

Mål C-671/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

9 november 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

5 november 2021

Klagande:

Gargždų geležinkelis UAB

Övriga parter i målet:

Lietuvos transporto saugos administracija

Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,

AB "LTG Infra"

Saken i målet vid den nationella domstolen

Tvist om tilldelningen av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet efter tillämpning av den prioritetsregel som föreskrivs i en bestämmelse i nationell rätt.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU, artikel 267 tredje stycket FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 47.4 första och andra meningen i direktiv 2012/34/EU tolkas som ett entydigt förbud mot att införa en nationell bestämmelse som föreskriver att vid överbelastad infrastruktur kan graden av utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen tas i beaktande när kapacitetstilldelning sker? Har det betydelse för denna bedömning huruvida järnvägsinfrastrukturens utnyttjandegrad är kopplad till det tidigare faktiska utnyttjandet av infrastrukturen eller till det planerade utnyttjandet under den tidsperiod då den relevanta tågplanen gäller? Har bestämmelserna i artiklarna 45 och 46 i direktiv 2012/34/EU, vilka tillerkänner infrastrukturförvaltaren eller den enhet som fattar beslut om kapaciteten ett vidsträckt utrymme för skönmässig bedömning när det gäller samordning av den begärda kapaciteten, samt genomförandet av dessa bestämmelser i nationell rätt, någon avgörande betydelse för bedömningen? Har det någon betydelse för bedömningen att infrastruktur förklaras överbelastad i ett specifikt fall till följd av att den kapacitet som ansökts om av två eller fler järnvägsföretag gäller järnvägstransport av samma gods?

Innebär bestämmelsen i artikel 45.2 i direktiv 2012/34/EU – ”[i]nfrastrukturförvaltaren får prioritera särskilda tjänster i tågplane- och samordningsprocessen, men endast i enlighet med artiklarna 47 och 49” – att infrastrukturförvaltaren även får tillämpa en nationell prioritetsregel i fall då infrastruktur inte förklaras överbelastad? I vilken omfattning (utifrån vilka kriterier) måste infrastrukturförvaltaren, innan denne förklarar infrastruktur överbelastad, samordna de begärda tåglägena och samråda med sökande på grundval av artikel 47[.1] första meningen i direktiv 2012/34/EU? Ska detta samråd med sökande omfatta bedömning av om två eller fler sökande har inkommit med konkurrerande ansökningar om järnvägstransporten av samma gods?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Artikel 39.1, artikel 45.1 och 45.2, artikel 46.1 och 46.2, artikel 47 och artikel 52.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32).

Anförda nationella bestämmelser

Punkt 5 i artikel 7.3 i Republiken Litauens lag om järnvägstransport av den 22 april 2004 (nedan kallad lagen om järnvägstransport) (den version som återges i lag nr XIII-588 av den 30 juni 2017 är relevant i förevarande mål), vilken föreskriver att järnvägssäkerhetsmyndigheten ska tilldela offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet till järnvägsföretag (transportörer).

Artikel 29 i lagen om järnvägstransport (den version som återges i lag nr XII-2488 av den 23 juni 2016 är relevant i förevarande mål), som anger de grundläggande bestämmelserna för tilldelningen av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet. Punkt 6 i denna artikel anger att "[p]rinciperna för tilldelning av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet och förfarandet för inlämning av ansökningar om infrastrukturkapacitet (och avslag därav), förklaringen att en del av den offentliga järnvägsinfrastrukturen är överbelastad, upprättande av tågplanen, samarbete då kapacitet ska tilldelas för fler än ett järnvägsnät, kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplaner samt förfarandet för ingående av avtal och ramavtal om utnyttjandet av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet ska anges i reglerna om tilldelning av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet. Dessa regler ska godkännas av regeringen".

