

Sag C-221/21**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

26. marts 2021

Forelæggende ret:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Den Tjekkiske Republik)

Afgørelse af:

22. september 2020

Sagsøger:

Správa železnic, statslig myndighed

Sagsøgte:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

KENDELSE

Obvodní soud pro Prahu 1 (distriktsdomstolen i Prags 1. distrikt, Den Tjekkiske Republik) [udelades] har i sag

Sagsøger: **Správa železnic, statslig myndighed**
[udelades] Prag 1, [udelades]

mod
sagsøgte: **1. České dráhy, a.s.,**
[udelades] Prag 1, [udelades]

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

3. PDV RAILWAY a.s.,
[udelades]Ústí nad Labem [udelades]

4. KŽC Doprava, s.r.o.
[udelades] Prag 9 [udelades]

vedrørende et søgsmål til prøvelse af afgørelse af 2. november 2018 truffet af Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (myndighed med ansvar for adgang til transportinfrastruktur, Den Tjekkiske Republik, herefter: »transportinfrastrukturmyndigheden«) [udelades]

afsagt følgende kendelse:

[Udelades] [sagen udsættes]

[udelades] I henhold til artikel 267 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (herefter »TEUF«) forelægger Obvodní soud pro Prahu 1 (distriktsdomstolen i Prags 1. distrikt) for Den Europæiske Unions Domstol de følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Opfylder en national lovgivning som den i femte del i zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, som ændret (lov nr. 99/1963, den civile retsplejelov, herefter »den civile retsplejelov«) kravene til domstolsprøvelse af afgørelser truffet af tilsynsorganet i henhold til artikel 56, stk. 10, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (herefter »direktiv 2012/34«)?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 56, stk. 10, i direktiv 2012/34 da fortolkes således, at en domstolsprøvelse af tilsynsorganets afgørelse kan afsluttes med et retsforlig, jf. § 99 i den civile retsplejelov? **[Org. s. 2]**
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, giver kravet om oprettelse af et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren i artikel 55, stk. 1, i direktiv 2012/34, kravet om tilsynsorganets funktioner i henhold til artikel 56, stk. 2, 11 og 12 i direktiv 2012/34, og kravet om samarbejde mellem tilsynsorganerne i henhold til artikel 57, stk. 2, i direktiv 2012/34 mulighed for at erstatte tilsynsorganets afgørelser med domme afsagt af de enkelte almindelige domstole, som ikke er bundet af de faktiske omstændigheder, som tilsynsorganet har fastslået?

[udelades] [proceduren i medlemsstaten]

Prag, den 22. september 2020

[udelades]

[Org. s. 3] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (distriktsdomstolen i Prags 1. distrikt)

[udelades] [den forelæggende rets adresse, sagsnummer, Den Europæiske Unions Domstols adresse, dommerfuldmægtigens navn]

den 24. marts 2021

[udelades] [gengivelse af sagens parter]

Ærede Damer og Herrer,

I besvarelse af Deres anmodning af 4. marts 2021 om en kortfattet (gerne på én A4-side) redegørelse for karakteren og forløbet af sagen, som behandles af Obvodní soud pro Prahu 1 (distriktsdomstolen i Prags 1. distrikt) [udelades], og hvorunder der blev rejst et præjudicielt spørgsmål, som efterfølgende den 3. marts 2021 blev forelagt Den Europæiske Unions Domstol, vil vi oplyse, at retten af hensyn til sagens genstand, antallet af deltagere samt omfanget af deres indlæg er blevet nødsaget til at henvise til de relevante dokumenter i sagens akter til belysning af omstændighederne for forelæggelsen af de præjudicielle spørgsmål, idet sagens akter fremsendes som bilag til nærværende e-mail.

Sagens baggrund er imidlertid som følger:

Sagsøger, Správa železniční dopravní cesty, en statslig myndighed, nedlagde i sit søgsmål af 14. december 2018 påstand om afvisning af anmodning af 2. november 2018 om en fornyet behandling [udelades], for så vidt anmodningen anfægter [afgørelsens] punkt 6, 8, 9, 22 og 28, og fastholdelse af disse punkter. Desuden nedlagde sagsøger påstand om, at det fastslås, at afsnit 2.4.1., 4.2.1.2., 4.3.2., 4.4.2. i Prohlášení 2019 (Netvejledningen af 2019) ikke er i strid med zákon o drahách (lov om jernbaner, herefter »jernbaneloven«). Dommen skulle erstatte den anfægtede afgørelse i dens helhed.

