

Mål C-221/21

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

26 mars 2021

Hänskjutande domstol:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Republiken Tjeckien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

22 september 2020

Klagande:

Správa železnic, organizacja państwowa

Motpart:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

Beslut

Obvodní soud pro Prahu 1 (Regional domstol i Prag 1, Republiken Tjeckien)
[utelämnas] har i målet mellan

klaganden **Správa železnic, organizacja państwowa,**
[utelämnas] Prag 1, [utelämnas]

och

motparten: **1. České dráhy, a.s.,**
[utelämnas] Praga 1, [utelämnas]

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,
[utelämnas] Ostrava [utelämnas]

3. PDV RAILWAY a.s.,

[utelämnas] Uście nad Łabą [utelämnas]

4. KŽC Doprava, s.r.o.

[utelämnas] Praga 9 [utelämnas]

angående ett överklagande av det beslut som Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (myndigheten för tillgång till transportinfrastruktur, Republiken Tjeckien) (nedan kallad myndigheten) [utelämnas] antog den 2 november 2018,

beslutat enligt följande:

[utelämnas] [målet vilandeförklaras]

[utelämnas] Med stöd av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF) hänskjuter Obvodní soud pro Prahu 1 (Regional domstol i Prag 1, Republiken Tjeckien) följande frågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

- 1) Uppfyller den nationella lagstiftning som föreskrivs i femte delen i zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (lag nr 99/1963 civilprocesslagen), i dess ändrade lydelse (nedan kallad civilprocesslagen), villkoren för domstolsprövning av regleringsorganets beslut, i den mening som avses i artikel 56.10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (nedan kallat direktiv 2012/34)?
- 2) För det fall den första frågan besvaras jakande: Kan artikel 56.10 i direktiv 2012/34 tolkas så, att domstolsprövningen av regleringsorganets beslut kan avslutas med en inför domstol ingången förlikning i enlighet med 99 § i civilprocesslagen? [**Orig s.2**]
- 3) För det fall den första frågan besvaras jakande. Är det mot bakgrund av kraven på att det ska upprättas ett enda regleringsorgan för järnvägssektorn i artikel 55.1 i direktiv 2012/34, på att fastställa regleringsorganets uppgifter i den mening som avses i artikel 56 punkterna 2, 6, 11 och 12 i direktiv 2012/34, och på regleringsorganens samarbete enligt artikel 57.2 i direktiv 2012/34, möjligt att ersätta de beslut som fattas av regleringsorganet i sak med avgöranden från allmänna domstolar som inte är knutna till de faktiska omständigheter som regleringsorganet har fastställt?

[utelämnas] [det nationella förfarandet]

Prag, den 22 september 2020

[utelämnas]

[Orig. s. 3] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (Regional domstol i Prag I)

[utelämnas] [den hänskjutande domstolens adress, ärendenummer, EU-domstolens adress, domaraspirantens efternamn]

24 mars 2021

[utelämnas] [återigen angivande av parterna i förfarandet]

För att efterkomma er begäran av den 4 mars 2021 om en kort sammanfattning (helst på en sida i A4-format) av karaktären och genomförandet av det förfarande som inleddes av Obvodní soud pro Prahu 1 (Regional domstol i Prag 1) [utelämnas], inom ramen för vilket en tolkningsfråga uppkom som därefter den 3 mars 2021 hänsköts till Europeiska unionens domstol, underrättar vi er om att den hänskjutande domstolen, med hänsyn till saken i målet och antalet parter i förfarandet samt omfattningen av de handlingar som har ingetts till domstolen, är tvungen att med avseende på omständigheterna för begäran om förhandsavgörande hänvisa till relevanta dokument i handlingarna i målet som kommer att skickas som en bilaga till detta email.

Själva kärnan i förevarande mål är däremot följande:

Klaganden, Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (statens järnvägsinfrastrukturförvaltare), yrkade, genom ansökan av den 14 december 2018, att begäran om omprövning av beslutet av den 2 november 2018 skulle avslås [utelämnas], i den del där punkterna 6, 8, 9, 22 och 28 i detta ifrågasatts, och att dessa punkter skulle bibehållas. Klaganden yrkade vidare att det skulle fastställas att kapitlen 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2, och 4.4.2 i Prohlášení 2019 (2019 års beskrivning av järnvägsnät) inte strider mot zákon o drahách (järnvägslagen) (nedan kallad järnvägslagen). Syftet med den meddelade domen är att helt ersätta det beslut som är föremål för talan.

