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 28. března 2019¹

Věc C-210/18

**WESTbahn Management GmbH
proti
ÖBB-Infrastruktur AG**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Schienen-Control Kommission (Komise pro kontrolu železniční dopravní cesty, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Doprava – Jednotný evropský železniční prostor – Směrnice 2012/34/EU – Osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení – Železniční infrastruktura – Zahrnutí nástupišť pro cestující – Poplatek za přístup – Časové omezení účinků rozsudku“

1. Tvoří nástupiště pro cestující součást železničního osobního nádraží? Kladná odpověď, na první pohled zřejmá, přestane být zřejmou ve chvíli, kdy do ní unijní norma (směrnice 2012/34/EU)² vnáší určitou zmatečnost při definování železniční infrastruktury na jedné straně a zařízení služeb na straně druhé.
2. Směrnice 2012/34 kvalifikuje osobní nádraží a nákladní terminály jako zařízení služeb železniční infrastruktury. Nicméně zahrnuje do „seznamu položek železniční infrastruktury“ „nástupiště pro cestující a rampy pro nakládku zboží, jak na osobních nádražích, tak na nákladních terminálech“.
3. Podle toho, zda nástupiště pro cestující patří do jedné či druhé kategorie, se bude lišit výpočet poplatků, které musí železniční podniky platit za jejich používání. To je problém, před nímž stojí Schienen-Control Kommission (komise pro kontrolu železniční dopravní cesty, Rakousko; dále jen „Kontrolní komise“), která musí cestou správního řízení řešit spory v této oblasti³.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32).

3 – Soudní dvůr připouští, že tato Komise může být zahrnuta mezi orgány oprávněné pokládat předběžné otázky (rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, body 26 až 31). Mám k této kvalifikaci, která by mohla být z obdobných důvodů použita prakticky na všechny sektorové regulační subjekty, určité výhrady.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2012/34.

4. Článek 3 („Definice“) stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚železničním podnikem‘ každý veřejný nebo soukromý podnik licencovaný v souladu s touto směrnicí, jehož hlavní činností je železniční přeprava zboží nebo cestujících, přičemž tento podnik zajišťuje trakci; jsou zde rovněž zahrnuty podniky, které pouze poskytují trakci;
- 2) ‚provozovatelem infrastruktury‘ každý subjekt nebo podnik pověřený zejména zřízením, správou a udržováním železniční infrastruktury, včetně řízení dopravy a zabezpečení a signalizace. Funkce provozovatele infrastruktury na železniční síti nebo části železniční sítě je možné přidělit různým subjektům nebo podnikům;
- 3) ‚železniční infrastrukturou‘ položky uvedené v příloze I;

[...]

- 11) ‚zařízením služeb‘ zařízení včetně pozemku, budovy a vybavení, které bylo zřízeno, jako celek nebo zčásti, aby umožnilo poskytování jedné nebo více služeb uvedených v příloze II bodech 2 až 4;
- 12) ‚provozovatelem zařízení služeb‘ jakýkoliv veřejný nebo soukromý subjekt odpovědný za řízení jednoho nebo více zařízení služeb nebo za poskytování jedné nebo více služeb železničním podnikům uvedených v příloze II bodech 2 až 4;

[...]“

5. V souladu s článkem 13 („Podmínky přístupu ke službám“):

„1. Provozovatelé infrastruktury poskytnou všem železničním podnikům nediskriminačním způsobem minimální přístupový balík stanovený v příloze II bodu 1.

2. Provozovatelé zařízení služeb poskytnou nediskriminačním způsobem všem železničním podnikům přístup k zařízením uvedeným v příloze II bodu 2, včetně přístupu po železnici, a ke službám poskytovaným v těchto zařízeních.

[...]

4. Žádosti železničních podniků o přístup k zařízení služeb a poskytování služeb uvedenému v bodě 2 přílohy II se vyřizují v rozumné lhůtě stanovené regulačním subjektem uvedeným v článku 55. Tyto žádosti lze odmítnout, pouze pokud existují přijatelné alternativy umožňující těmto podnikům provozovat příslušnou nákladní či osobní dopravu na týchž trasách za ekonomicky přijatelných podmínek. [...]

[...]“

6. Článek 31 („Zásady zpoplatnění“) zní:

„1. Poplatky za použití železniční infrastruktury a zařízení služeb se platí provozovateli infrastruktury a provozovateli zařízení služeb a používají se k financování jejich činnosti.

[...]

3. Aniž jsou dotčeny odstavce 4 nebo 5 tohoto článku nebo článek 32, stanoví se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb ve výši nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.

[...]

7. Poplatek uložený za přístup po železnici v rámci zařízení služeb uvedených v příloze II bodu 2 a poskytování služeb v těchto zařízeních nesmí přesáhnout náklady na jejich poskytnutí včetně přiměřeného zisku.“

7. Příloha I („Seznam položek železniční infrastruktury“) zní:

„Železniční infrastruktura zahrnuje níže uvedené položky, pokud jsou součástí stálé železniční cesty, včetně pomocných kolejí, avšak s výjimkou tratí uvnitř železničních dílen, dep nebo vozoven a soukromých železničních přípojek nebo vleček:

- pozemky;
- železniční těleso a pláň, zejména násypy, zářezy, drenáže a odvodňovací příkopy, propustky malé těsnosti, zárubní zdi a osázení jako ochrana svahu; nástupiště pro cestující a rampy pro nakládku zboží (též na osobních nádražích a nákladních terminálech); stezky a chodníky; uzavírací zdi, živé ploty, oplocení; protipožární pásma; zařízení na vytápění výhybek; křižovatky atd.; sněhové zábrany;

[...]

- přístupové komunikace pro cestující a zboží, včetně přístupu po silnici a přístupu pro cestující, kteří přišli či odchází pěšky;

[...]

- služební objekty správy infrastruktury, včetně poměrné části zařízení pro výběr poplatků za dopravu.“

8. Příloha II [„Služby pro železniční podniky (uvedené v článku 13)“] stanoví:

„1. Minimální přístupový balík obsahuje:

- a) zpracování žádostí o kapacitu infrastruktury;
- b) právo využití přidělené kapacity;
- c) použití železniční infrastruktury, včetně výhybek a železničních křižovatek;

[...]

2. Je poskytnut přístup, včetně přístupu po železnici, k následujícím zařízením služeb, pokud existují, a ke službám poskytovaným v těchto zařízeních:

- a) osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení, včetně zařízení pro zobrazení cestovních informací a vhodného prostoru pro služby prodeje přepravních dokladů;

[...]“

B. Vnitrostátní právní předpisy. Eisenbahngesetz (zákon o železnicích)

9. Ustanovení § 10a ohledně definice železniční infrastruktury odkazuje přímo na přílohu I směrnice 2012/34.

10. Ustanovení § 58 se týká minimálního přístupového balíku, do něhož se počítá použití železniční infrastruktury v témže smyslu jako v bodě 1 písm. c) přílohy II směrnice 2012/34.

11. Ustanovení § 58b, které se věnuje přístupu k zařízení služeb, upřesňuje, že provozovatelé zařízení služeb musí umožnit nediskriminačním způsobem přístup ke svým zařízením, jejichž výčet odpovídá výčtu, který je uveden v bodě 2 přílohy II směrnice 2012/34.

12. Co se týče nákladů na provoz železniční dopravy a zpoplatnění služeb, § 67 a § 69b odst. 1 opakují kritéria stanovená v čl. 13 odst. 3 a 7 směrnice 2012/34.

II. Skutkový stav a předběžné otázky

13. Společnost ÖBB-Infrastruktur AG (dále jen „ÖBB“) je subjekt, který v Rakousku spravuje železniční infrastruktury ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 2012/34 a provozuje zařízení služeb⁴.

14. Společnost Westbahn Management GmbH (dále jen „Westbahn“) je jedním z železničních podniků (definovaných v čl. 3 odst. 1 směrnice 2012/34), který se zabývá poskytováním služeb přepravy cestujících po železnici. Za tím účelem používá vlakové trasy a zastávky na nádražích společnosti ÖBB, které platí příslušné poplatky.

15. Společnost Westbahn se domnívá, že nádražní poplatky uplatňované společností ÖBB byly neúměrně vysoké, a proto podala stížnost ke Kontrolní komisi, regulačnímu orgánu, který byl ustaven v souladu s článkem 55 směrnice 2012/34.

16. Debata se omezuje na určení, zda pro účely výpočtu těchto poplatků nástupiště pro cestující mají být považovány za: a) zahrnuté do takzvaného „minimálního přístupového balíku“ dle bodu 1 přílohy II směrnice 2012/34; nebo b) zařízení služeb ve smyslu bodu 2 písm. a) přílohy II téže směrnice.

17. Pochybnosti Kontrolní komise vyvstávají proto, že směrnice 2012/34 změnila „minimální přístupový balík“:

- do té doby bylo nesporné, že použití nástupiště pro cestující se zahrnovalo do použití nádraží;
- nicméně bod 1 přílohy II směrnice 2012/34 při upřesňování „minimálního přístupového balíku“, který provozovatelé infrastruktury musí poskytnout všem železničním podnikům, zavedl nový prvek do písmene c), v podobě „použití železniční infrastruktury“;
- kromě toho příloha I směrnice 2012/34 při formulování „seznamu prvků železniční infrastruktury“ zahrnuje „nástupiště pro cestující a rampy pro nakládku zboží (též na osobních nádražích a nákladních terminálech)“.

4 – Provozovatel infrastruktury a provozovatel zařízení služeb jsou definováni v čl. 3 bodech 2 a 12 směrnice 2012/34. Přestože jejich funkce jsou v zásadě koncipovány jako oddělené, čl. 13 odst. 3 třetí pododstavec této směrnice umožňuje, aby provozovatel infrastruktury byl zároveň provozovatelem zařízení služeb. To se děje v Rakousku, kde má společnost ÖBB obě funkce.

18. Vyřešení sporu má vliv na výpočet poplatků za přístup, které musí platit železniční podniky:

- pokud by nástupiště pro cestující byla kvalifikována jako zařízení služeb, použilo by se nákladové kritérium příslušející za poskytování služeb podle čl. 31 odst. 7 směrnice 2012/34 (náklady na poskytnutí služeb zvýšené o přiměřený zisk);
- naproti tomu, pokud by byla chápána jako součást železniční infrastruktury zahrnutá do „minimálního přístupového balíku“, uplatnilo by se nákladové kritérium podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34 (náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy).