Den 22. juni 2020 anmodede trafikinfrastrukturmyndigheden **om at forelægge de præjudicielle spørgsmål** med følgende **begrundelse**:

Den 15. juni 2018 traf trafikinfrastrukturmyndigheden afgørelse i sag [udelades], hvori myndigheden i henhold til § 34e i jernbaneloven, inden for rammer af den forvaltningsretlige procedure undersøgte, hvorvidt den netvejledning, som fandt anvendelse på udarbejdelsen af køreplanen for 2019 og køreplanen 2019 (netvejledning som omhandlet i artikel 27 i direktiv 2012/34), var i overensstemmelse med jernbaneloven [udelades]. Sagens part, som samtidig i egenskab af infrastrukturforvalteren tildelte infrastrukturkapacitet, Správa železnic, den statslige organisation, som udarbejder netvejledninger, anmodede præsidenten for trafikinfrastrukturmyndigheden om fornyet behandling af sagen og påklagede bl.a. afgørelsens pkt. 3, 15, 16 og 19. Som svar på anmodningen om fornyet behandling traf præsidenten for trafikinfrastrukturmyndigheden den 2.

november 2018 afgørelse, hvori han stadfæstede trafikinfrastrukturmyndighedens afgørelse i første instans. **[Org. s. 4]**

Parten i den oprindelige forvaltningssag ved trafikinfrastrukturmyndigheden, Správa železnic, en statslig myndighed, anlagde sag ved Obvodní soud pro Prahu 1 (distriktsdomstolen i Prags 1. distrikt) i henhold til femte del af den civile retsplejelov med påstand om, at Obvodní soud pro Prahu 1 (distriktsdomstolen i Prags 1. distrikt) [udelades] [slåfejl], foretager en ny behandling af sagen for så vidt angår [afgørelsens] punkt 3, 15, 16 og 19 og i medfør af § 250j i den civile retsplejelov erstatter trafikinfrastrukturmyndighedens afgørelse med sin egen dom.

I henhold til artikel 56, stk. 10, i direktiv 20012/34 sikrer medlemsstaterne, at afgørelser truffet af tilsynsorganet kan prøves ved en domstol. Ifølge trafikinfrastrukturmyndigheden udgør civile søgsmål i henhold til femte del af den civile retspleje ikke en domstolsprøvelse af tilsynsorganets afgørelse.

Retten foretager en helt ny behandling af sagen, hvori der er truffet afgørelse i den forvaltningsretlige procedure, er beføjet til at træffe afgørelse uafhængigt af tilsynsorganets tidligere afgørelse, og er ikke forpligtet til at tage tilsynsorganets argumenter i betragtning. Retten er ikke beføjet til at annullere tilsynsorganets afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling i tilsynsorganet. Retten kan forkaste klagen eller pådømme sagen selv, således at rettens dom træder i stedet for tilsynsorganets afgørelse. Tilsynsorganet har en minimal chance for at forsvare sin afgørelse ved retten.

I Den Tjekkiske Republik findes der i alt 86 domstole der er beføjede til at påkende klager i medfør af femte del af den civile retsplejelov, idet værning fastsættes efter procesdeltagernes hjemting. Der findes en reel mulighed for, at de respektive civile domstole vil træffe divergerende afgørelser vedrørende en netvejlednings overensstemmelse med jernbaneloven.

Som følge heraf kan enkelte domme afsagt af uafhængige civile domstole, hvis retspraksis muligvis ikke er i overensstemmelse med retspraksis fra højere retsinstanser, erstatte ensartetheden af den kontrol, som udøves af tilsynsorganet.

I lyset af den ovennævnte regulering af den civile retspleje i medfør af femte del af den civile retsplejelov fungerer hver enkelt civil domstol i Den Tjekkiske Republik som et i princippet uafhængigt tilsynsorgan for jernbanesektoren. Det er i strid med artikel 55, stk. 1, i direktiv 20012/34, hvorefter hver medlemsstat opretter et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren.

Forvaltningsdomstolssystemet opfylder fuldstændigt krav, som stilles til domstolsprøvelse af tilsynsorganets afgørelser jf. artikel 56, stk. 10, i direktiv 20012/34. Kun én forvaltningsdomstol ville altid være kompetent til at påkende søgsmål til prøvelse af tilsynsorganets afgørelser. Sager i henhold til soudní rád správní (lov om forvaltningspleje, herefter »forvaltningsplejeloven«) har karakter af kassationsprøvelse. Retten kan annullere afgørelsen, hvis den er ulovlig, eller

på grund af formelle mangler. Tilsynsorganet træffer en ny afgørelse i sagen, idet tilsynsorganet er bundet af forvaltningsdomstolens juridiske bedømmelse.

