Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 16 mars 2023 [1]

Mål C-671/21

UAB ”Gargždų geležinkelis”
ytterligare deltagare i rättegången:
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB ”LTG Infra”

(begäran om förhandsavgörande från Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen))

”Begäran om förhandsavgörande – Järnvägstransporter – Direktiv 2012/34/EU – Tilldelning av infrastrukturkapacitet – Tågplaneprocess – Artikel 45 – Samordningsprocess – Artikel 46 – Överbelastad infrastruktur – Prioriteringskriterier – Artikel 47 – Nationell lagstiftning som föreskriver att graden av utnyttjande av infrastrukturen ska utgöra ett prioriteringskriterium – Rättvis och icke-diskriminerande tilldelning”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande har hänskjutits i ett mål där det råder oenighet om hur olika bestämmelser i direktiv 2012/34/EU [2] ska tolkas, i förhållande till de nationella bestämmelser som reglerar tilldelning av kapacitet för att använda den offentliga järnvägsinfrastrukturen.

2. Tvisten handlar i korthet om a) vilka prioriteringskriterier som enligt de litauiska bestämmelserna ska tillämpas på ansökningar från företag som vill använda järnvägsinfrastrukturen, särskilt när den är överbelastad, och b) den samordningsprocess som infrastrukturförvaltaren dessförinnan ska genomföra.

[1] Originalspråk: spanska.

[2] 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).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt. Direktiv 2012/34

3. Artikel 39 (”Tilldelning av kapacitet”) har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får fastställa ett regelverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet under förutsättning att villkoret om förvaltningsmässigt oberoende som anges i artikel 4 respekteras. Särskilda regler för tilldelning av kapacitet ska fastställas. Infrastrukturförvaltaren svarar för kapacitetstilldelningsförfarandet. Infrastrukturförvaltaren ska särskilt säkerställa att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt och i enlighet med unionsrätten.

…”

4. Artikel 44 (”Ansökningar”) har följande lydelse:

”1. Sökande får, på grundval av offentligrättsliga eller privaträttsliga bestämmelser, ansöka hos infrastrukturförvaltaren om ett avtal som ger rätt att använda järnvägsinfrastruktur …

…”

5. Artikel 45 (”Tågplaneprocess”) har följande lydelse:

”1. Infrastrukturförvaltaren ska i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet, inklusive sådana ansökningar om tåglägen som går genom fler än ett järnvägsnät, och i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till alla förhållanden av betydelse för sökande, inklusive den ekonomiska effekten på deras verksamhet.

2. Infrastrukturförvaltaren får prioritera särskilda tjänster i tågplane- och samordningsprocessen, men endast i enlighet med artiklarna 47 och 49.

3. Infrastrukturförvaltaren ska samråda med berörda parter om utkastet till tågplan och ge dem en tidsfrist på minst en månad för att lämna sina synpunkter.

4. Infrastrukturförvaltaren ska vidta lämpliga åtgärder för att lösa de problem som tas upp.”

6. I artikel 46 (”Samordningsprocess”) föreskrivs följande:

”1. Om intressekonflikter uppstår under den tågplaneprocess som avses i artikel 45 ska infrastrukturförvaltaren genom en samordning av ansökningarna sträva efter att finna bästa möjliga lösning på alla önskemål.

2. Om det uppstår en situation som kräver samordning skall infrastrukturförvaltaren inom rimliga gränser ha rätt att föreslå en annan infrastrukturkapacitet än den som har begärts.

3. Infrastrukturförvaltaren ska sträva efter att genom samråd med lämpliga sökande lösa eventuella konflikter. Detta samråd ska bygga på att följande uppgifter kostnadsfritt och skriftligt eller elektroniskt inom rimlig tid lämnas ut:

…

4. De principer som styr samordningsprocessen ska anges i beskrivningen av järnvägsnätet. Dessa ska särskilt spegla svårigheterna med att skapa tåglägen för internationell trafik och hur ändringar kan påverka andra infrastrukturförvaltare.

5. Om ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses utan samordning ska infrastrukturförvaltaren sträva efter att tillmötesgå alla ansökningar genom en samordning.

6. Utan att befintliga förfaranden för överklaganden och artikel 56 åsidosätts, ska i händelse av att tvister uppstår i samband med tilldelning av infrastrukturkapacitet en metod för tvistlösning finnas tillgänglig för att lösa tvisten skyndsamt. Denna metod ska anges i beskrivningen av järnvägsnätet. Om denna metod tillämpas, ska ett beslut nås inom tio arbetsdagar.”

7. I artikel 47 (”Överbelastad infrastruktur”) föreskrivs följande:

”1. Om det efter samordning av begärda tåglägen och efter samråd med sökandena inte är möjligt att helt tillgodose alla ansökningar om infrastrukturkapacitet, ska infrastrukturförvaltaren omedelbart förklara den del av infrastrukturen där detta har inträffat som överbelastad. Detta ska även gälla infrastruktur där kapacitetsbrist kan förväntas inom en nära framtid.

