

Sag C-60/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

5. februar 2020

Forelæggende ret:

Administratīvā apgabaltiesa (Letland)

Afgørelse af:

30. januar 2020

Appellant:

VAS »Latvijas Dzelzceļš«

Indstævnt:

Valsts dzelzceļa administrācija (den nationale jernbaneforvaltning)

**ADMINISTRATĪVĀ APGABALTIESA (appeldomstolen i
forvaltningsretlige sager)**

[udelades]

AFGØRELSE

[udelades]

30. januar 2020

[udelades] [rettens sammensætning]

[udelades]

behandlede i et offentligt retsmøde den appelsag, som VAS »Latvijas Dzelzceļš« havde anlagt til prøvelse af dom afsagt af Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager) den 25. januar 2019 i forbindelse med en forvaltningsretlig klage indgivet af VAS »Latvijas Dzelzceļš« til prøvelse af afgørelse af 5. december 2017 fra Valsts dzelzceļa administrācija (den nationale jernbaneforvaltning [i det følgende benævnt »forvaltningen«]) [udelades].

erklærer

Faktiske omstændigheder

[1] Appellanten, VAS »Latvijas Dzelzceļš«, har siden 2002 udlejet en bygning til opbevaring af lokomotiver i Ventspils [udelades], som ejes af appellanten (i det følgende benævnt »depotbygningen i Ventspils«), til en tredjemand, AS »Baltijas Ekspresis«.

Den 20. juni 2016 fornyede appellanten lejekontrakten vedrørende erhvervsejendommen (i det følgende benævnt »lejekontrakten«) med AS »Baltijas Ekspresis« vedrørende leje af den erhvervsejendom, der udgøres af depotbygningen i Ventspils og de tilhørende dele af grunden.

I 2017 fandt appellanten i sin egenskab af forvalter af den offentlige jernbaneinfrastruktur det nødvendigt at kunne benytte faciliteterne til sine egne behov (opbevaring af rullende materiel med henblik på vedligeholdelse af infrastrukturen). Ved brev af 5. september 2017 [udelades] meddelte appellanten derfor AS »Baltijas Ekspresis«, at lejekontrakten var blevet opsagt.

Den 18. september 2017 indgav AS »Baltijas Ekspresis« en klage til forvaltningen om overtrædelse af konkurrencereglerne og forskelsbehandling. Ifølge klagen havde appellants skønsbeføjelse medført en forskelsbehandling af AS »Baltijas Ekspresis« som transportør og operatør af en servicefacilitet, bl.a. ved at hindre en effektiv og rationel drift samt adgang til faciliteten. AS »Baltijas Ekspresis« har været aktiv på markedet for jernbanegodstransport i 20 år. AS »Baltijas Ekspresis« har bekræftet, at selskabet anvender depotbygningerne i Ventspils som servicefacilitet som omhandlet i artikel 1, nr.26, i Dzelzceļa likums (jernbaneloven). AS »Baltijas Ekspresis« udfører egen levering af tjenesteydelser i de lejede lokaler, nærmere bestemt teknisk vedligeholdelse af lokomotiver, vedligeholdelse af lokomotivernes termiske ydeevne på depotspor ved parkering mellem to opgaver, [og] organisering af døgnservice for så vidt angår sand og vand til industriel brug med henblik på forberedelse og forsyning af lokomotiver, som betragtes som tjenesteydelser, der leveres af en operatør af servicefaciliteter.

På baggrund af ovenstående betragtninger anmodede AS »Baltijas Ekspresis« i sin klage forvaltningen om at bringe appellants adfærd til ophør, da den kunne skade videreførelsen af servicefacilitetens aktivitet.

Efter at have undersøgt klagen pålagde forvaltningen ved afgørelse [udelades] af 5. december 2017 (i det følgende benævnt »den omtvistede afgørelse«) at sikre adgang til depotbygningen i Ventspils som servicefacilitet og til levering af de tjenesteydelser, der blev leveret heri, som omhandlet i jernbanelovens artikel 12.¹, stk. 2, nr. 5 og 6 (adgang til vedligeholdelsesfaciliteter og andre tekniske faciliteter, herunder rengørings- og vaskefaciliteter til rullende jernbanemateriel).

- [2] Denne afgørelse er baseret på en faktisk vurdering af, at depotbygningen i Ventspils er teknisk egnet til reparation og teknisk vedligeholdelse af lokomotiver. Denne omstændighed anses for tilstrækkelig til, at depotbygningen i Ventspils kan anses for at være en servicefacilitet, eftersom jernbanelovens artikel 1, nr. 26,

definerer servicefaciliteter som grunde, bygninger og udstyr, som er særligt indrettet, helt eller delvis, med henblik på levering af en eller flere af de ydelser, der er omhandlet i denne lov.