Punkt 28 i reglerna om tilldelning av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet, antagna genom regeringens beslut nr 611 av den 19 maj 2004 (nedan kallade reglerna).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Den 3 april 2019 inkom klaganden, det privata aktiebolaget Gargždų geležinkelis (nedan kallad Gargždų geležinkelis UAB), med en ansökan om tilldelning av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet för godstransport- och servicetåg för giltighetstiden för tågplanen 2019–2020 (nedan kallad tågplanen).
- 2 Genom en skrivelse av den 3 maj 2019 vidarebefordrade Lietuvos transporto saugos administracija (det litauiska transportsäkerhetsverket) (nedan kallat verket) denna ansökan för bedömning till infrastrukturförvaltaren Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija AB (direktoratet för järnvägsinfrastruktur hos aktiebolaget Lietuvos geležinkeliai) (nedan kallad infrastrukturförvaltaren). Från den 8 december 2019 har infrastrukturförvaltarens uppgifter utövats av ett dotterbolag bildat av Lietuvos geležinkeliai AB.
- 3 Den 10 juli 2019 tillhandahöll infrastrukturförvaltaren verket med ett förslag till tågplanen och upplyste verket om att det inte var möjligt att inkludera all kapacitet i tågplanen som sökande hade begärt på grund av begränsad kapacitet i vissa delar av järnvägsinfrastrukturen, eftersom några av ansökningarna var inbördes oförenliga. Infrastrukturförvaltaren angav också att det inte var möjligt att erbjuda sökande möjligheten att utnyttja den begärda kapaciteten vid olika tidpunkter eller via alternativa linjer, eftersom maximal kapacitet redan hade uppnåtts i specifika delar. Infrastrukturförvaltaren begärde tilldelning av reservkapacitet för att tillgodose ansökningar som lämnats in i sista minuten i specifika delar av infrastrukturen.
- 4 Genom en skrivelse av den 23 september 2019 underrättade infrastrukturförvaltaren klaganden om att förklaringen att en del av den offentliga järnvägsinfrastrukturen var överbelastad var grundad på den faktiska kapaciteten i

delen, vilken hade fastställts efter analys av de ansökningar om tilldelning av kapacitet som inkommit för den tidsperiod då den relevanta tågplanen gällde.

- 5 Den 24 september 2019 upplyste infrastrukturförvaltaren verket om att den efter samordning inte kunde tillgodose samtliga ansökningar i en av delarna av den offentliga järnvägsinfrastrukturen eftersom kapaciteten i den delen av den offentliga järnvägsinfrastrukturen var otillräcklig, och att den offentliga järnvägsinfrastrukturen i de angivna delarna var överbelastad för den tidsperiod då tågplanen 2019–2020 gällde.
- 6 I september 2019 tillhandahöll infrastrukturförvaltaren verket med ett uppdaterat förslag till tågplanen i syfte att fatta beslut rörande tilldelningen av kapacitet och med information om den faktiska kapaciteten i delarna, beräknad enligt de ansökningar som hade inkommit.
- 7 Den 30 september 2019 begärde klaganden att verket skulle undersöka infrastrukturförvaltarens åtgärder.
- 8 Verket beslutade den 15 oktober 2019 att infrastrukturförvaltarens åtgärder när denne undersökte och samordnade ansökningar hade utförts i enlighet med kraven i den vid den tiden gällande lagstiftningen, och att åtgärderna inte hade åsidosatt klagandens rättigheter eller legitima intressen. Verket konstaterade också att de omständigheter som klaganden hade redogjort för i sin invändning av den 30 september 2019 saknade relevans för beslutet om tilldelningen av kapacitet för tågplanen 2019–2020.
- 9 Direktören för verket beslutade den 17 oktober 2019 att inte tilldela klaganden den kapacitet som hade begärts i ansökan med motiveringen att det inte fanns någon kapacitet att tillgå. Efter tillämpning av den prioritetsregel som föreskrivs i punkt 28 i reglerna tilldelades kapaciteten andra företag. I beslutet angavs att det inte var möjligt att erbjuda alternativ kapacitet eftersom delen av den offentliga järnvägsinfrastrukturen var överbelastad.
- 10 Genom beslut av den 13 februari 2020, beträffande klagomålet från Gargždu geležinkelis UAB av den 12 november 2019, förklarade direktören för Lietuvos ryšių reguliavimo tarnyba (tillsynsorganet i kommunikationsfrågor i Litauen) att klagandens klagomål gällande det angripna beslutet var ogrundat och avslog det.
- 11 Klaganden överklagade beslutet till Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen, Vilnius). Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen, Vilnius) ogillade överklagandet genom dom av den 22 oktober 2020. Klaganden har nu överklagat denna dom till Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen).