Den 22 juni 2020 yrkade myndigheten att **en begäran om förhandsavgörande skulle framställas** av följande **skäl**:

Myndigheten prövade inom ramen för det administrativa förfarandet [utelämnas] och med stöd av artikel 34e § i järnvägslagen huruvida den beskrivning av järnvägsnätet, som var tillämplig vid upprättandet av tidtabellen för år 2019 och som gällde för tidtabellen för 2019 (beskrivning av järnvägsnätet i den mening som avses i artikel 27 i direktiv 2012/34), var förenlig med denna lag och antog den 15 juni 2018 ett beslut [utelämnas]. Parten i förfarandet som samtidigt var infrastrukturförvaltare som tilldelade kapacitet, Správa železnic, en statlig organisation som utfärdar beskrivningen av järnvägsnätet, begärde omprövning av det beslutet hos myndighetens ordförande och bestred bland annat punkterna 3, 15, 16 och 19. Genom beslut som antogs av myndighetens ordförande angående begäran om omprövning av beslutet av den 2 november 2018 [utelämnas]

fastställde ordföranden myndighetens beslut som antogs i första instans. **[Orig. s. 4]**

Správa železnic, en statlig organisation, som var part i det ursprungliga administrativa förfarandet vid myndigheten, väckte talan vid Obvodní soud pro Prahu 1 (Regional domstol i Prag 1) med stöd av den femte delen i civilprocesslagen inom ramen för vilken den yrkande att Obvodní soud pro Prahu 1 (Regional domstol i Prag 1) [utelämnas] [felaktig stavning] på nytt skulle ompröva beslutet vad avser punkterna 3, 15, 16 och 19 och på grundval av 250j § i civilprocesslagen ersätta myndighetens beslut i detta avseende med sitt eget avgörande.

Enligt artikel 56.10 i direktiv 2012/34 ska medlemsstaterna säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol. Enligt myndigheten utgör det civilrättsliga förfarande för domstolsprövning som genomförs på grundval av den femte delen i civilprocesslagen inte en rättslig prövning av ett beslut som fattats av ett regleringsorgan.

Domstolen ska göra en helt ny prövning av det mål som avgjorts i det administrativa förfarandet, den har rätt att avgöra saken oberoende av ett tidigare beslut från regleringsorganet och är inte skyldig att bemöta argumentationen i beslutet. Domstolen är inte behörig att ogiltigförklara regleringsorganets beslut och återförvisa detta till regleringsorganet. Domstolen får ogilla överklagandet eller själv pröva målet och därmed ersätta regleringsorganets behörighet. Regleringsorganet har en minimal möjlighet att försvara sitt beslut vid domstol.

I Republiken Tjeckien är det totalt 86 verksamma domstolar som är behöriga att pröva talan enligt den femte delen i civilprocesslagen, varvid domstolens territoriella behörighet fastställs på grundval av parternas säte. Det finns en reell möjlighet att olika tvistemålsdomstolar kommer att meddela helt olika avgöranden om huruvida beskrivningen av järnvägsnätet är förenligt med järnvägslagen.

Följaktligen kan dessa olika avgöranden från oberoende tvistemålsdomstolar, som eventuellt inte kommer att harmoniseras av överrätternas rättspraxis, ersätta enhetligheten i kontrollen hos regleringsorganet.

Med hänsyn till den ovan beskrivna reglering av det rättsliga förfarandet enligt den femte delen i civilprocesslagen, utövar varje enskild tvistemålsdomstol i Republiken Tjeckien i princip en oberoende roll av ett regleringsorgan för järnvägssektorn. Detta strider mot artikel 55.1 i direktiv 2012/34, enligt vilken varje medlemsstat ska upprätta ett enda nationellt regleringsorgan för järnvägssektorn.