I øvrigt skal egen levering af tjenesteydelser som defineret i artikel 3, nr. 8), i Europa-Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2177 af 22. november 2017 om adgang til servicefaciliteter og jernbanerelaterede tjenesteydelser (i det følgende benævnt »forordning 2017/2177«) ligeledes anses for at være levering af tjenesteydelser. Ifølge den omtvistede afgørelse er det uden betydning, at AS »Baltijas Ekspresis« kun udøver virksomhed for sig selv i de lejede lokaler. Denne omstændighed ændrer ikke ved, at der udføres egen levering af tjenesteydelser i lokalerne. Da AS »Baltijas Ekspresis« foretager egen levering af tjenesteydelser i depotbygningen i Ventspils, skal indstillingen af servicefacilitetens virksomhed analyseres under hensyntagen til de regler, der begrænser tjenesteyderens ret til at lukke en servicefacilitet.

I henhold til jernbanelovens artikel 12.², stk. 8, skal adgangen til servicefaciliteten og til de tjenester, der leveres på faciliteten, sikres i mindst to år efter, at faciliteten ikke længere benyttes. Lukningen af servicefaciliteten kan først finde sted efter udløbet af denne periode på to år. Appellanten er følgelig forpligtet til at sikre adgang til depotbygningen i Ventspils som servicefacilitet og til at sikre adgang til de tjenester, der leveres i disse lokaler.

- [3] Appellanten anlagde sag ved Administratīvā rajona tiesa med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

Appellanten gjorde i stævningen gældende, at AS »Baltijas Ekspresis« ikke havde lejet lokalerne i depotbygningen i Ventspils som en servicefacilitet. Desuden var AS »Baltijas Ekspresis« hverken på tidspunktet for lejekontraktens indgåelse eller på tidspunktet for meddelelsen om opsigelsen af denne kontrakt registreret som operatør af en servicefacilitet. Appellanten anførte, at forvaltningen havde anlagt en fejlagtig fortolkning af begreberne »servicefacilitet« og »egen levering af tjenesteydelser« samt havde anvendt jernbanelovens artikel 12.², stk. 7 og 8, forkert.

Begrebet »servicefacilitet« som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde omfatter ifølge appellanten det sted, hvor tjenesteydelserne leveres til flere jernbanevirksomheder. Det er ikke ethvert sted, hvor visse former for økonomisk virksomhed udøves, der kan kvalificeres som en servicefacilitet.

Ifølge appellanten kan det ikke antages, at de af AS »Baltijas Ekspresis« gennemførte transaktioner, som forvaltningen betegner som egen levering af tjenesteydelser, bekræfter, at der foreligger en levering af tjenesteydelser.

Artikel 3, nr. 8), i forordning 2017/2177 indeholder en definition af begrebet »egen levering af tjenesteydelser«. Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at der er tale om en situation, hvor en jernbanevirksomhed anmoder om at benytte en

facilitet, der kontrolleres af en anden virksomhed, til egen levering af tjenesteydelser. Når en virksomhed derimod udfører vedligeholdelsesaktiviteter på en ejendom inden for jernbaneinfrastrukturen, som den selv ejer eller forvalter, kan udøvelsen af disse aktiviteter ikke anses for egen levering af tjenesteydelser. Da forvaltningen således med urette har anvendt begreberne servicefacilitet og egen levering af tjenesteydelser, er den konklusion, der følger heraf – nemlig berettigelsen af anvendelsen af de bestemmelser, der begrænser muligheden for lukning af servicefaciliteten – ligeledes ubegrundet.

Forvaltningen tager [ifølge appellanten] fejl, når den er af den opfattelse, at den har beføjelse til at pålægge appellanten at sikre adgang til det omhandlede anlæg. Det er længe siden appellanten har leveret tjenesteydelser i depotbygningen i Ventspils, eftersom ejendommen udlejes til AS »Baltijas Ekspresis«. Følgelig kan forvaltningen ikke pålægge appellanten forpligtelser, der påhviler operatøren af en servicefacilitet.

- [4] Ved dom af 25. januar 2019 forkastede Administratīvā rajona tiesa appellants påstand.

Retten fastslog i dommen, at appellanten skulle anses for operatør af en servicefacilitet, eftersom appellanten var ansvarlig for forvaltningen heraf. Forvaltningen fandt ligeledes, at depotbygningen i Ventspils var egnet til levering af vedligeholdesydeler. Den nævnte ret konkluderede følgelig, at det var med rette, at forvaltningen havde anvendt jernbanelovens artikel 12.², stk. 8, ved at pålægge appellanten en forpligtelse til at sikre adgang til servicefaciliteten og til de tjenester, der leveres heri.