Direktiv 2012/34 blev først gennemført ved jernbaneloven efter en dom afsagt af Nejvyšší správní soud (øverste domstol for forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik). Der blev tillige vedtaget zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (lov nr. 320/2016 om myndigheden for adgang til transportinfrastruktur), som opretter et tilsynsorgan, der overtog tilsynsorganets funktion fra Drážní úřad (jernbanemyndigheden, Den Tjekkiske Republik).

Ved gennemførelsen af direktiv 2012/34 blev prøvelsen af overensstemmelsen med jernbaneloven tilpasset, således at tilsynsorganet alene vurderer, hvorvidt netvejledningen er lovlig, og ikke erstatter denne med en anden tekst. Tilsynsorganet foretager en ny vurdering af netvejledningen på eget initiativ.

Desuden har Domstolen afsagt dom i en lignende sag, som finder anvendelse i nærværende sag. Det er tale om Domstolens dom (Femte Afdeling) af 9. november 2017 i sag C-489/15 CTL Logistics GmbH, EU:C:2017:834.

Til sidst nævner trafikinfrastrukturmyndigheden, at direktiv 2012/34 erstattede det tidligere direktiv 2001/14 og regulerer netvejledninger og tilsynsorganets kontrol heraf på tilsvarende vis. Kravene til tilsynsorganer i artikel 55 og artikel 56 i direktiv 2012/34 blev markant udvidet og skærpet sammenlignet med artikel 30 og 31 i direktiv 2001/14. Der er nu lagt vægt på oprettelsen af kun ét enkelt tilsynsorgan. **[Org. s. 5]**

Ifølge trafikinfrastrukturmyndigheden finder Domstolens dom i sagen CTL Logistics fuld anvendelse i nærværende sag, hvorfor domstolsprøvelsen af trafikinfrastrukturmyndighedens behandling i medfør af femte del af den civile retsplejelov er i strid med formålet med direktiv 2012/34, som udelukker anvendelse af nationale retsfor skrifter, hvorefter tilsynsorganets behandling af en netvejledning er underkastet domstolsprøvelse i henhold til femte del af den civile retsplejelov.

I medfør af § 99 i den civile retsplejelov er det tilladt at lade en retssag afslutte med et retsforlig indgået mellem sagens parter. Såfremt retten godkendte forliget, ville det være den mellem sagsøgerne og infrastrukturforvalteren indgåede aftale, som i virkeligheden afgjorde, hvorvidt netvejledningen var lovlig.

Indgåelsen af et forlig ville være uforenelig med artikel 56 [stk. 1] i direktiv 2012/34, fordi bestemmelsen foreskriver, at klager over afgørelser truffet af infrastrukturforvalteren eller, i givet fald, jernbanevirksomheden eller operatøren af en servicefacilitet vedrørende netvejledningen og de i netvejledningen anførte kriterier, behandles af tilsynsorganet. Direktiv 2012/34 bestemmer i øvrigt, at tilsynsorganets afgørelse er bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter og ikke er underlagt kontrol fra en anden administrativ instans.

Trafikinfrastrukturmyndighedens afgørelser i henhold til jernbanelovens § 34e om, hvorvidt netvejledningen er i overensstemmelse med jernbaneloven ville være fuldstændig meningsløs, hvis sagens parter på et hvilket som helst tidspunkt kunne gå udenom myndigheden og indgå et retsforlig, og dermed ville myndighedens standpunkt være helt uden betydning. Det ville hermed ikke være myndigheden, der har det endelige ord om netvejledningens lovlighed, men til gengæld aktørerne, som tildeler jernbaneinfrastrukturkapacitet, og ansøgerne herom, som ved forhandling kunne blive enige om, hvorvidt netvejledningen er lovlig eller ej.

I medfør af artikel 56, stk. 10, i direktiv 2012/34 kan tilsynsorganets afgørelser prøves ved en domstol. Bestemmelsen skal under ingen omstændigheder fortolkes således, at domstolene i stedet for at prøve tilsynsorganets behandling eller dets afgørelse, reelt må indtræde i organets funktioner. Alternativt må de godkende et af parterne indgået forlig, som er reguleret af trafikinfrastrukturmyndigheden.

Privatisering af trafikinfrastrukturmyndighedens tilsynsvirksomhed er i strid med princippet om beskyttelse af den svagere aftalepart, eftersom myndigheden som led i sin tilsynsvirksomhed også skal føre tilsyn med, at jernbaneinfrastrukturforvalteren ikke misbruger sin status som naturligt monopol i forhold til de enkelte jernbanevirksomheder.

Det kunne endda føre til en situation, hvor trafikinfrastrukturmyndigheden træffer en afgørelse, der går imod både ansøgernes og infrastrukturforvalterens forventninger, men sagens parter alligevel løser situationen ved et forlig, hvorved de faktisk omgår tilsynsmyndigheden.

Endelig er anvendelsen af femte del af den civile retsplejelov ikke i overensstemmelse med direktiv 2012/34 også af denne grund, at det i visse tilfælde er de forvaltningsretlige domstole mens det i andre tilfælde er de civile domstole, der er kompetente til at prøve trafikinfrastrukturmyndighedens afgørelser. Det er bl.a. tilfældet i den nærværende sag vedrørende ulovlig fastsættelse af priser – afgifter, ved anvendelse af hvilke infrastrukturforvalteren gør sig skyldig i en lovovertrædelse. Trafikinfrastrukturmyndighedens afgørelse om en potentiel lovovertrædelse prøves af en forvaltningsdomstol, hvis der indbringes en sag. Det bliver dog en civil domstol, der vil foretage en ny vurdering af, hvorvidt priserne i netvejledningen blev fastsat på en lovlig vis. Domstolsprøvelse af tilsynsorganets sagsbehandling eller afgørelser i forskellige sager i artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34, vil variere alt efter, hvilken domstol der er kompetent med hensyn til den pågældende sag.

I den forbindelse vil domstolsprøvelse udført af forskellige domstole og ved anvendelse af forskellige procedurer føre til at sammenhængen i tilsynspraksis opgives, hvilket er i strid med formålet i artikel 55, stk. 1, i direktiv 2012/34, som finder udtryk i, at hver medlemsstat opretter ét nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren. Det kan føre til, at der findes to uafhængige og ikke sammenhængende procedurer for beslutningstagningen, hvilket jo klart strider mod formålet i artikel 56 i direktiv 2012/34.

De civile domstole som påkender sager i henhold til femte del af den civile retsplejelov opfylder ikke visse krav, som direktiv 2012/34 stiller med hensyn til tilsynsorganets beslutningstagning. Domstolene er ikke forpligtede til at offentliggøre deres afgørelser, således som det kræves i artikel 56, stk. 11, i direktiv 2012/34. I medfør af § 158 [org. s. 6] i den civile retsplejelov forkyndes en dom afsagt i den civile retlige procedure alene til sagens parter. Såfremt trafikinfrastrukturmyndigheden ikke har partstatus, er der ingen udtrykkelig retlig forpligtelse til at sende tilsynsorganet en genpart af domme, som træder i stedet for myndighedens afgørelser.

De civile domstole er ikke i medfør af artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34 kompetente til at overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelse samt infrastrukturforvalterens aktivitet i forhold til reglerne i netvejledningen med henblik på at forebygge forskelsbehandling blandt ansøgerne. Domstolens påkendelse af sager kan derfor ikke erstatte tilsynsorganets afgørelser.

De civile domstole har ikke beføjelse til at gennemføre revisioner eller iværksætte eksterne revisioner hos infrastrukturforvalterne, operatører af servicefaciliteter og – når det er relevant – jernbanevirksomheder for at kontrollere, om bestemmelserne om regnskab er overholdt, som artikel 56, stk. 12, i direktiv 2012/34 kræver det. Imidlertid kan behovet for revision opstå også i løbet af en sag for retten.

De civile domstole er ikke beføjet til at samarbejde med tilsynsorganerne med henblik på at yde hinanden en gensidig bistand inden for rammerne af deres opgaver med at overvåge markeder, behandle klager (herunder kontrol af netvejledningerne) eller foretage undersøgelser, således som det kræves i artikel 57, stk. 2, i direktiv 2012/34.

I den ovennævnte dom af 7. maj 2014 afsagt af Nejvyšší správní soud (øverste domstol for forvaltningsretlige sager), sagsnummer 1 As 28/2014–62, fastslås bl.a. i pkt. 29, at »direktiv 2001/14/EF i artikel 30, stk. 6 kræver, at der sikres prøvelse af afgørelser truffet af tilsynsorganet, som i Den Tjekkiske Republik er Drážní úřad (jernbanemyndighed). Direktivet indeholder til gengæld ikke nogen regler om domstolens saglige kompetence i de enkelte medlemsstater, således at det udelukkende er op til hver enkelt medlemsstat at fastsætte regler for, hvilken domstol der har saglig kompetence til at foretage prøvelse af tilsynsorganets afgørelser. I Den Tjekkiske Republik er kravet om domstolsprøvelse hermed opfyldt både ved behandling i medfør af forvaltningsplejelovens § 65 m.fl. og ved behandling i medfør af femte del i den civile retsplejelov, idet behandlingerne i princippet skal sidestilles i den sammenhæng. Eftersom saglig kompetence i nærværende sag fastsættes på baggrund af nationale retsfor skrifter og der ikke er behov for fortolkning eller bedømmelse af gyldighed af direktiv 2001/14/EF eller af andre EU-retlige for skrifter, anmodede Nejvyšší správní soud (øverste domstol for forvaltningsretlige sager) ikke Domstolen om en præjudiciel afgørelse som omhandlet i artikel 267 TEUF«. Siden er de ovennævnte krav til tilsynsorganet

blevet ændret, og den ovennævnte dom i sagen CTL Logistics er blevet afsagt. Direktiv 2012/34 bestemmer ganske vist ikke domstolens saglige kompetence, men indeholder regler om beslutningsproceduren. Det er hermed ikke længere helt korrekt, at begge procedurer anvendt i Den Tjekkiske Republik opfylder kravene til domstolsprøvelse af tilsynsorganets afgørelser. Efter trafikinfrastrukturmyndighedens opfattelse er proceduren ved civile domstole i strid med direktiv 2012/34. Af denne grund anmoder myndigheden om, at retten anmoder Domstolen om præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267 TEUF.

Afslutningsvis finder trafikinfrastrukturmyndigheden, at den nugældende nationale lovgivning om domstolsprøvelse af trafikinfrastrukturmyndighedens afgørelser om, hvorvidt netvejledningen er i overensstemmelse med jernbaneloven foretaget i medfør af femte del i den civile retsplejelov, er i strid med direktiv 2012/34 af følgende grunde:

- a. Siden Nejvyšší správní soud (øverste domstol for forvaltningsretlige sager) afsagde den ovennævnte dom er lovgivningen og retspraksis blevet ændret, hvilket gør det nødvendigt at anmode om præjudiciel afgørelse.
- b. Der er ikke tale om en domstolsprøvelse af myndighedens afgørelse, men om en ny afgørelse i selvsamme sag, hvilket er i strid med artikel 56, stk. 10, i direktiv 2012/34.
- c. De almindelige domstole erstatter myndighedens afgørelser med disses egne domme og tilsidesætter herved direktivets artikel 55, stk. 1, hvorefter der skal oprettes et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren.
- d. Retsspraksis fra i alt 86 almindelige domstole i Den Tjekkiske Republik ville erstatte et ensartet tilsyn udført af rette organ, med forbehold af en eventuel efterfølgende kontrol fra domstolene, som påkender søgsmål til prøvelse af tilsynsorganets afgørelser, hvilket ville medføre parallel eksistens af to ikke-koordinerede beslutningsprocedurer, hvilket klart strider mod formålet som søges gennemført i artikel 55 og 56 i direktiv 2012/34. **[Org. s. 7]**
- e. Ved at tillade, at en infrastrukturforvalter og ansøgere kan indgå et retsforlig fratages tilsynsorganet fuldkommen dets funktion, hvilket er fuldstændig i strid med formålet med direktiv 2012/34.
- f. Inden for rammer af en civilretlig procedure har tilsynsorganet ikke den mindste chance for at forsvare dets afgørelser, mens domme, som træder i stedet for myndighedens afgørelser, kan afsiges uafhængigt af tilsynsorganets aktivitet.
- g. De civile domstole opfylder desuden ikke kravene i artikel 56, stk. 2, 6, 11 og 12, samt i artikel 57, stk. 2, i direktiv 2012/34.

For så vidt angår yderligere oplysninger, som kan have betydning, tillader vi os at henvise til sagens akter, som De hermed får tilsendt.

[Udelades] [dommerfuldmægtigens navn, den forelæggende ret]

ARBEJDS
DOKUMENT