Det förvaltningsrättsliga systemet uppfyller till fullo kraven för domstolsprövning av regleringsorganens beslut i enlighet med artikel 56.10 i direktiv 2012/34. En förvaltningsdomstol skulle alltid vara behörig att pröva överklaganden av regleringsorganets beslut. Förfarandet enligt soudní řád správní (förvaltningsprocesslagen) har karaktären av ett kassationsförfarande. Domstolen

kan upphäva beslutet på grund av att det är rättsstridigt eller behäftat med förfarandefel. Regleringsorganet fattar då på nytt beslut i det aktuella fallet, och är därvid bundet av förvaltningsdomstolarnas rättsliga bedömning.

Direktiv 2012/34 införlivades med järnvägslagen först efter det att Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien) hade meddelat sin dom. Även zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (lag nr 320/2016 om myndigheten för tillgång till transportinfrastrukturen) antogs, enligt vilken det regleringsorgan upprättades som övertog funktionen som regleringsorgan från Drážní úřad (järnvägsmyndigheten, Republiken Tjeckien).

Kontrollen av huruvida beskrivningen av järnvägsnätet är förenlig med järnvägslagen har även reglerats i samband med införlivandet av direktiv 2012/34 på så sätt att regleringsorganet endast ska göra en bedömning av huruvida beskrivningen av järnvägsnätet är förenlig med lagen men ska inte ersätta beskrivningen med ett visst innehåll. Regleringsorganet ska på nytt och på eget initiativ göra en sådan bedömning av beskrivningen av järnvägsnätet.

Ett avgörande har även meddelats av Europeiska unionens domstol, som rör ett liknande mål och som ska tillämpas i förevarande mål. Det rör sig om EU-domstolens dom (femte avdelningen) av den 9 november 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

Myndigheten har tillagt att direktiv 2012/34 har ersatt det tidigare direktivet 2001/14 och att det nya, på samma sätt som det gamla direktivet, reglerar frågan om beskrivningen av järnvägsnätet och regleringsorganets kontroll av detsamma. I artiklarna 55 och 56 i direktiv 2012/34 har kraven avseende regleringsorganet uttryckligen utvidgats och skärpts i förhållande till artiklarna 30 och 31 i direktiv 2001/14. Nyheten är att förekomsten av enbart ett enda regleringsorgan har betonats. **[Orig. s. 5]**

Enligt myndigheten är EU-domstolens dom i målet CTL Logistics fullt tillämplig i förevarande mål och därmed står den rättsliga prövningen av myndighetens förfaranden som genomförs i enlighet med den femte delen i civilprocesslagen i strid med syftet med direktiv 2012/34 som utesluter tillämpning av nationella bestämmelser enligt vilka regleringsorganets förfarande avseende beskrivningen av järnvägsnätet är föremål för rättslig prövning på grundval av den femte delen av civilprocesslagen.

Enligt 99 § i civilprocesslagen är det även tillåtet att avsluta förfarandet genom förlikning mellan parterna. Om domstolen skulle godkänna förlikningen, skulle i själva verket överenskommelsen mellan sökandena och infrastrukturförvaltaren vara avgörande för lagenligheten av beskrivningen av järnvägsnätet.

Att ingå en förlikning är inte förenligt med artikel 56[.1] i direktiv 2012/34 eftersom det i den bestämmelsen föreskrivs att regleringsorganet ska pröva överklaganden av beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga

fall järnvägsföretaget eller tjänsteleverantören om beskrivningen av järnvägsnätet och de kriterier som fastställs däri. I direktiv 2012/34 föreskrivs dessutom att ett beslut av regleringsorganet ska vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet, och det ska inte omfattas av kontroll av en annan administrativ instans.

Ett beslut från myndigheten för bedömning av huruvida beskrivningen av järnvägsnätet är förenlig med järnvägslagen, i enlighet med 34 § i järnvägslagen, skulle förlora sin ändamålsenliga verkan om parterna i förfarandet när som helst skulle kunna kringgå myndigheten och ingå en förlikning utanför domstol. I så fall skulle myndighetens ståndpunkt inte ha någon betydelse. Den slutliga skiljedomaren vad gäller lagenligheten av beskrivningen av järnvägsnätet skulle således inte vara myndigheten, utan enheter för tilldelning av kapacitet och de som ansöker om tilldelning av kapacitet som sinsemellan kommit överens om huruvida beskrivningen av järnvägsnätet är rättsenlig eller ej.

Enligt artikel 56.10 i direktiv 2012/34 kan regleringsorganets beslut överklagas till domstol. Denna bestämmelse får under inga omständigheter tolkas så, att domstolarna, i stället för att kontrollera det förfarande som ett regleringsorgan har inlett eller dess beslut, faktiskt kan utöva regleringsorganets uppgifter i dess ställe eller godta en förlikning som ingåtts av enheter som omfattas av myndighetens regleringsverksamhet.

Privatiseringen av myndighetens regleringsverksamhet strider mot principen om skydd för den svagare avtalsparten, eftersom myndigheten vid utövandet av sin regleringsverksamhet även ska övervaka om järnvägsinfrastrukturförvaltaren inte missbrukar sin naturliga monopolställning i förhållande till de olika järnvägsföretagen.

Detta skulle även kunna leda till en situation där myndigheten antar ett beslut som är oförenligt med såväl de sökandes som infrastrukturförvaltarens förväntningar, och att parterna i förfarandet skulle lösa denna situation genom en inför domstol ingången förlikning och faktiskt kringgå regleringsorganet.

Slutligen är tillämpningen av den femte delen i civilprocesslagen inte heller förenlig med direktiv 2012/34, av den anledningen att prövningen av myndighetens beslut i vissa fall åligger förvaltningsdomstolarna och i andra fall andra allmänna domstolar. Så kan vara fallet när det rör sig om ett rättsstridigt fastställande av priser, avgifter för vilket infrastrukturförvaltaren är ansvarig vid en överträdelse. I händelse av ett eventuellt bestridande ska myndighetens beslut, i vilket en överträdelse konstateras, prövas av förvaltningsdomstol. Huruvida de priser som fastställs i beskrivningen av järnvägsnätet är lagenliga kommer emellertid att avgöras på nytt av den allmänna domstolen. Domstolens prövning av regleringsorganets förfarande eller dess beslut i de olika förfaranden som avses i artikel 56.1 i direktiv 2012/34 kommer att variera beroende på vilken domstol som är behörig för den aktuella typen av förfarande.

Den domstolsprövning som genomförs av olika domstolar i olika typer av domstolsförfaranden leder följaktligen till att enhetligheten i regleringspraxis inte längre säkerställs, vilket strider mot det syfte som eftersträvas med artikel 55.1 i direktiv 2012/34, som tar sig uttryck i att varje medlemsstat ska upprätta ett enda nationellt regleringsorgan för järnvägssektorn. Detta kan leda till att två icke-samordnade beslutsförfaranden existerar samtidigt, vilket uppenbart strider mot syftet med artikel 56 i direktiv 2012/34.

Tvistemålsdomstolar som dömer på grundval av den femte delen i civilprocesslagen uppfyller inte vissa krav som uppställs i direktiv 2012/34 vad gäller regleringsorganets beslut. Dessa domstolar är inte skyldiga att offentliggöra sina avgöranden enligt den skyldighet som följer av artikel 56.11 i direktiv 2012/34. Enligt bestämmelsen i **[orig. s. 6]** 158 § i civilprocesslagen delges enbart parterna i målet domstolens dom i ett civilrättsligt förfarande. För det fall att myndigheten inte är part i förfarandet föreligger det ingen uttrycklig rättslig skyldighet att till regleringsorganet översända kopior av domar som ersätter dess beslut.

Tvistemålsdomstolar är enligt artikel 56.2 i direktiv 2012/34 inte behöriga att övervaka konkurrenssituationen på marknaderna för järnvägstransporter och infrastrukturförvaltarnas verksamhet med avseende på de principer som anges i beskrivningen av järnvägsnätet för att förebygga diskriminering av sökande. Ett avgörande av ett mål av domstolen kan således inte ersätta beslutsfattande av ett regleringsorgan.

Tvistemålsdomstolarna har inte befogenhet att utföra revisioner eller ta initiativ till externa revisioner hos infrastrukturförvaltare, tjänsteleverantörer och, om det är relevant, järnvägsföretag för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om särredovisning, såsom krävs enligt artikel 56.12 i direktiv 2012/34. Behovet av att utföra revisioner kan således även uppkomma i ett domstolsförfarande.