…

3. Om avgifter enligt artikel 31.4 inte har tagits ut eller gett ett tillfredsställande resultat och infrastrukturen har förklarats vara överbelastad får infrastrukturförvaltaren dessutom använda prioriteringskriterier för att tilldela infrastrukturkapacitet.

4. I prioriteringskriterierna ska hänsyn tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet.

För att säkerställa utvecklingen av adekvata transporttjänster i detta sammanhang, och i synnerhet för att uppfylla kraven på allmännyttiga tjänster eller för att gynna utvecklingen av nationella och internationella godstransporter med järnväg, får medlemsstaterna på ett icke-diskriminerande sätt vidta nödvändiga åtgärder för att sådana tjänster ska prioriteras vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet.

…

6. De förfaranden och kriterier som ska tillämpas när infrastrukturen är överbelastad ska redovisas i beskrivningen av järnvägsnätet.”

8. I artikel 52 (”Utnyttjande av tåglägen”) föreskrivs följande:

”1. I beskrivningen av järnvägsnätet ska infrastrukturförvaltaren ange enligt vilka villkor hänsyn kommer att tas till tidigare utnyttjandegrad av tåglägen, när prioriteringar görs vid tilldelningsförfarandet.

2. I synnerhet när det gäller överbelastad infrastruktur ska infrastrukturförvaltaren begära återlämnande av ett tågläge som under minst en månad har utnyttjats mindre än en tröskelkvot

som ska fastställas i beskrivningen av järnvägsnätet, om det inte berodde på andra orsaker än ekonomiska som sökanden inte kunnat råda över.”

B. Litauisk rätt. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 ”Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo”[3]

9. Punkt 28 har följande lydelse:

”När det är möjligt ska järnvägsinfrastrukturförvaltaren i syfte att jämka samman tilldelningsansökningar som rör samma kapacitet, föreslå annan kapacitet för sökandena … än den som de har ansökt om. Om sökandena … tackar nej till den alternativa kapacitet som järnvägsinfrastrukturförvaltaren har föreslagit eller om någon sådan kapacitet inte finns, ska järnvägsinfrastrukturförvaltaren tillämpa prioriteringsregeln. Det innebär att kapaciteten i fråga ska tilldelas den sökande som kommer att utnyttja den för att tillhandahålla gods- eller persontrafik på internationella linjer. Om kapaciteten inte kommer utnyttjas för att tillhandahålla person- och godstrafik på internationella linjer, ska den tilldelas den sökande som kommer att utnyttja den för att tillhandahålla passagerartrafik och godstrafik på lokala linjer. Om kapacitet för att tillhandahålla persontrafik och godstrafik varken kommer att utnyttjas på internationella eller på lokala linjer, ska den tilldelas den sökande … som kommer att utnyttja den flest antal dagar. Om flera sökande planerar att utnyttja kapaciteten samma antal dagar, ska den tilldelas den sökande … som har ansökt om att bli tilldelad största möjliga antalet sträckor på den ifrågavarande linjen.”

II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågor

10. Den 3 april 2019 inkom UAB Gargždų geležinkelis (nedan kallad Gargždų geležinkelis), med en ansökan om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet för godstransporttåg för perioden 2019–2020.

11. Den 3 maj 2019 vidarebefordrade Lietuvos transporto saugos administracija (det litauiska transportsäkerhetsverket) denna ansökan för bedömning till infrastrukturförvaltaren.[4]

12. Den 10 juli 2019 tillhandahöll infrastrukturförvaltaren transportsäkerhetsverket ett utkast till tågplan. Infrastrukturförvaltaren upplyste verket om att det inte var möjligt att inkludera all kapacitet i tågplanen som sökande (däribland Gargždų geležinkelis) hade begärt på grund av begränsad kapacitet i vissa delar av järnvägsinfrastrukturen, eftersom några av ansökningarna var inbördes oförenliga.

13. Den 17 juli 2019 gjorde Gargždų geležinkelis gällande för infrastrukturförvaltaren och transportsäkerhetsverket att den eventuella överbelastningen av infrastrukturen var konstlad, eftersom tågplanen omfattade ansökningar från olika sökande som hade för avsikt att transportera samma gods.

[3] Regler om tilldelning av offentlig järnvägsinfrastrukturkapacitet, antagna genom regeringens beslut nr 611 av den 19 maj 2004 (nedan kallade tilldelningsreglerna).

[4] I Litauen är det ”Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija” AB (direktoratet för järnvägsinfrastruktur hos aktiebolaget ”Lietuvos geležinkeliai”) (nedan kallad infrastrukturförvaltaren).

14. Den 3 augusti 2019 svarade infrastrukturförvaltaren Gargždų geležinkelis att eftersom det rådde oenighet om tilldelningen av samma kapacitet i en del av järnvägsinfrastrukturen, hade en samordningsprocess inletts. Infrastrukturförvaltaren klargjorde att ansökningar om tilldelning av kapacitet inte innehåller information om vilket gods som ska transporteras.

15. Den 23 september 2019 underrättade infrastrukturförvaltaren Gargždų geležinkelis om att förklaringen att en del av den offentliga järnvägsinfrastrukturen var överbelastad var grundad på den faktiska kapaciteten i den delen, vilken hade fastställts efter analys av de ansökningar om tilldelning av kapacitet som inkommit för den tidsperiod då den relevanta tågplanen gällde. Infrastrukturförvaltaren uppgav även att eftersom en av sökandena hade vägrat att delta i samordningsprocessen, kunde infrastrukturförvaltaren inte föreslå någon annan kapacitet än den som angavs i den sökandens ansökan.

16. Den 24 september 2019 upplyste infrastrukturförvaltaren transportsäkerhetsverket om att den efter en samordningsprocess som pågick mellan den 27 augusti och den 23 september 2019 inte kunde tillgodose samtliga ansökningar. Infrastrukturförvaltaren hade därför slagit fast att den offentliga järnvägsinfrastrukturen i de angivna delarna var överbelastad för den tidsperiod då tågplanen gällde 2019.

17. Den 30 september 2019 begärde Gargždų geležinkelis att transportsäkerhetsverket skulle undersöka infrastrukturförvaltarens åtgärder.

18. Den 15 oktober 2019 fann transportsäkerhetsverket att infrastrukturförvaltaren vid granskningen och samordningen av ansökningarna hade uppfyllt kraven i den lagstiftning som då gällde och att infrastrukturförvaltaren inte hade åsidosatt Gargždų geležinkelis rättigheter eller legitima intressen.

19. Direktören för transporsäkerhetsverket beslutade den 17 oktober 2019 att inte tilldela Gargždų geležinkelis den kapacitet som hade begärts i ansökan, eftersom den redan hade tilldelats andra företag efter tillämpning av den prioriteringsregel som föreskrivs i punkt 28 i tilldelningsreglerna. I beslutet angavs att det inte var möjligt att erbjuda alternativ kapacitet eftersom den delen av den offentliga järnvägsinfrastrukturen var överbelastad.

20. Den 12 november 2019 överklagade Gargždų geležinkelis det beslutet till direktören för tillsynsorganet, som genom beslut av den 13 februari 2020 avslog överklagandet.

21. Gargždų geležinkelis överklagade detta beslut till Vilniaus apygardos administracinis teismas (Vilnius regionala förvaltningsdomstol, Litauen), som ogillade överklagandet genom dom av den 22 oktober 2020.

22. Gargždų geležinkelis har nu överklagat domen av den 22 oktober 2020 till Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen).

23. För det första hyser domstolen tvivel som rör de nationella bestämmelser som reglerar tilldelningen av infrastrukturkapacitet. Den frågar sig närmare bestämt huruvida prioriteringsreglerna tre och fyra som föreskrivs i punkt 28 i tilldelningsreglerna är förenliga med direktiv 2012/34.

24. I de reglerna föreskrivs att graden av utnyttjande av järnvägsnätet ska utgöra ett prioriteringskriterium för att tilldela infrastrukturkapacitet. Det är en faktor som skulle kunna innebära ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering, eftersom den ger den traditionella operatören en otillbörlig fördel. Detta slog EU-domstolen fast i sin dom av den 28 februari 2013,[5] med avseende på direktiv 2001/14/EG,[6] vilket har upphävts och ersatts av direktiv 2012/34.

25. För det andra hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida tillämpningen av prioriteringskriterierna förutsätter att infrastrukturen har förklarats vara överbelastad, eller om infrastrukturförvaltaren även får tillämpa dessa kriterier inom ramen för tågplane- och samordningsprocessen, vilket tycks framgå av artikel 45.2 i direktiv 2012/34.

26. Mot bakgrund av detta har Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen i Litauen) hänskjutit följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”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 skönsmässig 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 … 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?”

III. Förfarandet vid EU-domstolen

27. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 9 november 2021.

28. Gargždų geležinkelis, den litauiska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

29. Det har inte ansetts nödvändigt att hålla förhandling.

[5] Målet kommissionen/Spanien (C-483/10, EU:C:2013:114) (nedan kallad domen kommissionen/Spanien).

[6] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 2001, s. 29).

IV. Bedömning

A. Inledande överväganden

30. För att underlätta förståelsen av tvisten är det lämpligt att i korthet beskrivna reglerna för hur infrastrukturförvaltaren ska förfara när kapacitet tilldelas för att få använda delar av järnvägsinfrastrukturen. [7]

31. Direktiv 2012/34 innehåller både bestämmelser om järnvägsinfrastrukturförvaltning och om järnvägsföretagens verksamhet. Bland de sistnämnda bestämmelserna finns de som reglerar regelverket för beviljande av tillstånd och tilldelning av infrastrukturkapacitet till järnvägsföretagen, som måste betala avgifter för att få använda den.

32. Järnvägsinfrastrukturen har av naturliga skäl en begränsad kapacitet, [8] eftersom den utgör ett ”naturligt monopol” [9] vars ytterligare utvidgning skulle sakna mening. I stället för att definiera begreppet järnvägsinfrastruktur, beskrivs dess beståndsdelar i bilaga I till direktiv 2012/34. [10] Begreppet järnvägsnät knyts till denna infrastruktur: med järnvägsnät avses ”hela den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av en infrastrukturförvaltare”. [11]

33. Järnvägsinfrastrukturen (som är knuten till begreppet tågläge) [12] förvaltas av en förvaltare som ansvarar för drift, underhåll och förnyelse. Företag som har erhållit tillstånd för att betecknas som ett järnvägsföretag, måste ansöka hos infrastrukturförvaltaren om att få använda viss infrastrukturkapacitet.

34. Förfarandet för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet föregås av en så kallad ”beskrivning av järnvägsnätet”, i vilken infrastrukturförvaltaren redogör för allmänna bestämmelser, tidsfrister, förfaranden och kriterier för denna tilldelning. Enligt direktiv 2012/34 ges infrastrukturförvaltaren befogenhet att precisera en rad olika aspekter rörande detta. [13]

35. Grundprincipen är att infrastrukturförvaltaren i så stor utsträckning som möjligt ska tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet. Om det inte är möjligt ska denne tillämpa andra tilldelningskriterier. [14] Infrastrukturförvaltaren ska dessutom utarbeta ett utkast till tågplan och delge de berörda parterna den så att de kan framställa sina synpunkter.

[7] I de följande punkterna (31–41) återges, i något fall med minimala skillnader, punkterna 51–63 i mitt förslag till avgörande i målet C-388/17, SJ (EU:C:2018:738).

[8] Detta betonas i skäl 58 i direktiv 2012/34, där det anges att ”[i] systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör hänsyn tas till effekten av ökande utnyttjande av infrastrukturkapacitet och i sista hand kapacitetsbrist”.

[9] Skäl 71 i direktiv 2012/34.

[10] Den innefattar de fysiska förutsättningar som krävs för att bygga upp och driva järnvägsnätet, såsom mark, bana och banunderbyggnad, plattformar för passagerare eller gods, parallellvägar och gångbanor, inhägnader, skydd, byggnadstekniska konstruktioner (broar och tunnlar), plankorsningar, banöverbyggnader, tillfarter för passagerare och gods, säkerhets-, signal- och telekommunikationsinstallationer, på linjen, i stationer och på rangerbangårdar, belysningsinstallationer, anläggningar för transformering och överföring av elkraft för tågdrift och tjänstebyggnader för banförvaltning.

[11] Artikel 3.25 i direktiv 2012/34.

[12] Med infrastrukturkapacitet avses ”möjlighet att planera begärda tåglägen för en del av infrastrukturen under en viss period” (artikel 3.24 och 3.27).

[13] Det gäller fastställande av exempelvis regler för tillämpning av avgifter (artikel 29.3), krav som ska ställas på sökande (artikel 41.2), principer som styr samordningsprocessen och en metod för tvistlösning (artikel 46.4 och 46.6) samt avslutningsvis förfaranden och kriterier som ska tillämpas när infrastrukturen är överbelastad och fastställandet av en tröskelkvot (artiklarna 47.6 och 52.2).

[14] Om intressekonflikter uppstår ska infrastrukturförvaltaren genom en samordning av ansökningarna sträva efter att finna bästa möjliga lösning på alla önskemål. Denne ska inom rimliga gränser ha rätt att föreslå en annan infrastrukturkapacitet än den som har begärts.

36. Genom de beslut som fattas [15] om tilldelning av infrastrukturkapacitet kan tågplanen fastställas med hjälp av uppgifter om planerad trafik med tåg och rullande materiel som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen, under den tid som tågplanen gäller. Punkt 2 i bilaga VII till direktiv 2012/34 innehåller bestämmelser om ändring eller justering av tågplanen, vilket visar att den senare är flexibel och kan anpassas till förändrade förhållanden.

37. Infrastrukturförvaltaren har att förhålla sig till en situation där möjligheterna att tillgodose sökandeföretagens ansökningar är begränsade (beträffande tid och rum). Eftersom linjerna är beroende av hur spåren är dragna och av kapaciteten vid anläggningarna för tjänster, måste förvaltaren samordna alla järnvägsföretags tillhandahållande av transporttjänster.

38. Detta innebär att friheten för järnvägsföretag att erbjuda allmänheten de linjer de föredrar och de tågtider som bäst passar dem, är förenlig med det faktum att dessa erbjudanden är beroende av infrastrukturförvaltarens samordningsbeslut. Det är således infrastrukturförvaltaren som i slutändan ”fastställer” (även om det sker genom att tillmötesgå företagens ansökningar) de så kallade driftsvillkoren för tjänsten.

39. I direktiv 2012/34 finns ett stort antal situationer där infrastrukturförvaltaren ges befogenheter som påverkar dessa villkor. Definitionerna i artikel 3 av begreppen ”alternativ linje”, ”praktiskt möjligt alternativ” och ”överbelastad infrastruktur” avspeglas sedan i bestämmelserna, enligt vilka infrastrukturförvaltaren får – och ska – medverka i fastställandet av villkoren för användning av järnvägsnätet, oavsett om det rör sig om ”tillgänglig transportkapacitet”, själva ”linjerna” eller ”turtätheten”, för att undvika dubbleringar eller överbelastning. [16]

40. Den beskrivning av järnvägsnätet som infrastrukturförvaltaren ska offentliggöra, gör det dessutom möjligt för denne att ändra sådana delar som inte kan bestämmas i förväg. Infrastrukturförvaltaren får dessutom tilldela annan infrastrukturkapacitet än den som har begärts, vilket visar att järnvägsföretagens utrymme för skönsmässighet är begränsat av de ändliga möjligheter som följer av att de tillgängliga resurser som infrastrukturförvaltaren ska förvalta är begränsade.

41. Kort sagt medför behovet av att förvalta och fördela begränsade järnvägsresurser, att infrastrukturförvaltaren måste ha befogenhet att ålägga de företag som använder resurserna vissa villkor för tillhandahållandet av tjänsterna som berör den tillgängliga kapaciteten, linjedragningen och turtätheten.

42. Infrastrukturförvaltaren har en central roll i egenskap av ansvarig för drift, underhåll och förnyelse av den fysiska infrastruktur som möjliggör järnvägstransporter. Enligt artikel 39.1 i direktiv 2012/34 ska infrastrukturförvaltaren säkerställa att ”infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt”.

[15] Även om beslut om tilldelning av infrastrukturkapacitet inte uttryckligen nämns i direktivet, är det underförstått att sådana beslut fattas. I artikel 46.6 föreskrivs en metod för tvistlösning (utan att det påverkar befintliga förfaranden för överklaganden enligt artikel 56).

[16] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen (EUT L 352, 2016, s. 1), bekräftar detta. I skäl 28 i detta direktiv anges att ”medlemsstaterna [får] förena tillträdesrätten till infrastruktur med särskilda villkor i syfte att möjliggöra genomförandet av en integrerad tidtabellsstruktur för inrikes persontrafik på järnväg”.

43. På andra sidan finns de järnvägsföretag som har fått tillstånd [17] att bedriva verksamhet inom denna sektor och som måste ansöka hos infrastrukturförvaltaren om att få använda viss kapacitet i denna infrastruktur för att tillhandahålla sina transporttjänster. [18]

44. Enligt artikel 13.1 i direktiv 2012/34 ska infrastrukturförvaltare på ett icke-diskriminerande sätt tillhandahålla alla järnvägsföretag det minimipaket av tillträdestjänster som anges i punkt 1 i bilaga II.

45. Det förfarande för tilldelning av infrastrukturkapacitet som föreskrivs i direktiv 2012/34 syftar till att järnvägsföretagen faktiskt ska få tillträde till den tilldelade kapaciteten, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 10.1. [19]

46. Detta förfarande innefattar samtliga steg från beskrivningen av järnvägsnätet till godkännandet av tågplanen. [20] De mellanliggande stegen beskrivs i avsnitt 3 i kapitel IV i direktiv 2012/34 och de innefattar följande:

– Ansökningar om infrastrukturkapacitet från en eller flera sökande (järnvägsföretag).

– Tågplaneprocessen, efter att sökandena har inkommit med sina ansökningar.

– Samordningsfasen, som inleds av infrastrukturförvaltaren om intressekonflikter uppstår.

– Förklaring att infrastrukturen är överbelastad, vilket sker när samordning inte är möjlig. Om så är fallet ska infrastrukturförvaltaren tillämpa prioriteringskriterier för att tilldela infrastrukturkapacitet.

47. Vid bedömningen av de tolkningsfrågor som hänskjutits anser jag att det är lämpligast att följa den tidsmässiga ordningen för de olika stegen för tilldelning av kapacitet. Jag ska därför först behandla den fråga som rör samordningsprocessen och därefter se till de regler som är tillämpliga på överbelastad infrastruktur.

B. Den andra tolkningsfrågan

48. Med den andra tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen i korthet få klarlagt huruvida infrastrukturförvaltaren innan infrastrukturen förklaras överbelastad

– får tillämpa en nationell prioriteringsregel,

– ska samordna de begärda tåglägena och samråda med sökande,

– ska bedöma om två eller fler sökande har inkommit med konkurrerande ansökningar om järnvägstransporten av samma gods.

[17] Enligt artikel 17.4 i direktiv 2012/34 ska ”[i]nget företag … tillåtas tillhandahålla järnvägstransporttjänster som omfattas av tillämpningsområdet för detta kapitel såvida det inte har beviljats ett lämpligt tillstånd för ifrågavarande slag av tjänster”.

[18] Enligt samma artikel 17.4 i direktiv 2012/34 ska ”[e]tt sådant tillstånd … emellertid inte i sig berättiga innehavaren till tillträde till järnvägsinfrastrukturen”.

[19] ”Järnvägsföretag ska på rättvisa, icke-diskriminerande och öppna villkor beviljas rätt till tillträde till järnvägsinfrastrukturen i alla medlemsstater i syfte att utföra alla sorters godstransporttjänster.” Artikel 10.2 i direktiv 2012/34/EEG handlar om persontrafik.

[20] Tågplanen innehåller ”uppgifter om alla planerade rörelser av tåg och rullande materiel som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen under den tid som tågplanen gäller” (artikel 3.28 i direktiv 2012/34).

49. I denna serie av frågor flätas materiella (regler för kapacitetstilldelning) och formella (tågplane- och samordningsprocess) aspekter samman. Jag ska börja med att bedöma de sistnämnda.

1. Tågplane- och samordningsprocessen: artiklarna 45 och 46 i direktiv 2012/34

50. Inom ramen för tågplaneprocessen ska ”[i]nfrastrukturförvaltaren … i så stor utsträckning som möjligt tillmötesgå alla ansökningar om infrastrukturkapacitet”. [21] Om intressekonflikter uppstår ”ska infrastrukturförvaltaren genom en *samordning* av ansökningarna sträva efter att finna bästa möjliga lösning på alla önskemål”. [22]

51. Samordningen [23] har således en viktig funktion vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet när det finns oförenliga ansökningar. Vad beträffar denna samordning, vars principer ska framgå av beskrivningen av järnvägsnätet, [24] föreskrivs följande i artikel 46 i direktiv 2012/34:

– Infrastrukturförvaltaren ska ”inom rimliga gränser ha rätt att föreslå en annan infrastrukturkapacitet än den som har begärts” (punkt 2).

– Infrastrukturförvaltaren får samråda med sökandena, vilka ska få information om innehållet i de andra sökandenas ansökningar, utan att deras identitet röjs. Syftet med samrådet är att infrastrukturförvaltaren ska kunna lösa intressekonflikter (punkt 3).

– I händelse av att tvister uppstår i samband med tilldelning av infrastrukturkapacitet ska ”en metod för tvistlösning finnas tillgänglig för att lösa tvisten skyndsamt” (punkt 6).

52. Av dessa bestämmelser framgår att järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren ska delta aktivt i samordningsprocessen för att komma fram till en rimlig lösning. På grundval av de olika sökandenas anspråk och de kapacitetsbegränsningar som finns, ska infrastrukturförvaltaren se till att samtliga sökande får möjlighet att tillhandahålla sina tjänster, även om de kan få göra avkall på vissa saker.

53. Jag anser att infrastrukturförvaltaren inte bara har till uppgift att medla för att få de olika parterna att komma överens. Som jag tidigare nämnt ger direktiv 2012/34 denne vissa beslutsbefogenheter. Bland annat får infrastrukturförvaltaren enligt artikel 46.3 *lösa* konflikter mellan sökandena.

[21] Med samordning avses ”det förfarande genom vilket infrastrukturförvaltaren och sökande ska försöka finna en lösning på situationer där det finns konkurrerande ansökningar om infrastrukturkapacitet” (artikel 45.1 i direktiv 2012/34).

[22] Artikel 46.1 i direktiv 2012/34. På motsvarande sätt föreskrivs följande i punkt 5 i samma artikel: ”Om ansökningar om infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses utan samordning ska infrastrukturförvaltaren sträva efter att tillmötesgå alla ansökningar genom en samordning.”

[23] Artikel 3.22 i direktiv 2012/34.

[24] Artikel 46.4 och bilaga IV punkt 3 i direktiv 2012/34. Enligt den sistnämnda ska beskrivningen av järnvägsnätet bland annat innehålla följande: ”d) De principer som gäller för samordningsprocessen och den metod för tvistlösning som görs tillgänglig som en del av denna process.”

54. På grundval av den information som finns i beslutet att begära förhandsavgörande och i parternas yttranden, skulle slutsatsen kunna dras att den samordningsprocess som genomförts i förevarande mål inte helt följer bestämmelserna i artikel 46 i direktiv 2012/34.[25] Detta är emellertid något som det enbart ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, med tanke på dess närhet till de faktiska omständigheterna.

2. Prioriteringar i tågplane- och samordningsprocessen?

55. I artikel 45.2 i direktivet anges att infrastrukturförvaltaren får ”prioritera särskilda tjänster i tågplane- och samordningsprocessen, men endast i enlighet med artiklarna 47 och 49”.

56. Det är inte så lätt att tolka den här bestämmelsen, eftersom artikel 47 handlar om när en del av infrastrukturen ska anses vara överbelastad och artikel 49 handlar om särskild infrastruktur (vilket är irrelevant i förevarande mål).

57. Som jag ser det innebär hänvisningen till artikel 47 i artikel 45 att de prioriteringskriterier som gynnar vissa tjänster, vilka föreskrivs i artikel 47 för att tilldela kapacitet i överbelastad infrastruktur, i tillämpliga delar får tillämpas på den (föregående) tågplane- och samordningsprocessen.

58. Jag instämmer med den litauiska regeringen i denna bedömning och håller inte med kommissionen, som anser att artiklarna 45 och 46 inte föreskriver att prioriteringsregler ska tillämpas, utan att det enbart föreskrivs i artikel 47. Kommissionen menar att detta följer av punkterna 39 och 40 i domen SJ,[26] men jag tolkar dessa punkter på annat sätt än kommissionen.

59. I den domen betonade domstolen efter en genomgång av de viktigaste inslagen i tågplane- och samordningsprocessen, att ”[i] artikel 47 i direktiv 2012/34 föreskrivs bestämmelser vid överbelastning av järnvägsinfrastrukturen. Enligt dessa bestämmelser får infrastrukturförvaltaren upprätta prioriteringskriterier.” Domstolen prövade inte (eftersom det inte var nödvändigt i det målet) huruvida dessa kriterier kunde användas i tågplane- och samordningsprocessen.

60. Som jag tidigare har påpekat har infrastrukturförvaltaren enligt artiklarna 45 och 46 i direktiv 2012/34 ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av ansökningar om tilldelning. Det finns därför inget som hindrar att infrastrukturförvaltaren på förhand (i beskrivningen av järnvägsnätet) tillkännager vilka, rimliga, objektiva och icke-diskriminerande, kriterier som denne kommer att tillämpa vid planering och i förekommande fall samordning vid intressekonflikter. På samma sätt får infrastrukturförvaltaren prioritera vissa tjänster framför andra, om det krävs med hänsyn till allmänintresset.

61. Såsom den litauiska regeringen har påpekat gynnar detta öppenheten i förfarandet, eftersom sökandena då på förhand vet vad som gäller om deras ansökningar ska samordnas.

[25] Denna process tycks enbart ha bestått av en skriftväxling och det finns inga tecken på att det gjorts försök att lösa konflikten. I punkt 15 nämns infrastrukturförvaltarens maktlöshet, på grund av att en av sökandena har vägrat att medverka i samordningsprocessen. Detta framgår även av Gargždų geležinkelis yttrande (punkterna 68–70). Det vore ologiskt om samordningsförfarandet skulle vara dömt att misslyckas på grund av att en av sökandena vägrar att delta i det.

[26] Dom av den 28 februari 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

62. En annan fråga är däremot huruvida graden av utnyttjande utgör ett avgörande kriterium i prioriteringsreglerna. Jag ska återkomma till frågan i vilken mån det kriteriet medför att den redan etablerade aktören gynnas, vilket skulle innebära att en tillämpning av det skulle motverka ett av de viktigaste målen med direktiv 2012/34, nämligen att öppna järnvägsmarknaden för konkurrens.

3. Det transporterade godsets beskaffenhet

63. I likhet med den litauiska regeringen och kommissionen anser jag att det gods som transporteras inte är en relevant aspekt i processen för samordning av ansökningar om tilldelning av kapacitet vid intressekonflikter.

64. I direktiv 2012/34 beaktas frågor som rör godsets beskaffenhet vid fastställande av uppräkningar, men inte i samordningsprocessen. Enligt artikel 32.1 fjärde stycket får infrastrukturförvaltarna särskilja marknadssegment enligt de transporterade varorna.

65. Vidare behöver ett järnvägsföretag inte uppge vilken typ av gods som det avser att transportera när det ansöker om tilldelning av kapacitet. Enligt Gargždų geležinkelis [27] avsåg dess ansökan tåg för godstransporter, men det angavs inte vilket gods som skulle transporteras (vilket är logiskt, eftersom det är något som är beroende av de konkreta behoven på marknaden). [28]

C. Den första tolkningsfrågan

66. Med sin första tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen i korthet få klarlagt huruvida artikel 47.4 i direktiv 2012/34 vid överbelastad infrastruktur medger att prioriteringskriterier för tilldelning tillämpas som beaktar ett järnvägsföretags tidigare eller framtida grad av utnyttjande av infrastrukturen.

67. Parterna och intervenienterna i målet har intagit olika ståndpunkter beträffande detta: Gargždų geležinkelis anser att aktörer som försöker etablera sig på marknaden diskrimineras, vilket den litauiska regeringen förnekar. Kommissionen å sin sida menar att detta kriterium visserligen i princip skulle kunna godtas, dock under förutsättning att det inte medför en begränsning av konkurrensen eller gynnar ett kvarhållande av kapacitet.

68. Jag anser att domen i målet kommissionen/Spanien innehåller de anvisningar som krävs för att besvara dessa frågor. Domstolen angav där följande:

– Den slog fast att ”det i artikel 14.1 i direktiv 2001/14 [nu artikel 39.1 i direktiv 2012/34] föreskrivs att infrastrukturförvaltaren särskilt ska säkerställa att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt och i enlighet med unionslagstiftningen”.

– Den fann 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 för

[27] Punkterna 15 och 16 i dess skriftliga yttrande.

[28] Om med begreppet tillstånd avses ”en auktorisation som utfärdats av en tillståndsmyndighet till ett företag, enligt vilken dess kapacitet att i egenskap av järnvägsföretag tillhandahålla järnvägstransporttjänster erkänns” och ett järnvägsföretags huvudsakliga verksamhet består i att ”tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg”, behöver det i ansökan om tilldelning av kapacitet anges vilken tjänst som avses (passagerare eller gods), men inte nödvändigtvis vilken typ av gods som ska transporteras.

samma tågläge eller järnvägsnätet är överbelastat, medan nya aktörers tillträde till de mest eftertraktade tåglägena blockeras”.[29]

69. I det målet handlade det visserligen om den tidigare graden av utnyttjande, medan förvarande mål rör det förväntade framtida utnyttjandet. Jag anser emellertid inte att den omständigheten påverkar resultatet.

70. Det beror på att det förväntade framtida behovet av infrastrukturkapacitet måste bygga på objektiva uppgifter om tidigare (eller nuvarande) utnyttjande i närtid, för att det ska vara övertygande eller realistiskt. Eftersom de enda som kan erbjuda sådana grunder för bedömning är de redan etablerade operatörerna, hamnar andra aktörer som vill etablera sig i ett underläge, eftersom de inte kan hänvisa till tjänster som de har tillhandahållit (eller bara kan göra det i mindre omfattning).

71. Om detta kriterium skulle godtas skulle det i själva verket kunna skapas en ond cirkel där den etablerade operatören upprepade gånger tilldelas kapacitet, vilket innebär att bestämmelserna i artikel 38.2 i direktiv 2012/34 (”Rätten att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet i form av ett tågläge får tilldelas sökande för högst en tågplaneperiod”) kringgås.[30]

72. Även om det skulle godtas att denna skillnad i behandling kan berättigas av ett annat syfte med direktiv 2012/34, som att säkerställa ett effektivare utnyttjande av infrastrukturen, ”är det för att uppnå detta syfte emellertid ingalunda nödvändigt att den ifrågavarande åtgärden medför diskriminering mellan de aktörer som nyttjar järnvägsnätet”.[31]

73. Att en sådan diskriminering av den nya aktören *de facto* har ägt rum, tycks följa av de faktiska omständigheter som beskrivits i beslutet att begära förhandsavgörande och i parternas yttranden. Även om det också här ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva det, tyder allt på att när den tredje och den fjärde regeln i punkt 28 i tilldelningsreglerna tillämpas, nekas den nya aktören systematiskt tillträde till infrastrukturen, vilket gynnar den offentligt ägda traditionella operatören. Det görs även gällande att den operatören ansöker om och tilldelas kapacitet som sedan inte utnyttjas[32] och dessutom vägrar operatören att medverka i samordningsprocessen.

V. Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen svarar Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen) på följande sätt:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde

[29] Domen kommissionen/Spanien (punkterna 94 och 95). Enligt denna rättspraxis kan artikel 52 (”Utnyttjande av tåglägen”), när det hänvisas till prioriteringar vid tilldelningsförfarandet, inte heller tolkas så, att den tidigare graden av utnyttjande av tåglägena får utgöra en fördel. Närmare bestämt pekar punkt 2 i den artikeln i motsatt riktning. Där anges att om infrastrukturen är överbelastad ska tåglägen återlämnas om de är underutnyttjade.

[30] Domen kommissionen/Spanien (punkterna 91 och 92). I punkt 98 betonade domstolen att direktivet innehåller ”särskilda bestämmelser som syftar till att främja att infrastrukturkapaciteten utnyttjas effektivt samtidigt som ett rättvist och effektivt tillträde till järnvägsnätet säkerställs”. I sitt förslag till avgörande påpekade generaladvokaten Jääskinen följande: ”Att gynna den traditionella operatören ingår … inte bland de bestämmelser i direktivet som syftar till att främja det effektiva utnyttjandet av järnvägsnätet” (C-483/10, EU:C:2012:524, punkt 97).

[31] Domen kommissionen/Spanien, punkt 97.

[32] Gargždų geležinkelis hänvisar till en rapport från det litauiska riksrevisionsverket (revisionsrapport nr VA 2018 P 20 1 12 av den 12 december 2018), där det slås fast att den offentliga operatören inte hade utnyttjat 39 procent av den reserverade kapaciteten.

ska tolkas enligt följande:

– Det föreskrivs i artikel 46 att det ska finnas samordnings- och konfliktlösningsprocesser för att infrastrukturförvaltaren, inom rimliga gränser, själv ska kunna besluta att tilldela sökandena järnvägsinfrastrukturkapacitet och efter samråd med sökandena jämka samman oförenliga ansökningar.

– Enligt artikel 45.2 jämförd med artikel 47 får infrastrukturförvaltaren prioritera särskilda tjänster i tågplane- och samordningsprocessen, under förutsättning att det sker på grundval av objektiva, transparenta, rimliga, proportionerliga och icke-diskriminerande kriterier.

– Artikel 47.4 i direktivet utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken en etablerad operatörs tidigare eller framtida grad av utnyttjande av järnvägsnätet kan utgöra ett prioriteringskriterium för tilldelning av infrastrukturkapacitet vid överbelastad infrastruktur, vilket får till följd att nya aktörers tillträde till denna infrastruktur blockeras.