Parternas huvudsakliga argument i målet vid den nationella domstolen

- 12 Den hänskjutande domstolen påpekar att direktiv 2012/34/EU innehåller två alternativ för kapacitetstilldelning vid överbelastad infrastruktur: avgiften vid överbelastad infrastruktur (artikel 31.4) och prioritetsregler (artikel 47). I förevarande fall var prioritetsregeln som föreskrivs i punkt 28 i reglerna den enda åtgärd som fanns för att hantera problemet med överbelastad infrastruktur under den berörda tidsperioden. Enligt denna regel tilldelas kapacitet genom att, i första hand, beakta den typ av tjänst som ska tillhandahållas; 1) till en sökande som ska bedriva järnvägstransport av passagerare och bagage på internationella sträckor, 2) till en sökande som ska bedriva sådan järnvägstransport på lokala sträckor, eller genom att, i andra hand, beakta graden av kapacitetsutnyttjande; 3) till en sökande som ska utnyttja kapaciteten under fler dagar, eller om antalet dagar sammanfaller, 4) till en sökande som begär tilldelning av fler tågavgångar på sträckan i fråga.
- 13 Klaganden har hävdad att den prioritetsregel som föreskrivs i nationell rätt i fall då kapacitet tilldelas en transportör som bedriver järnvägstransport under fler dagar eller genomför fler tågavgångar inte säkerställer efterlevnad av principen om icke-diskriminering. Klaganden hävdar att denna regel ger en ooberättigad fördel till traditionella transportörer eftersom nya transportörer som försöker ta sig in på järnvägstransportmarknaden inte kan genomföra fler tågavgångar eller bedriva järnvägstransport under fler dagar än de transportörer som redan har etablerat sig på marknaden.
- 14 Enligt infrastrukturförvaltaren bevisar den omständigheten att klaganden inte kan garantera en högre grad av utnyttjande av järnvägsnätet att den inte är beredd att säkerställa ett så effektivt utnyttjande av den offentliga järnvägsinfrastrukturen som möjligt, vilket är utgångspunkten för prioriteringen kopplad till en högre utnyttjandegrad av järnvägsnätet. Infrastrukturförvaltaren har hävdad att prioritetsregeln i princip inte är avsedd att monopolisera den berörda marknaden, utan är utformad för att utnyttja begränsade resurser – det vill säga järnvägsinfrastrukturen – på ett sätt som åstadkommer största möjliga mervärde. När två eller fler sökande konkurrerar om samma del av infrastrukturen innebär tilldelningen av kapaciteten till den sökande som säkerställer den högsta och mest effektiva övergripande beläggningen av järnvägsnätet att nätet kan utnyttjas på ett sätt som är ekonomiskt mest fördelaktigt för samhället.

Kortfattad motivering av begäran om förhandsavgörande

- 15 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel beträffande tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2012/34/EU i två avseenden; för det första, beträffande tillämpningen av prioritetsreglerna när den offentliga järnvägsinfrastrukturen förklaras vara överbelastad enligt artikel 47 i direktivet och, för det andra, gällande det förfarande för tilldelning av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet som föreskrivs i direktivet.