19. Stejně tak předkládající orgán má pochybnost, zda minimální přístupový balík zahrnuje jen nástupiště pro cestující, která se nacházejí na „osobních nádražích“, nebo i nástupiště na jednoduchých zastávkách, které v Rakousku představují většinu z 1 069 existujících železničních stanic. Domnívá se, že pokud nástupiště pro cestující jsou již zahrnuta, tím spíše musí být zahrnuta nástupiště na jednoduchých zastávkách, která stejně tak umožňují nástup a výstup cestujících.

20. Kontrolní komise zdůrazňuje, že z odůvodnění směrnice 2012/34 nevyplývá změna v zásadách zpoplatnění, ani z něj nelze vyvozovat, že by nástupiště pro cestující byly nyní součástí minimálního přístupového balíku. Pokud by tomu tak bylo, vedlo by to k dalekosáhlé změně zásady zpoplatnění, protože pak už by nebylo možno účtovat podstatnou část úplaty za náklady na používání železničních stanic. Proto by podle jejího názoru nebylo rozumné zahrnovat nástupiště pro cestující do minimálního přístupového balíku, nýbrž pod rubriku osobní nádraží, to znamená, do kategorie zařízení služeb.

21. Za těchto okolností pokládá Kontrolní komise Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má se bod 2 písm. a) přílohy II směrnice [2012/34] vykládat v tom smyslu, že výraz ‚osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení‘, který je v tomto ustanovení uveden, zahrnuje položku železniční infrastruktury ‚nástupiště pro cestující‘ dle druhé odrážky přílohy I této směrnice?

2) V případě záporné odpovědi Soudního dvora na první otázku:

Má se bod 1 písm. c) přílohy II směrnice [2012/34] vykládat v tom smyslu, že výraz ‚použití železniční infrastruktury‘, který je v tomto ustanovení uveden, zahrnuje použití nástupišť pro cestující podle druhé odrážky přílohy I této směrnice?“

III. Řízení před Soudním dvorem

22. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 23. března 2018.

23. Písemná vyjádření předložily společnosti ÖBB, Westbahn, polská a francouzská vláda, jakož i Komise. Kromě polské vlády se všichni uvedení účastníci řízení zúčastnili jednání, které se konalo dne 17. ledna 2019.

IV. Posouzení

A. Nastínění úvah

24. Sdílím názor většiny účastníků původního řízení v tom, že lze dát jednu odpověď na obě dvě otázky položené Kontrolní komisí.

25. Abychom si ujasnili pojmy, o nichž se vede debata, je namístě připomenout, že mezi službami, které mají být poskytovány železničním podnikům, se podle znění přílohy II směrnice 2012/34 nacházejí:

- služby začleněné do minimálního přístupového balíku, na nějž odkazuje bod 1;
- služby obsažené v bodech 2, 3 a 4, související s příslušným zařízením služeb, doplňkovými službami a pomocnými službami.

26. Článek 13 směrnice 2012/34 se zabývá podmínkami, za kterých mohou mít železniční podniky přístup k různým službám:

- co se týče minimálního přístupového balíku, provozovatelé infrastruktury jej musí poskytnout nediskriminačním způsobem (odstavec 1);
- co se týče zařízení služeb, jsou to provozovatelé zařízení služeb, kdo poskytnou nediskriminačním způsobem všem železničním podnikům „přístup k zařízením uvedeným v příloze II bodu 2, včetně přístupu po železnici, a ke službám poskytovaným v těchto zařízeních“ (odstavec 2)⁵.

27. Směrnice 2012/34 stanovila platbu poplatků jak za použití železniční infrastruktury, tak za zařízení služeb. Tyto poplatky se platí provozovateli železniční infrastruktury a provozovateli zařízení služeb, a jsou stanoveny k financování jejich činnosti (čl. 31 odst. 1)⁶ v souladu s těmito kritérii:

- poplatek za minimální přístupový balík „odpovídá výši nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy“ (čl. 31 odst. 3, první pododstavec směrnice 2012/34);
- co se týče zařízení služeb, poplatek nesmí přesáhnout náklady na jejich poskytnutí včetně přiměřeného zisku (čl. 31 odst. 7 téže směrnice 2012/34).

28. Jak jsem již zdůraznil, kdyby nástupiště pro cestující byla jedním ze zařízení služeb, mohl by poplatek, který by měl železniční podnik platit provozovateli tohoto zařízení, zčásti zahrnovat přiměřený zisk ve prospěch tohoto provozovatele. Kdyby se naopak nástupiště zahrnula do minimálního přístupového balíku, musela by částka být omezena na náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy.

29. Osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení, jsou vyjmenovány mezi zařízeními služeb v bodě 2 přílohy II směrnice 2012/34, konkrétně v jeho písmenu a).

5 – Zjišťuji, že jsou zde jazykové odlišnosti v různých verzích směrnice, které mají vliv na určité klíčové pojmy v této věci (čl. 13 odst. 2; čl. 31 odst. 7; a bod 2 přílohy II směrnice 2012/34). V některých jazycích (francouzština, italština nebo němčina) se hovoří o „přístupu k tratím“, zatímco v jiných (angličtina, španělština, nebo portugalština) se odkazuje na „přístup po železnici“. Možná proto se společnost ÖBB na základě německé verze zaměřila na „přístup k tratím“ z hlediska uživatelů, kteří jsou subjekty „přístupu“ k těmto tratím, a nikoli železničních podniků, které jsou ve skutečnosti příjemci služeb. V každém případě se nedomnívám, že tyto jazykové rozdíly jsou podstatné. Co je nutné zajistit, je to, aby se železniční podniky mohly z železniční trati napojit na (ostatní) zařízení služeb, stejně tak, aby se bylo možné ze zařízení služeb dostat na železniční trať. Proto pokud dále použiji výraz „přístup“ v souvislosti s železničními podniky, budu tak činit ve smyslu „spojení v podobě vstupu a výstupu mezi zařízením služeb a železniční tratí“.

6 – Společnost ÖBB vzhledem ke své dvojí funkci platí oba poplatky.

30. Přestože směrnice nedefinuje, co je třeba rozumět „nástupišťem pro cestující“, jeho všeobecné vnímání jako prostoru vytvořeného pro umožnění nástupu a výstupu osob do vlaku a z vlaku vede k tomu, že se mohou nacházet na nádražích nebo mimo ně (na zastávkách)⁷.

31. Intuitivně je obraz nádraží neoddělitelný od nástupišť. Odpověď na první předběžnou otázku by tedy měla být kladná. Zjevná jasnost této odpovědi se nicméně zakalí, jak jsem uvedl úvodem tohoto stanoviska, při přečtení bodu 1 přílohy II směrnice 2012/34, který do minimálního přístupového balíku zahrnuje „použití železniční infrastruktury“.

B. Nástupišťe pro cestující jako (součást) železniční infrastruktury

1. Výklad k přílohám I a II směrnice 2012/34

32. Ačkoli směrnice 2012/34 zahrnuje pojem „železniční infrastruktura“ do „definic“ v článku 3, upřednostňuje specifikovat prvky, které ji tvoří, a upřesňuje je prostřednictvím odkazu na přílohu I. Mezi těmito prvky zmiňuje výslovně „nástupišťe pro cestující“.

33. Je tedy nepopíratelné, že podle směrnice 2012/34 jsou zmiňovaná nástupišťe součástí železniční infrastruktury a stejným způsobem patří do minimálního přístupového balíku. Jedná se o výslovné rozhodnutí unijního zákonodárce, který takto změnil předchozí právní rámec.

34. Konečně, směrnice 2001/14/ES⁸, která předcházela směrnici 2012/34, nezahrnovala použití železniční infrastruktury do minimálního přístupového balíku, neboť rozdíl mezi ní a zařízením služeb, definovaných v příloze II, nezávisel na žádném výčtu prvků železniční infrastruktury.

35. Ohledně této skutečnosti společnost ÖBB, stejně jako francouzská a polská vláda, trvají na tom, že pokud by měl unijní zákonodárce záměr změnit předchozí režim, učinil by tak výslovně a v nové směrnici by jej výslovně odůvodnil. Zahnutí nástupišť pro cestující po pojem „infrastruktura“ by předpokládala důležitou inovaci ve vztahu k předchozí úpravě.

36. Nicméně se nedomnívám, že tato argumentace by byla přesvědčivá. Podíváme-li se na znění článku 2 směrnice 91/440/EHS⁹, je možné si ověřit, jak konkretizovala rozsah její použitelnosti ve vztahu ke „správě železniční infrastruktury“. Za účelem jejího definování odkazuje čl. 3 bod 3 na přílohu I část A nařízení (EHS) č. 2598/70¹⁰. Tato příloha, jejíž znění je téměř identické, jako příloha I směrnice 2012/34, zmiňuje ve výčtu nástupišťe pro cestující a nákladní rampy pro zboží.

37. Srovnání obou textů odhaluje, že jedna z doplněných vět se dotýká právě nástupišť pro cestující a ramp pro nakládku zboží, k nimž příloha I směrnice 2012/34 připojila dovětek „též na osobních nádražích a nákladních terminálech“.

7 – Předkládací usnesení rozlišuje „nástupišťe pro cestující umístěná na osobních nádražích“ a „nástupišťe pro cestující na jednoduchých zastávkách“ (bod 23). Postavíme-li vedle sebe představu vlakového nádraží a zastávky, tak to, co mají společné, je nástupišťe. Nádraží, kromě toho, že má běžně několik nástupišť, se skládá z odstavných kolejí a dalších doplňkových zařízení určených k manévrování a údržbě vlaků, ale také z prostorů, které jsou určeny k tomu, aby poskytly zázemí pro cestující, stejně tak, jako zónami pro řízení nakládky a vykládky zboží. Naproti tomu zastávkou je v podstatě nástupišťe s větší či menší vybaveností k usnadnění čekání na přístup k vlaku. Domnívám se proto, že pokud bod 2 písm. a) přílohy II zmiňuje nádraží, je nutno věnovat pozornost nástupišťím, která se na nich nacházejí, aniž je třeba odkazovat na to, že se mohou nacházet i na zastávkách.

8 – Směrnice 2001/14/ES 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).

9 – Směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství (Úř. věst. 1991, L 237, s. 25; Zvl. vyd. 07/01, s. 341).

10 – Nařízení Komise (EHS) č. 2598/70 ze dne 18. prosince 1970, kterým se stanoví obsah jednotlivých položek účtové osnovy uvedené v příloze I nařízení Rady (EHS) č. 1108/70 ze dne 4. června 1970 (Úř. věst. 1970, L 278, s. 1). Jednalo se o doplňkovou normu k nařízení (EHS) č. 1108/70 ze dne 4. června 1970, o zavedení účetního systému pro výdaje na infrastrukturu železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravy (Úř. věst. 1970, L 130, s. 4).

38. Není představitelné, aby takové doplnění nebylo zamýšlené¹¹, zvláště tehdy, když bod 2 písm. a) přílohy II směrnice 2012/34 zahrnuje osobní nádraží mezi zařízení služeb, a nástupiště je důvodem existence nádraží, neboť se jedná o přístup cestujících k vlaku. Z tohoto úhlu pohledu zbývá jen dovodit, že zákonodárce chtěl, aby nástupiště pro cestující, také ta, která jsou na nádražích, tvořila součást železniční infrastruktury¹².

39. Stejný zákonodárce později potvrdil svůj náhled, neboť se změny, které přinesla směrnice (EU) 2016/2370,¹³ nedotkly znění přílohy I směrnice 2012/34.

40. Komise vysvětluje přesvědčivým způsobem, proč byla vybrána tato volba. Rozlišení mezi minimálním přístupovým balíkem (který zaručuje podmínky, bez nichž by se přepravní služby nemohly realizovat) a přístupem k zařízení služeb nemá z důvodu rozdílných kritérií stanovení příslušného poplatku jen ekonomické důsledky, nýbrž nese s sebou odlišný režim ohledně možnosti přístupu. V případě minimálních služeb je tento přístup povinný, zatímco u zařízení služeb je lze odmítnout, pokud existují proveditelné alternativy.

41. Směrnice 2012/34 v konečném důsledku zaručuje přístup jak k železniční infrastruktuře, tak k zařízení služeb. Nicméně intenzita práva na přístup není stejná. Takže ve vztahu k železniční infrastruktuře jsou normy velmi striktní a přístup není možno železničním podnikům odmítnout. V tomto smyslu bod 65 odůvodnění směrnice 2012/34 uvádí, že je žádoucí stanovit, „které složky služeb infrastruktury, které jsou pro provozovatele při poskytování služby nezbytné a které by měly být poskytovány výměnou za minimální poplatky za přístup“¹⁴.

42. Postup pro přidělování kapacity infrastruktury mezi železniční podniky, který nastavuje směrnice 2012/34, ukazuje, že cílem je, aby tyto podniky měly k přidělované kapacitě přístup.

43. Jak jsem uvedl ve stanovisku ve věci SJ¹⁵, železniční infrastruktury mají omezenou kapacitu¹⁶, a tak to zdůrazňuje i bod 58 odůvodnění směrnice 2012/34, když uvádí, že „systémy zpoplatnění a přidělování kapacit by měly přihlížet k následkům rostoucího vytížení kapacity infrastruktury a k jejímu nedostatku“.

44. Postup zakotvený ve směrnici 2012/34 pro přidělování kapacity infrastruktury sledují ten účel, aby železniční podniky efektivně disponovaly přidělenou kapacitou a využívaly svého práva ji používat, jak to stanoví čl. 13 odst. 1 ve vazbě na bod 1 písm. b) přílohy II.

45. Naproti tomu požadavky v souvislosti se zařízením služeb jsou pružnější. Článek 13 odst. 4 směrnice 2012/34 stanovil, že žádosti železničních podniků o přístup „lze odmítnout, pouze pokud existují přijatelné alternativy umožňující těmto podnikům provozovat příslušnou nákladní či osobní dopravu na týchž trasách za ekonomicky přijatelných podmínek“.

46. Zákonodárce proto při začlenění nástupišť mezi základní elementy, o nichž se zmiňuje příloha I směrnice 2012/34, chtěl, aby jejich dostupnost jakožto součásti minimálního přístupového balíku byla vždy zajištěna.

11 – Bylo by jistě žádoucí, aby tvůrce směrnice 2012/34 promítl své záměry do popisu odůvodnění normy, absence některého odůvodnění v této souvislosti však neumožňuje opustit jediný výklad, který je souladný s pojmy této normy, s jejím kontextem a s účelem, který tato norma sleduje.

12 – Ohledně této otázky se nedomnívám, že by byl rozdíl mezi nástupišti na nádražích a těch, která jsou na zastávkách: norma tak chápe všechna nástupiště, jak to zdůrazňuje doplnění věty „včetně těch, která jsou umístěna na nádražích“.

13 – 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).

14 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

15 – C-388/17, EU:C:2018:738, body 52 a násl.

16 – Bod 71 odůvodnění směrnice 2012/34 kvalifikuje železniční infrastrukturu jako přirozený monopol.

47. Je logické, že to tak je, neboť není představitelné, operativní použití vlaku, pokud nelze počítat se zárukou, že nástup do něj a výstup z něj se uskuteční prostřednictvím nástupiště. Tímto způsobem je zde jistota, že železniční podniky budou moci pro poskytování svých služeb použít nástupiště, ať už se nacházejí na nádražích nebo na jednoduchých zastávkách.

48. Dokonce lze ve skutečnosti konstatovat, že ve většině členských států se nástupiště zařazují do železniční infrastruktury¹⁷. Nezdá se tedy, že chybějící vysvětlení v odůvodněních směrnice 2012/34 by mohlo být narušujícím prvkem ve správném porozumění jejího znění.

49. A konečně vůle unijního zákonodárce se neobjevuje zřetelně vyjádřená směrnicí 2012/34, nýbrž je odůvodněna z věcného úhlu pohledu potřebou, aby přístup železničních podniků k nástupišťům byl v každém případě zajištěn.

2. Argumenty proti tomuto výkladu

50. Ve prospěch opačného názoru, než který jsem právě nastínil (ježž si za svůj vzaly Komise a společnost Westbahn), společnost ÖBB a vlády Francie a Polska uvádějí různé důvody, z nichž k některým jsem se již vyjádřil (jako je např. ten o absenci zvláštního odůvodnění ve směrnici 2012/34, které by odůvodňovalo změnu právního režimu).

51. Shrnuto, tyto důvody dobře poukazují jak na fyzické oddělení mezi železniční infrastrukturou a zařízením služeb (jako kritérium pro vymezení výkonu pravomocí mezi provozovatelem těchto infrastruktur a poskytovateli zařízení služeb), tak na finanční dopady.

52. Pominu již to, že tvrzení společnosti ÖBB a francouzské i polské vlády podporují to, co se domnívám, že je výklad směrnice 2012/34 *contra legem*¹⁸. Vyvolána jsou především (nepopiratelnými) obtížemi praktického rázu, které s sebou nese zařazení nástupišť do železniční infrastruktury, odráží jejich postoj spíše kritiku legislativního rozhodnutí, které je zakotveno ve směrnici 2012/34.

a) Fyzické vymezení prostorů

53. Nástupiště (infrastruktura, jejímuž použití se věnuje bod 1 přílohy II ve vazbě na přílohu I směrnice 2012/34) a nástupiště pro cestující (zařízení služeb podle bodu 2 zmiňované přílohy II) musí mít logicky fyzické spojení. Bude zde místo (či spíše linie), kde využívání zařízení železničních služeb končí, a začíná využití infrastruktury. V závislosti na tomto faktoru se bude lišit rozdělení věcné kompetence nad určitými prostory, kterou směrnice 2012/34 přiznává odděleně provozovatelům infrastruktury a poskytovatelům zařízení služeb.

54. Je nutno uznat, že obtíže praktického charakteru uvedené společnostmi ÖBB a vládami Francie a Polska co se týče tohoto prostorového vymezení, nejsou zanedbatelné. Stanovit s přesností hranici mezi oběma nemusí být jednoduché, především v určitých komplexnějších případech¹⁹. Tyto obtíže nicméně nemohou zastříti pravidlo založené zákonodárcem, tj. že nástupiště jako takové patří do železniční infrastruktury.

17 – Tak to potvrzuje Independent Regulators' Group – Rail (skupina regulačních orgánů železnic, jejichž spolupráci podporuje článek 57 směrnice 2012/34), po prostudování toho, jak jsou uplatňovány poplatky za použití zařízení služeb v různých zemích Evropy. Viz „An overview of charging practices for access to service facilities and rail-related services in the IRG-Rail member states“ [IRG-Rail (17) 6], zpráva ze dne 27. listopadu 2017, s. 14. Pokrývá Německo, Rakousko, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Slovinsko, Španělsko, Finsko, Francii, Řecko, Maďarsko, Itálii, Norsko, Polsko, Portugalsko, Spojené království, Rumunsko a Švédsko. O obsahu této zprávy byla debata na ústním jednání.

18 – Francouzská vláda na ústním jednání žádala Soudní dvůr, aby provedl „volný výklad textu“ této směrnice.

19 – Společnost ÖBB zmínila například a mimo jiné podzemní tunely, které na některých nádražích usnadňují přístup na nástupiště.

55. Ačkoli důsledky týkající se poplatku jsou předmětem následující kapitoly, je třeba teď zdůraznit, že čl. 31 odst. 3, pododstavec první, směrnice 2012/34 se zmiňuje o „poplatcích za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb“. Odkazuje tedy na infrastruktury přechodu k zařízením služeb, které přísluší spravovat provozovateli těchto infrastruktur.

56. Společnost ÖBB prosazuje názor, že neexistují smíšené komponenty mezi železniční infrastrukturou a zařízením služeb. Podle jejího názoru, pokud by nástupiště patřilo do minimálního přístupového balíku, rozostřilo by se rozdělení funkcí mezi provozovatelem prvních (infrastruktur) a poskytovatelem druhých (zařízení služeb). Tomu druhému navíc přísluší poskytovat přístup k těmto zařízením, „včetně přístupu po železnici“. Podle jejího názoru přímo použitelnou normou pro nástupiště by měl být bod 2 přílohy II položka zařízení služeb v podobě osobního nádraží²⁰.

57. Úvaha společnosti ÖBB zůstává ukotvena v koncepci infrastruktur, která bere v úvahu železniční koleje a neoddělitelné prvky jejich konstrukce. Taková koncepce, která byla udržitelná do normativní změny vyjádřené v příloze I směrnice 2012/34, již udržitelná není, neboť pojem „železniční infrastruktura“ byl rozšířen ve shora popsaném smyslu.