Tvistemålsdomstolar är inte behöriga att samarbeta med regleringsorganen för att tillhandahålla ömsesidig assistans i regleringsorganens arbete för att övervaka marknaden och vid handläggning av klagomål (inklusive kontroll av beskrivningen av järnvägsnätet), såsom krävs enligt artikel 57.2 i direktiv 2012/34.

I denna dom från Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) av den 7 maj 2014, nummer 1 As 28/2014–62, konstaterades bland annat, i punkt 29, att ”det enligt artikel 30.6 i direktiv 2001/14/EG krävs att kontrollen av beslut från regleringsorgan, som i Republiken Tjeckien är Drážní úřad (järnvägsmyndigheten), säkerställs. I direktivet regleras däremot inte den materiella behörigheten för domstolarna i de olika medlemsstaterna. Det ankommer således uteslutande på medlemsstaterna att fastställa vilken domstol som är materiellt behörig att pröva regleringsorganets beslut. Kravet på kontroll är således uppfyllt i såväl ett förfarande enligt 65 § och följande paragrafer i civilprocesslagen som i förfaranden enligt femte delen i civilprocesslagen. Dessa

förfaranden ska i princip anses vara likvärdiga i detta avseende. Eftersom fastställandet av den materiella behörigheten för domstolen i förevarande mål grundar sig på nationell rätt och det inte är nödvändigt att tolka eller bedöma giltigheten av direktiv 2001/14/EG eller andra bestämmelser i unionsrätten, har Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) inte hänskjutit någon tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.” Från den tidpunkten har ovannämnda ändringar i de krav som gäller för regleringsorganet införts och ovannämnda dom har meddelats i målet CTL Logistics. I direktiv 2012/34 regleras visserligen inte en domstols materiella behörighet, utan förfarandet för antagande av ett beslut. Det är således inte helt riktigt att kraven på prövning av beslut är uppfyllda i Republiken Tjeckien för båda typerna av domstolsförfaranden. Myndigheten anser att förfarandet vid tvistemålsdomstolen strider mot direktiv 2012/34. Myndigheten har därför begärt att den nationella domstolen ska hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Myndigheten anser att den nu gällande nationella lagstiftningen om domstolsprövning av beslut som fattats av myndigheten om huruvida beskrivningen av järnvägsnätet är förenlig med järnvägslagen i enlighet med femte delen i civilprocesslagen strider mot direktiv 2012/34 av följande skäl:

- a) Sedan Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) meddelat sitt avgörande har lagstiftningen och rättspraxis ändrats, vilket har föranlett begäran om förhandsavgörande.
- b) Det rör sig här inte om en domstolsprövning av ett beslut från myndigheten, utan om ett nytt beslut i samma ärende, vilket strider mot artikel 56.10 i direktiv 2012/34.
- c) De allmänna domstolarna ersätter myndighetens beslut med sina domar och åsidosätter således artikel 55.1 i direktivet enligt vilken ett enda nationellt regleringsorgan ska upprättas för järnvägssektorn.
- d) Rättspraxis från totalt 86 behöriga allmänna domstolar i Republiken Tjeckien ersätter därför enhetligheten i kontrollen hos det behöriga organet, eventuellt med förbehåll för den senare prövning som görs av en domstol som ska avgöra talan mot det organets beslut, vilket leder till att två icke samordnade beslutsförfaranden existerar parallellt, vilket uppenbart står i strid med de mål som eftersträvas med artiklarna 55 och 56 i direktiv 2012/34. **[orig. s. 7]**
- e) Genom möjligheten att ingå förlikning vid domstol mellan sökande och infrastrukturförvaltaren fräntas regleringsorganet helt sin uppgift, vilket helt strider mot syftet med direktiv 2012/34.
- f) Regleringsorganet har i ett tvistemålsförfarande inte minsta möjlighet att försvara sina beslut, och domstolsavgöranden som ersätter myndighetens beslut kan meddelas oberoende av regleringsorganets verksamhet.

g) Tvistemålsdomstolar uppfyller inte heller kraven i artikel 56 punkterna 2, 6, 11 och 12 samt artikel 57.2 i direktiv 2012/34.

När det gäller de ytterligare uppgifter som kan vara relevanta hänvisas till de handlingar i målet som bifogas här.

[utelämnas] [domaraspirantens efternamn, den hänskjutande domstolen]

ARBETS
DOKUMENT