- 16 Den hänskjutande domstolen konstaterar att enligt artikel 47.4 andra meningen i direktiv 2012/34/EU får medlemsstaterna på ett icke-diskriminerande sätt vidta nödvändiga åtgärder för att tjänster på områden av betydelse för allmänheten ska prioriteras vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet, och den uppmärksammar domen av den 28 februari 2013 i mål C-483/10, kommissionen mot Spanien (EU:C:2013:114), där domstolen analyserade innehållet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001, som var i kraft före antagandet av direktiv 2012/34/EU.
- 17 I punkterna 95–99 i domen i mål C-483/10 konstaterade domstolen att kriteriet avseende faktiskt utnyttjande av järnvägsnätet, som kriterium för tilldelning av infrastrukturkapacitet, är diskriminerande i den mån det innebär att de traditionella användarna behåller sina förmåner när det föreligger flera ansökningar eller järnvägsnätet är överbelastat, medan nya aktörers tillträde till de mest eftertraktade tåglägena blockeras. Domstolen framhöll att målet att säkerställa ett effektivt utnyttjande av infrastrukturkapaciteten kan uppnås på grundval av de specifika bestämmelserna i direktiv 2001/14/EG, till exempel dess artikel 27.2, som föreskriver att infrastrukturförvaltare får ange enligt vilka villkor hänsyn kommer att tas till tidigare utnyttjandegrad av tåglägen när prioriteringar görs vid kapacitetstilldelningsförfarandet. Den konstaterade också att tillämpningen av det nämnda diskriminerande kriteriet inte kan motiveras genom att påstå att det är förenligt med artikel 22.4 i direktiv 2001/14/EG, enligt vilken prioriteringskriterierna, vid överbelastad infrastruktur, ska ta hänsyn till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som inte tilldelas kapacitet. Faktum är att denna bestämmelse inte föreskriver något tilldelningskriterium, eftersom tilldelningen av infrastrukturkapacitet när järnvägsnätet är överbelastat i enlighet med andra stycket i bestämmelsen ska ske på ”ett icke-diskriminerande sätt”.
- 18 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel beträffande bedömningen att artikel 47.4 första och andra meningen i direktiv 2012/34/EU utgör ett entydigt förbud mot att införa en rättslig bestämmelse enligt vilken, vid överbelastad infrastruktur, graden av utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen kan tas i beaktande vid tidpunkten för kapacitetstilldelning. Den framhåller följande relevanta omständigheter.
- 19 För det första, till skillnad från omständigheten i den situation som undersöktes av domstolen i målet C-483/10, föreskrivs i punkt 28 i reglerna möjligheten att ta hänsyn till den framtida, men inte den tidigare, graden av utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen vid kapacitetstilldelning. I detta avseende bör det noteras att direktiv 2012/34/EU fastställer garantier som skulle möjliggöra för den enhet som fattar ett beslut om kapacitet att ta hänsyn till järnvägsföretagets utnyttjande av kapaciteten, däribland den bokningsavgift som föreskrivs i artikel 36 som får tas ut för kapacitet som är tilldelad men inte utnyttjad.
- 20 För det andra, i de bestämmelser i direktiv 2012/34/EU som reglerar tilldelningen av kapacitet tillerkänns infrastrukturförvaltaren, eller den enhet som utövar dess uppgifter, ett vidsträckt utrymme för skönmässig bedömning för att besluta om

eventuella tvister om konkurrerande kapaciteter. I artikel 45.1 i direktiv 2012/34/EU anges att infrastrukturförvaltaren, bland andra, ska ”i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till alla förhållanden av betydelse för sökande, inklusive den ekonomiska effekten på deras verksamhet”. Direktivets artikel 46.1 kräver att infrastrukturförvaltaren, genom samordning av konkurrerande ansökningar, strävar efter att finna bästa möjliga lösning på alla önskemål, och artikel 46.2 gör det möjligt för infrastrukturförvaltaren ”att föreslå en annan infrastrukturkapacitet än den som har begärts”. Artikel 46.3 i direktiv 2012/34/EU föreskriver att ”[i]nstrukturförvaltaren ska sträva efter att genom samråd med lämpliga sökande lösa eventuella konflikter”. Slutligen, i artikel 46.5 i direktivet anges att ”[o]m ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses utan samordning ska infrastrukturförvaltaren sträva efter att tillmötesgå alla ansökningar genom en samordning”.