58. Společnost ÖBB ve skutečnosti musí připustit, že také železniční koleje jsou součástí nádraží pro cestující, v běžném smyslu tohoto výrazu, aniž se s nimi kvůli tomu zachází jako se zařízením služeb. Obdobné zdůvodnění je použitelné od vstupu směrnice 2012/34 v účinnost u nástupišť.

59. Podíváme-li se na výčet zařízení služeb obsažený v bodě 2 přílohy II směrnice 2012/34, konstatujeme, že většina se nachází mimo trasu železniční trati²¹. Naproti tomu na nádražích je přítomnost kolejí zásadní a služba spočívá v samotné jejich povaze, což znamená, že v těchto místech je železniční infrastruktura propojena se zařízením služeb, a není nutné zajišťovat k nim samostatný přístup, neboť ten představují právě koleje samotné železniční infrastruktury.

60. Nic tedy nebrání tomu, aby pravomoc provozovatele infrastruktury byla rozšířena dále, než na koleje, které procházejí nádražím, a zahrnovala také nástupiště pro cestující. Nástupiště mají funkci „infrastruktury, která je napojením k zařízením služeb“, na niž odkazuje čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34.

61. Podrobná řešení směřující ke zjištění, jak je nástupiště propojeno s různými prvky zařízení služeb, závisí na konkrétních okolnostech, které nabízí konfigurace každého nádraží. Při nedostatcích normy, která s největší přesností definuje jedny i druhé prostory, by se provozovatel infrastruktury a provozovatel nádraží měli dohodnout nebo se obrátit na železničního regulátora, aby vyřešil neshody.

b) Finanční dopady

62. Ti, kteří odmítají kvalifikaci nástupišť pro cestující jako součásti železniční infrastruktury patřící do minimálního přístupového balíku, zdůrazňují finanční dopady tohoto opatření, neboť poplatky za jejich použití nesmí překročit přímo vynaložené náklady (zásada mezních nákladů)²².

20 – Toto vysvětlení nebere dostatečně v úvahu to, že v příloze I ve výčtu prvků železniční infrastruktury jsou jmenovitě vložena nástupiště pro cestující, včetně těch, která jsou umístěna na nádražích.

21 – Tak například nákladní terminály, odstavné koleje, zařízení údržby, technická zařízení nebo zařízení pro dobývání paliva.

22 – Dokument „Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe“, vytvořený IRG-Rail [IRG-Rail (18) 10] zdůrazňuje na straně 10, jak se ve většině zemí výpočet poplatků za minimální přístupový balík činí na základě vedlejších nákladů, které provozovateli infrastruktury vznikají jejím používáním.

63. Po pravdě řečeno, tento argument nemá žádný vliv na výklad pojmů směrnice 2012/34, jichž se přímo týká předběžná otázka. Jak uvádí Kontrolní komise, jestliže „v souladu s definicí stanovenou unijním právem jsou nástupiště pro cestující součástí železniční infrastruktury“²³, musí být toto východisko uplatněno tak, aby z něj vyplývaly příslušné důsledky ve vztahu k poplatku, jímž použití této infrastruktury kompenzováno.

64. Související prvky z přílohy I musí být tedy zahrnuty do výpočtu tohoto poplatku s ohledem na ustanovení článku 29 a následujících směrnice 2012/34 a na prováděcí nařízení (EU) 2015/909 od chvíle jeho účinnosti²⁴. Toto nařízení se zaměřuje na náklady přímo vynaložené na provoz železničních služeb, stanovení poplatků za minimální přístupový balík a za přístup k infrastrukturám, které jsou napojením na zařízení služeb zakotvená v čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34.

65. Zahrnutí nástupišť do železniční infrastruktury předpokládá, že nejsou započítatelná z hlediska poplatku za použití zařízení služeb. Jejich použití tedy nemůže být zatíženo zvýšením poplatku na základě faktoru přiměřeného zisku. Bude-li tomu tak, pak lze případně předpokládat snížení příjmů provozovatelů těchto zařízení, kteří na sebe až dosud přebírali odpovědnost na nástupiště, která mylně pokládali za součást zařízení služeb.

66. Trvám na tom, že tento důsledek nijak nebrání výkladu příloh I a II směrnice 2012/34. Jinak nemožnost zatížit poplatkem zařízení služeb na nástupišťích nádraží je zmírněna přesunem odpovědnosti za tato nástupiště (jejich výstavbu a údržbu), které bude provozovatel nádraží zbaven.

67. Polská vláda ve svém písemném vyjádření trvá na tom, že vyloučení nástupišť pro cestující ze zařízení služeb by narušilo cíle směrnice 2012/34, mezi nimiž je i ten, aby železniční přeprava byla výkonná a konkurenceschopná s ostatními druhy dopravy (odůvodnění č. 5). Dodává, že tento cíl se doplňuje s možností, aby provozovatelé zařízení služeb zvýšili své poplatky o část, kterou představuje přiměřený zisk. Takto nabytý zisk je možno použít na zlepšení zařízení, například právě nástupišť pro cestující, které je místem, v němž lze cestujícím nabídnout vyšší úroveň pohodlí a bezpečnosti, což v konečném důsledku znamená nabídnout jim lepší služby.

68. Tento argument a další jemu podobné by mohly zdůraznit nechtěný důsledek platné právní úpravy, není to však dostačující k tomu, aby byla vykládána proti jejímu výslovnému znění, a dokonce ještě méně k tomu, aby byla popírána její platnost (což navíc nikdo netvrdil). Vychází navíc ze sporné premisy, a to že vlastní kvalita vyšší investice může být spojena pouze se zvýšeným poplatkem.

69. Nic ostatně nedokazuje, že by kritérium přijaté směrnicí 2012/34 nevyhnutelně vedlo k současné existenci nedostatečných železničních infrastruktur s dokonalými zařízeními v důsledku rozdílů mezi jedněmi a druhými poplatky. V každém případě je třeba připomenout, že směrnice 2012/34 v člancích 8 a 32 stanovila mechanismy, které umožňují členským státům, aby přijaly hospodářská opatření ve prospěch provozovatelů infrastruktury.

C. K časovému omezení účinků rozsudku

70. Společnost ÖBB navrhuje, aby Soudní dvůr, pokud uzná, že směrnice 2012/34 zahrnuje nástupiště pro cestující do železniční infrastruktury, účinky rozsudku nastaly pouze od chvíle jeho vyhlášení.

23 – Bod 6 *in fine* předkládacího usnesení (vysvětlení týkající se předběžných otázek).

24 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (Úř. věst. 2015, L 148, s. 17).

71. K odůvodnění své žádosti zmiňuje hospodářské dopady a dobrou víru, neboť neshledala, že by směrnice 2012/34 přinesla jakékoli zásadní změny oproti režimu danému směrnicí 2001/14. Postoj ostatních členských států a Komise, která nenapadla rakouské právní předpisy, by měl její návrh podpořit.

72. Podle ustálené judikatury výklad pravidla unijního práva, který Soudní dvůr podává při výkonu své pravomoci, kterou mu přiznává článek 267 SFEU, objasňuje a upřesňuje význam a dosah tohoto pravidla tak, jak musí být nebo jak mělo být chápáno a používáno od okamžiku jeho vstupu v platnost. Z toho vyplývá, že takto vyložené ustanovení může a musí být soudy použito i na právní vztahy vzniklé a založené před vydáním rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o žádosti o výklad, pokud jsou jinak splněny podmínky umožňující předložit příslušným soudním orgánům spor ohledně použití uvedeného ustanovení²⁵.

73. Soudní dvůr mohou jen zcela výjimečně přimět okolnosti k tomu, aby na základě obecné zásady právní jistoty, která je vlastní unijnímu právnímu řádu, omezil možnost všech zúčastněných osob dovolávat se ustanovení, jehož výklad podal, za účelem zpochybnění právních vztahů založených v dobré víře. Aby bylo možné o takovém omezení rozhodnout, je nezbytné, aby byla splněna dvě podstatná kritéria, a to dobrá víra zúčastněných kruhů a riziko závažných obtíží.

74. Tuto výjimku Soudní dvůr uplatňuje v případech, kdy toto riziko závažných obtíží způsobuje zejména vysoký počet právních vztahů založených v dobré víře na základě právní úpravy považované za platnou a účinnou, a kromě toho se jeví, že jednotlivci a vnitrostátní orgány byly vedeny k chování, které nebylo v souladu s unijní právní úpravou z důvodu objektivní a závažné nejistoty ohledně dosahu ustanovení unijního práva, tedy nejistoty, ke které případně přispělo i samotné chování jiných členských států nebo Komise²⁶.

75. Domnívám se, že v této věci není dána žádná z těchto podmínek:

- přestože rozhodnutí zákonodárce zahrnout nástupiště do rámce železniční infrastruktury není spojeno s žádným odůvodněním směrnice 2012/34, znění normy je jasné a nevedlo ve většině členských států k žádné nejistotě²⁷;
- společnost ÖBB nevyčíslila ani odhadem finanční dopady, které by mělo mít zahrnutí nástupišť na nádražích jakožto součásti železniční infrastruktury. V písemném vyjádření²⁸ se navíc zmiňuje o možné „kompenzaci finančních škod“, kterou by na sebe musely vzít členské státy. Nicméně žádný z nich (ani Rakousko, které se řízení o předběžné otázce nezúčastnilo) nechal návrhy společnosti ÖBB ohledně časových účinků rozsudku za své.

25 – Rozsudek ze dne 27. února 2014, *Transportes Jordi Besora* (C-82/12, EU:C:2014:108), bod 40 a zde citovaná judikatura).

26 – Rozsudky ze dne 27. února 2014, *Transportes Jordi Besora* (C-82/12, EU:C:2014:108), body 42 a 43; ze dne 3. června 2010, *Kalinčev* (C-2/09, EU:C:2010:312), body 50 a 51; a ze dne 10. května 2012, *Santander Asset Management SGIIC a další* (C-338/11 až C-347/11, EU:C:2012:286), body 59 a 60.

27 – Odkazují se na dokument citovaný v poznámce 17.

28 – Bod 54. Společnost ÖBB na ústním jednání časové omezení účinků rozsudku nezmiňovala.

V. Závěry

76. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl Schienen-Control Kommisson (komise pro kontrolu železniční dopravní cesty, Rakousko) následovně:

„Bod 1 písm. c) a bod 2 písm. a) přílohy II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, mají být vykládány v tom smyslu, že nástupiště pro cestující umístěná na nádražích tvoří součást železniční infrastruktury, jejíž použití spadá do ‚minimálního přístupového balíku‘, jenž je k dispozici všem železničním podnikům“.