- [5] Appellanten appellerede herefter dommen i første instans.

Appellanten har under appelsagen gjort gældende, at retten i første instans med urette konkluderede, at appellanten var operatør af en servicefacilitet. Denne ret fastslog med urette, at ejeren af ejendommen var netoperatøren. Det var derfor ligeledes med urette, at den nævnte ret fastslog, at appellanten var underlagt de forpligtelser, der er fastsat i jernbanelovens artikel 12.¹, stk. 2.

Appellanten har anført, at retten i første instans med urette konkluderede, at depotbygningen i Ventspils skulle betragtes som en servicefacilitet alene ud fra den betragtning, at der kan leveres tjenesteydelser der. Appellanten er bevidst om, at det må anses for relevant, at lokalet ikke blev udlejet som en servicefacilitet, og at depotbygningen i Ventspils ikke var registreret som en servicefacilitet i netvejledningen.

Appellanten har tilføjet, at forvaltningen og retten i første instans ligeledes begik en fejl ved at fastslå, at AS »Baltijas Ekspresis« udfører egen levering af tjenesteydelser i det lejede lokale.

Appellanten har bilagt appelskriftet en anmodning om, at der indgives en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol.

Appellanten har anmodet om, at der forelægges spørgsmål om, hvordan begreberne servicefacilitet, operatør af servicefaciliteten og egen levering af tjenesteydelser som defineret i direktiv 2012/34 skal forstås. Desuden har appellanten anmodet om en afklaring af, hvorvidt forpligtelsen for operatøren af en servicefacilitet til at sikre adgang til en servicefacilitet i henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2012/34 kan pålægges en person, der ikke leverer ydelser, der ydes i servicefaciliteter. Appellanten har ligeledes gjort gældende, at den omtvistede afgørelse begrænser appellants muligheder for at udnytte sin ejendom, hvilket påfører appellanten tab.

- [6] Forvaltningen har i sit svarskrift anført, at den omtvistede afgørelse indeholder oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at depotbygningen i Ventspils er en servicefacilitet. I det foreliggende tilfælde er begrænsningen af ejerens rettigheder baseret på artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34/EU, hvis indhold er gengivet i jernbanelovens artikel 12.², stk. 7 og 8. Der er således ingen tvivl om, at begrænsningen af rettighederne er velbegrundet. Ifølge forvaltningen er der heller ikke tvivl om fortolkningen af bestemmelserne. Forvaltningen har derfor nedlagt påstand om, at [appellants] anmodning om, at der forelægges præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol, ikke imødekommes.
- [7] AS »Baltijas Ekspresis« har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at appellants søgsmål er ugrundet. Depotbygningen i Ventspils skal anses for en servicefacilitet, hvor AS »Baltijas Ekspresis« som operatør leverer ydelser tilsvarende en servicefacilitet. AS »Baltijas Ekspresis« har gjort gældende, at appellanten vilkårligt har opstillet kriterier, som ikke er omfattet af direktiv 2012/34, for at fastslå eksistensen af en servicefacilitet. Det nævnte direktivs bestemmelser og bestemmelserne i jernbaneloven har til formål at begrænse muligheden for at nægte adgang til servicefaciliteter. Apgabaltiesa bør derfor ikke rette henvendelse til Den Europæiske Unions Domstol for at forelægge præjudicielle spørgsmål. Når servicefaciliteten ikke anvendes i mindst to på hinanden følgende år, kan denne aktivitet bringes til ophør. Ifølge AS »Baltijas Ekspresis« er der ingen tvivl om fortolkningen af artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34, dvs. at det først og fremmest skal fastslås, at den omhandlede facilitet ikke har været anvendt i mindst to på hinanden følgende år, før det blev besluttet at lukke den. Ifølge AS »Baltijas Ekspresis« er det derfor ikke nødvendigt at forelægge de pågældende spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol.

Retsgrundlag

EU-retlige forskrifter

- [8] Artikel 3, 11 og 12 samt artikel 13, stk. 2 og 6, i direktiv 2012/34.
 Artikel 3, nr. 9), og artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177.

Lettiske retsfor skrifter

[9] Jernbanelovens [udelades] artikel 1, nr. 26 og 27, fastsætter, at denne lov anvender følgende definitioner:

- 26) servicefacilitet: anlæg (herunder grunde, bygninger og udstyr) som er særligt indrettet, helt eller delvis, med henblik på levering af en eller flere af de ydelser, der er omhandlet i denne lovs artikel 12.¹, stk. 2, 3 og 4,
- 27) operatør af en servicefacilitet: enhver entreprenør eller afdeling heraf, der er ansvarlig for forvaltningen af en eller flere servicefaciliteter eller for leveringen af en eller flere af de ydelser til jernbanevirksomheder, der er omhandlet i denne lovs artikel 12.¹, stk. 2, 3 og 4.

Jernbanelovens artikel 12.¹, stk. 2, bestemmer, at operatørerne af servicefaciliteter skal sikre alle transportvirksomheder uanset deres ejerforhold adgang (herunder sporadgang) til deres servicefaciliteter og i givet fald til de tjenester, der leveres i følgende faciliteter:

[...]

- 5) vedligeholdelsesfaciliteter, med undtagelse af omfattende vedligeholdelsesfaciliteter beregnet til andre typer af rullende materiel, der kræver specifikke faciliteter,
- 6) andre tekniske faciliteter, herunder rengørings- og vaskefaciliteter til rullende jernbanemateriel.

Jernbanelovens artikel 12.², stk. 7, foreskriver, at når en servicefacilitet der er omhandlet i denne lovs artikel 12.¹, stk. 2, ikke har været benyttet i mindst to på hinanden følgende år, og en jernbanevirksomhed over for operatøren af den pågældende servicefacilitet har tilkendegivet interesse for adgang til faciliteten på grundlag af et påvist behov, skal ejeren offentliggøre, at driften af faciliteten kan leases eller lejes som jernbaneservicefacilitet helt eller delvis, medmindre operatøren af den pågældende servicefacilitet godtgør, at en igangværende omstillingsproces forhindrer alle jernbanevirksomheder i at benytte den.

Jernbanelovens artikel 12.², stk. 8, fastsætter, at hvis en af de i denne lovs artikel 12.¹, stk. 2, omhandlede faciliteter ikke anvendes i mindst to på hinanden følgende år, kan ejeren offentliggøre, at hele eller en del af servicefaciliteten udlejes, leases eller overdrages. Modtager operatøren ikke tilbud inden tre måneder efter offentliggørelsen, har operatøren tilladelse til at lukke faciliteten efter forudgående meddelelse til den nationale jernbanemyndighed og forvalteren af den offentlige jernbaneinfrastruktur.

Grundene til, at der er tvivl om fortolkningen af EU-retten

- [10] Jernbaneloven (i den affattelse, der er gældende fra den 10. marts 2016) indeholder en regulering, der svarer til direktiv 2012/34. Bestemmelserne i jernbaneloven gengiver direktivets indhold. Følgelig indebærer anvendelsen af jernbanelovens bestemmelser ligeledes i det væsentlige en fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2012/34.

Hvad angår adgangen til servicefaciliteter og tjenester i forbindelse med jernbanetransport vedtog Europa-Kommissionen forordning 2017/2177, der finder anvendelse fra den 1. juni 2019. Vedtagelsen af forordning 2017/2177 bekræfter, at Den Europæiske Union har anerkendt, at adgangen til servicefaciliteter og tjenester, der er forbundet med jernbanetransport, kræver, at der findes en ensartet lovgivning i hele Den Europæiske Union. Selv om den [omtvistede] afgørelse blev vedtaget før ikrafttrædelsen af forordning 2017/2177, fortsætter dens praktiske virkninger også i dag, dvs. i en situation, hvor forordning 2017/2177 allerede er trådt i kraft. Da afgørelsen af sagens realitet hovedsageligt vedrører en fremadrettet situation, er anvendelsen af forordning 2017/2177 ligeledes berettiget med henblik på en analyse af indholdet af den afgørelse, forvaltningen har truffet.

- [11] Administratīvā apgabaltiesa har henvist til, at forvaltningen i den omtvistede afgørelses dispositive del pålagde appellanten: 1) at sikre adgang til depotbygningen i Ventspils som en servicefacilitet, 2) at sikre adgang til de tjenesteydelser, der leveres i depotbygningen i Ventspils.

Appellanten ejer depotbygningen i Ventspils. Det er ubestridt, at depotbygningen i Ventspils ikke blev udlejet som en servicefacilitet, henset til indholdet af lejekontrakten, og at den heller ikke blev nævnt som servicefacilitet i vejledningen for anvendelse af jernbanenettet ved lejekontraktens indgåelse den 20. juni 2016, eller på tidspunktet for den ensidige meddelelse om lejeforholdets ophør. Lejeforholdet går tilbage til perioden forud for Republikken Letlands tiltrædelse af Den Europæiske Union. Den fornyede lejekontrakt, der blev underskrevet den 20. juni 2016, bestemte, at lokalet skulle udlejes til AS »Baltijas Ekspresis« til brug som kontorplads og til økonomisk virksomhed (kontraktens punkt 1.2). Lejekontraktens udløb blev fastsat til den 30. april 2028. Denne kontrakts punkt 7.3.7 fastsatte, at appellanten havde en ensidig ret til at opsig lejekontrakten i tilfælde af et uforudset behov for at råde over lokalerne til eget brug.

Den 5. september 2017 meddelte appellanten AS »Baltijas Ekspresis« den ensidige opsigelse af lejemålet. AS »Baltijas Ekspresis« har gjort gældende, at depotbygningen i Ventspils først blev til en servicefacilitet efter, at virksomheden havde fået meddelelse om, at lejemålet var blevet ophævet. Som følge heraf var depotbygningen i Ventspils før denne dato ikke blevet anset for en servicefacilitet i lejeforholdet, og AS »Baltijas Ekspresis« havde ikke tidligere udført de aktiviteter, der karakteriserede de tjenesteydelser, der er tilgængelige på en servicefacilitet.

Den omtvistede afgørelse blev truffet i forbindelse med en klage fra AS »Baltijas Ekspresis« over appellants beslutning om at bringe lejeforholdet til ophør. Appellanten er en virksomhed, der er ansvarlig for forvaltningen af jernbaneinfrastrukturen. Appellanten leverer følgelig ikke tjenesteydelser, men påtager sig forpligtelser til vedligeholdelse af jernbaneinfrastrukturen.

Det er ubestridt, at appellanten har givet udtryk for et ønske om i fremtiden at anvende depotbygningen i Ventspils til opbevaring af rullende jernbanemateriel (vogne). Det betyder i det foreliggende tilfælde, at ophøret af lejeforholdet med AS »Baltijas Ekspresis« kan føre til, at appellanten for fremtiden ikke kan anvende depotbygningen i Ventspils til sin egen økonomiske virksomhed, herunder vedligeholdelsen af lokomotiver, der anvendes til transport af gods.

Samtlige disse betragtninger viser, at tvisten vedrører den fremtidige anvendelse af faciliteterne i depotbygningen i Ventspils. Tilsynsorganet skal vurdere, om det er berettiget at pålægge et tvungen lejeforhold, der sikrer AS »Baltijas Ekspresis« interesser, eller om appellanten i stedet skal have mulighed for at anvende dette sted til formål, der ikke vedrører leveringen af tjenesteydelser.

Administratīvā apgabaltiesa anfører ligeledes, at den omtvistede afgørelse under procedurens varighed sikrer den obligatoriske kontinuitet i lejeforholdet med AS »Baltijas Ekspresis«, dvs. at lejeforholdet mellem denne virksomhed og appellanten fortsætter på påtvungen vis.

- [12] Ifølge appellanten bør Den Europæiske Unions Domstol bl.a. anmodes om at tage stilling til, om depotbygningen i Ventspils skal anses for en servicefacilitet, eftersom bygningens lokaler er blevet udlejet til andre formål, og idet vejledningen for anvendelse af jernbanenettet ikke nævner dem som en servicefacilitet.

Artikel 3, nr. 11), i direktiv 2012/34/EU fastsætter, at en servicefacilitet er anlæg, herunder grunde, bygninger og udstyr, som er særligt indrettet, helt eller delvis, med henblik på levering af en eller flere af de ydelser, der er omhandlet i bilag II, punkt 2-4 til dette direktiv.

Ifølge apgabaltiesa må det anerkendes, at depotbygningen i Ventspils er en servicefacilitet, for så vidt som den opfylder de tekniske krav, der karakteriserer denne lokalitet som værende egnet til levering af tjenesteydelser.

- [13] Apgabaltiesas opfattelse, hvorefter den pågældende lokalitet skal kvalificeres som en servicefacilitet, svækkes ikke af appellants påstand om, at AS »Baltijas Ekspresis« ikke har offentliggjort oplysninger om den omstændighed, at selskabet leverede tjenesteydelser til andre personer, dvs., at dette sted var tilgængeligt for offentligheden i forbindelse med leveringen af tjenesteydelser[.]

Ganske vist udgør anvisningen af servicefaciliteten og offentliggørelsen af denne anvisning foranstaltninger, der sikrer adgang til og gennemsigtig udnyttelse af disse ressourcer. Ifølge apgabaltiesa gør den omstændighed, at disse aktiviteter

ikke blev gennemført, det imidlertid ikke i sig selv muligt at konkludere, at depotbygningen i Ventspils ikke udgør en servicefacilitet. Undladelsen af sådanne handlinger kan ligeledes bedømmes således, at der er tale om en fejl, som skal rettes ved at udarbejde og offentliggøre disse oplysninger.

Den faktiske konstatering af, at der findes en servicefacilitet, påvirkes heller ikke af den omstændighed, at forvaltningen har foretaget en fejlagtig fortolkning af begrebet »egen levering af tjenesteydelser«. Administratīvā apgabaltiesa medgiver, at AS »Baltijas Ekspresis« ikke leverer egne tjenesteydelser som omhandlet i artikel 3, stk. 8), i forordning 2017/2177, men driver faciliteterne til dækning af sine egne økonomiske behov. Tilsvarende leverer appellantens heller ikke tjenesteydelser til andre jernbanevirksomheder (i det mindste indtil den omtvistede afgørelse blev truffet). Alle disse omstændigheder påviser, at den omhandlede facilitet skal anses for en ubenyttet servicefacilitet. Udlejning eller omlægning af ubenyttede servicefaciliteter er reguleret i artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 og artikel 15 i forordning 2017/2177. Disse omstændigheder kan således ikke rejse tvivl om den omstændighed, at den ovennævnte lovgivning, som fastsætter en kontinuerlig anvendelse af ubenyttede servicefaciliteter, generelt finder anvendelse i den foreliggende sag.

- [14] Den omtvistede afgørelse er baseret på jernbanelovens artikel 12.¹, stk. 2, som i det væsentlige gentager artikel 13, stk. 2, i direktiv 2012/34.

I henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2012/34 giver operatører af servicefaciliteter uden forskelsbehandling alle jernbanevirksomheder adgang, herunder sporadisk, til servicefaciliteterne og til de i disse faciliteter leverede ydelser. Denne bestemmelse fastsætter således, at *operatøren af servicefaciliteterne* skal sikre jernbanevirksomhederne adgang til servicefaciliteterne og til de ydelser, der leveres i disse faciliteter.

Appellanten har siden 2002 udlejet depotbygningen i Ventspils til AS »Baltijas Ekspresis«, som hverken direkte eller indirekte er underlagt appellantens. Appellanten og AS »Baltijas Ekspresis« er således kun forbundet af et lejeforhold.

Det fremgår af 8. betragtning til forordning 2017/2177, at hvis en facilitet ejes, forvaltes og drives af flere enheder, skal kun de enheder, der rent faktisk er ansvarlige for at levere oplysninger og træffe afgørelse om ansøgninger om adgang til servicefaciliteten og brug af jernbanerelaterede tjenesteydelser, betragtes som operatører af servicefaciliteten.

Ifølge apgabaltiesa bekræfter de faktiske omstændigheder i sagen, at appellantens ikke kan anses for at være operatør af servicefaciliteten, da selskabet hverken er ansvarlig for at levere oplysninger eller for at træffe afgørelse om ansøgninger om adgang til de tjenesteydelser, der leveres i depotbygningen i Ventspils.

- [15] Forvaltningen er af den opfattelse, at de forpligtelser for operatøren af en servicefacilitet som omhandlet i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2012/34 (sikre adgangen til de tjenesteydelser, der leveres i faciliteten) kan pålægges ejeren af en

ejendom, som ikke er operatør af servicefaciliteten. Forvaltningen bygger sin opfattelse på jernbanelovens artikel 12.², stk.7, som i det væsentlige svarer til artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34. En sådan fortolkning af reglerne er baseret på den betragtning, at opsigelsen af lejekontrakten kan føre til omlægning af servicefaciliteten. Ifølge forvaltningen kan der kun ske omlægning af servicefaciliteten, hvis den ikke har været benyttet i to år, og der ikke er afgivet noget overtagelsestilbud.

- [16] Apgabaltiesa har påpeget, at ordlyden af artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 ikke forpligter ejeren af en fast ejendom til at lette adgangen til de tjenesteydelser, der leveres i faciliteten.

Ifølge apgabaltiesa fremgår det heller ikke af en systematisk fortolkning af lovgivningen, at ejeren af ejendommen i det foreliggende tilfælde pålægges en forpligtelse til at give adgang til tjenesteydelserne.

Direktiv 2012/34 har primært til formål at sikre adgang til tjenesteydelserne uden forskelsbehandling. Adgangen til tjenesteydelserne indebærer ikke kontrol med en infrastruktur mod ejerens vilje. Tilrådighedsstillelsen af infrastrukturen for jernbanetransportøren (i dette tilfælde AS »Baltijas Ekspresis«) indebærer, at AS »Baltijas Ekspresis« ikke har rettigheder svarende til andre transportvirksomheders til at modtage tjenesteydelser dér, men AS »Baltijas Ekspresis« har en lejeret, som ikke tilkommer de øvrige transportører. Det bemærkes, at lejeforholdet vedrørende infrastrukturene faktisk udgør en eneret. Tildelingen af sådanne rettigheder svarer således ikke til en ret til at modtage tjenesteydelser.

- [17] Artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 vedrører det tilfælde, hvor ejeren af en fast ejendom udlejer en ubenyttet servicefacilitet til en anden person end facilitetens operatør, dvs. til en anden lejer. Denne situation er ikke identisk med den omstridte i den foreliggende sag, hvor der foreligger en opsigelse af et lejeforhold mellem ejeren af den faste ejendom og lejeren af servicefaciliteten, som hverken direkte eller indirekte er tilknyttet ejeren af den faste ejendom. En analyse af denne bestemmelses ordlyd fører imidlertid ligeledes til den konklusion, at jernbanetransportvirksomhedens interesse i at fortsætte lejeforholdet bør veje tungere end ejerens interesser ved ophør af lejeforholdet.

Artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34, fastsætter ikke, at en person, der tilkendegiver interesse i at leje en ubenyttet servicefacilitet, har en absolut lejeret. Det fremgår af denne bestemmelse, at servicefaciliteten kan udlejes, *medmindre operatøren af den pågældende servicefacilitet godtgør, at en igangværende omstillingsproces forhindrer alle jernbanevirksomheder i at benytte den.*

Ifølge apgabaltiesa fremgår det af bestemmelsens ordlyd, at operatøren af en servicefacilitet, uanset den omstændighed, at en jernbanevirksomhed har udtrykt interesse i at overtage (ved leje) en servicefacilitet, kan afvise at give adgang til

servicefaciliteten, hvis operatøren godtgør, at jernbanevirksomheden vil omlægge servicefaciliteten.

Det bemærkes, at det ligeledes fremgår af 18. betragtning til [forordning 2017/2177], at enhver økonomisk enhed, der er interesseret i at drive faciliteten, bør have mulighed for at deltage i udbudsprocedurerne og afgive tilbud på at overtage driften af faciliteten. Dog er det ikke nødvendigt at iværksætte en udbudsprocedure, *hvis der er en formel procedure i gang om at ophæve stedets tilegnelse til jernbaneformål, og faciliteten er ved at blive bygget om til andre formål end brug som servicefacilitet.*

Det fremgår således ligeledes af 18. betragtning til [forordning 2017/2177], at en jernbanevirksomhed, der har interesse i at overtage en servicefacilitet, ikke har en prioriteret ret til at få adgang til denne facilitet, når dens operatør gennemfører en omstilling af servicefaciliteten. Ordlyden af disse bestemmelser understøtter således ikke forvaltningens synspunkt, hvorefter der alene skal lægges vægt på den omstændighed, at AS »Baltijas Ekspresis« havde tilkendegivet sin interesse i at fortsætte driften af denne facilitet.

Artikel 15, stk. 5, andet punktum, i forordning 2017/2177, som indeholder præciseringer af forskrifterne i artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34, bestemmer, at operatøren kan modsætte sig udlejningen af servicefaciliteten ved at indgive dokumenter, der beviser, at en omlægning er i gang, som blev iværksat før interessetilkendegivelsen. Følgelig fremgår det ligeledes af ordlyden af artikel 15, stk. 5, i forordning 2017/2177, at operatøren kan træffe beslutning om lukning af den pågældende facilitet.

- [18] Forvaltningen har fortolket ordlyden af artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 således, at den pågældende bestemmelse kun finder anvendelse på situationer, hvor omlægningen er påbegyndt inden gennemførelsen af dette direktiv. Apgabaltiesa er af den opfattelse, at denne fortolkning af bestemmelsen er ubegrundet, idet den hverken er i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd eller en systematisk fortolkning af bestemmelsen.

Artikel 15, stk. 5, i forordning 2017/2177 fastsætter, at der ved vurderingen af situationen skal tages hensyn til, om omlægningsprocessen er påbegyndt inden interessetilkendegivelsen, men lægger ikke vægt på andre aspekter.

Det fremgår af denne regel, at servicefaciliteten om nødvendigt kan omlægges, og at omlægningen ikke er betinget af, at den er påbegyndt inden gennemførelsesdatoen for direktiv 2012/34/EU.

- [19] Hvis ejeren af servicefaciliteten er i stand til at foretage en omlægning af faciliteten, er der ifølge apgabaltiesa ikke noget overbevisende argument imod, at ejeren af faciliteten kan opsigte et lejemål for senere at omlægge servicefaciliteten. Der er ingen relevant forskel mellem disse situationer, eftersom der i begge tilfælde er tale om retten for ejeren af faciliteten til frit at råde over sine aktiver (at foretage en omlægning).

Ejeren af en servicefacilitet kan have flere grunde, der objektivt indikerer, at det er nødvendigt at omlægge faciliteten. F.eks. når det for at fortsætte facilitetens drift er nødvendigt at foretage en betydelig investering (grundlæggende omlægning), eller når ejeren af servicefaciliteten har brug for denne for at udføre andre funktioner, der er forbundet med jernbanetransport.

I henhold til artikel 15, stk. 5, i forordning 2017/2177 skal den person, der har beføjelse til at træffe en beslutning om omlægning af en servicefacilitet, kun godtgøre over for tilsynsorganet, at omlægningen er i gang. Denne bestemmelse hjemler imidlertid ikke, at forvaltningen kan nægte operatøren (eller ejeren) af faciliteten at omlægge faciliteten, når der findes beviser, der bekræfter rigtigheden af ejerens hensigt, for i stedet at tvinge ejeren til at udleje lokalerne til en person, der har tilkendegivet sin interesse.

- [20] Sammenfattende skal Administratīvā apgabaltiesa anføre, at retsstillingen generelt kan anses for at være underlagt bestemmelserne i artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 og i artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177. Det kan imidlertid ikke udledes af disse bestemmelser, at ejeren af ejendommen ikke kan give lejeren meddelelse om opsigelse af lejemålet med den begrundelse, at ejeren ønsker at anvende ejendommen til eget brug.

Ifølge apgabaltiesa gælder der en lidt anderledes situation for så vidt angår artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 og artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177, nemlig primært, at disse bestemmelser ikke udtrykkeligt fastlægger lovligheden af opsigelsen af lejeforholdet og kriterierne for vurderingen heraf.

En sådan lovgivning er følgelig ikke tilstrækkelig klar for så vidt angår de rettigheder, der skal tildeles den ene eller den anden person i de tilfælde, hvor opsigelsen af lejeforholdet skal undersøges.

Det anføres i 27. betragtning til direktiv 2012/34, at lovgivningen først og fremmest har til formål at sikre adgang til tjenesteydelser uden forskelsbehandling. Udlejning af infrastruktur til en jernbanetransportør (i dette tilfælde AS »Baltijas Ekspresis«) indebærer, at transportøren i dette tilfælde ikke har erhvervet ret til at modtage tjenesteydelser på lige fod med andre transportvirksomheder, men en (ene-)ret til at benytte infrastrukturen til at dække sine egne behov. Der skal endvidere tages hensyn til den omstændighed, at tvangsoverførsel af kontrollen med en infrastruktur til en anden person i højere grad begrænser infrastrukturejerens rettigheder end en situation, hvor der skal gives adgang til de tjenesteydelser, der leveres i servicefaciliteten. Følgelig kan de regler, der regulerer adgangen til tjenesteydelser, ikke anvendes analogt på et tvungent lejeforhold.

- [21] Henset til ovenstående betragtninger skal Den Europæiske Unions Domstol anmodes om at tage stilling til, om artikel 13, stk. 2 og 5, i direktiv 2012/34 og artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177 gør det muligt for forvaltningen i

det foreliggende tilfælde at pålægge ejeren af en fast ejendom, som ikke er ansvarlig for leveringen af facilitetens ydelser, at sikre adgang til disse.

På samme måde skal der ved behandlingen af sagen lægges vægt på lovligheden af ophævelsen af lejemålet, som ligger til grund for tvisten. Følgelig ønskes det oplyst, om artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34/EU og artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177 skal fortolkes således, at disse bestemmelser tillader ejeren af en fast ejendom at opsigte lejeforholdet og omlægge en servicefacilitet, når ejeren har brug for denne ejendom i forbindelse med sin økonomiske virksomhed.

Apgabaltiesa finder det derfor [udelades] nødvendigt at forelægge præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol. I den foreliggende sag bør sagen derfor udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse om disse spørgsmål.

I henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

bestemmer

Administratīvā apgabaltiesa, at Den Europæiske Unions Domstol skal forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Kan artikel 13, stk. 2 og 6, i direktiv 2012/34 (artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177) anvendes således, at tilsynsorganet kan pålægge ejeren af et anlæg, som ikke selv er operatør af servicefaciliteten, en forpligtelse til at sikre adgang til ydelserne?
- 2) Skal artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 (artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177) fortolkes således, at den tillader ejeren af en bygning at bringe en lejekontrakt til ophør og omlægge en servicefacilitet?
- 3) Skal artikel 13, stk. 6, i direktiv 2012/34 (artikel 15, stk. 5 og 6, i forordning 2017/2177) fortolkes således, at den kun pålægger tilsynsorganet at undersøge, om operatøren af en servicefacilitet (i det foreliggende tilfælde ejeren af servicefaciliteten) faktisk har besluttet at omlægge anlægget?

Sagen udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse.

[Udelades]