- 21 För det tredje gör artikel 52.1 i direktiv 2012/34/EU det möjligt för infrastrukturförvaltaren att ta hänsyn till tidigare utnyttjandegrad av tågägen, det vill säga tidigare utnyttjande av infrastrukturen, men den föreskriver även möjligheten att utgå från den faktiska utnyttjandegraden av infrastrukturen vid tilldelning av kapacitet. Eftersom järnvägsföretag kan konkurrera om samma godstransporter skulle tolkningen av artikel 47.4 i direktiv 2012/34/EU som ett entydigt förbud mot tillämpningen av kriteriet för faktiskt infrastrukturutnyttjande, eller som att inte förbjuda detta, medföra en situation där, när det förekommer konkurrerande ansökningar, antingen en ny marknadsaktör eller en befintlig marknadsaktör skulle ha fördel i samtliga fall, beroende på i vilken utsträckning som det faktiska infrastrukturutnyttjandet kan beaktas vid överbelastad infrastruktur.
- 22 För det fjärde har klaganden hävdade att någon faktisk överbelastning i infrastrukturen inte föreligger i förevarande fall eftersom den konkurrerar med ett annat företag om samma godstransporter. Till följd av detta anser klaganden att prioritetsreglerna antagligen inte ens bör tillämpas i detta fall och att frågan om överlappande kapacitet ska hanteras med de samråds- och samordningsförfaranden som föreskrivs i artiklarna 45 och 46 i direktiv 2012/34/EU som grund, samt gjort gällande att problemet med konkurrens om godstransporter inte ska hanteras genom det förfarande som avser överbelastad infrastruktur. I en sådan situation, om det visar sig att två eller fler järnvägsföretag konkurrerar om samma godstransporter, kan en entydig tolkning av prioritetsreglerna främja missbruk av rätten att ansöka om kapacitet på grund av vetskapen om att infrastrukturen kommer att förklaras överbelastad och att reglerna kommer att gynna antingen en traditionell aktör eller en ny marknadsaktör.
- 23 Den hänskjutande domstolen konstaterar vidare att det är tydligt av strukturen i den kapacitetstilldelningsprocess som föreskrivs i direktiv 2012/34/EU att infrastrukturförvaltaren, när samtliga ansökningar har inkommit, först måste sträva efter att samordna ansökningarna, och om samordning av vissa ansökningar inte kan göras, därefter måste förklara infrastrukturen överbelastad och vidta

åtgärder avsedda för problemet med överbelastad infrastruktur, däribland tillämpning av prioritetsregeln.

- 24 Det framgår av artikel 47.1 i direktiv 2012/34/EU att prioritetsregeln är tillämplig endast om infrastrukturen har förklarats överbelastad. I artikel 45.2 i direktiv 2012/34/EU anges emellertid att infrastrukturförvaltaren får prioritera särskilda tjänster i tågplane- och samordningsprocessen, men endast i enlighet med artiklarna 47 och 49. Enligt direktiv 2012/34/EU får därmed prioriteringar göras även i ett tidigare skede, det vill säga före tidpunkten då infrastrukturen förklaras överbelastad. Enligt punkt 28 i reglerna får infrastrukturförvaltaren tillämpa prioritetsregeln vid samordning av ansökningar.
- 25 Den hänskjutande domstolens hänvisar till domstolens dom av den 28 februari 2019 i målet C-388/17, konkurrensverket mot SJ AB (EU:C:2019:161), punkt 39, där det anges att ”infrastrukturförvaltaren [ska] förvisso enligt artikel 45 i direktiv 2012/34 i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet, men denne är vid konkurrerande ansökningar enligt artikel 46 i direktivet skyldig att genom en samordning av ansökningarna sträva efter att finna bästa möjliga lösning på alla önskemål. Infrastrukturförvaltaren får således inom rimliga gränser föreslå annan infrastrukturkapacitet än den som begärts eller kan till och med vara oförmögen att bifalla vissa ansökningar”.
- 26 Den hänskjutande domstolen är i detta avseende osäker på innehållet i den skyldighet som åligger infrastrukturförvaltaren, eller den enhet som tilldelar kapacitet, att samordna de begärda tåglägena och att samråda med sökande innan infrastrukturen förklaras överbelastad enligt artikel 47.1 i direktiv 2012/34/EU. De faktiska omständigheterna i förvarande fall tyder på att klaganden konkurrerar med ett annat järnvägsföretag och att båda företagen begär åtminstone delvis överlappande kapacitet. När två eller fler järnvägsföretag konkurrerar om järnvägstransporterna av samma gods föreligger, tekniskt sett, ingen överbelastning i infrastrukturen eftersom godstransporterna i fråga kommer att utföras av något av företagen i vilket fall som helst. Det kan därför ifrågasättas huruvida de villkor som anges i artikel 47 i direktiv 2012/34/EU – *att samordna de begärda tåglägena och samråda med sökande* – omfattar skyldigheten för infrastrukturförvaltaren att fastställa den eventuella överlappningen av godstransporter utförda av två eller fler järnvägsföretag innan infrastrukturen förklaras överbelastad.
- 27 Mot bakgrund av detta, efter att ha bedömt bestämmelserna i nationell rätt och den praxis som tillämpats av infrastrukturförvaltaren, omber den hänskjutande domstolen domstolen att besvara de frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande.