Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 22 maj 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Järnvägstransport – Direktiv 2012/34/EU – Järnvägsinfrastrukturavgifter– Fastställande och uppbörd av avgifter – Artikel 29 – Undantag från principerna för avgifter – Artikel 32 – Uppräkningar – Beräkningssätt och offentliggörande – Artikel 56 – Regleringsorganets uppgifter – Förfarandet för beräkning av uppräkningar enligt nationell rätt– Villkor”

I mål C-538/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 21 augusti 2023, som inkom till domstolen den 22 augusti 2023, i målet

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

mot

Schienen-Control Kommission,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domarna M. Gavalec, Z. Csehi (referent) och F. Schalin,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– ÖBB-Infrastruktur AG, genom K. Retter, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

– WESTbahn Management GmbH, genom E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

– Schienen-Control Kommission, genom R. Streller, ordförande,

– Österrikes regering, genom A. Posch, J. Schmoll och G. Kunnert, samtliga i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom E.M. M. Besselink och M.K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Norges regering, genom T. Aalia och G.G. Mostuen, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom P. Messina och E. Schmidt, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 7 november 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 8.4, 27.2 och 27.4 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, och rättelse i EUT L 351, 2020, s. 64), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 (EUT L 352, 2016, s. 1) (nedan kallat direktiv 2012/34), jämförd med bilaga IV till detta direktiv, artiklarna 31.3 och 32 i nämnda direktiv samt artikel 2 led 1 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/909 av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs (EUT L 148, 2015, s. 17).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, ÖBB-Infrastruktur AG (nedan kallat ÖBB-Infra), den största järnvägsinfrastrukturförvaltaren i Österrike, WESTbahn Management GmbH (nedan kallat WESTbahn), ett järnvägsföretag, och, å andra sidan, Schienen-Control Kommission (regleringsmyndigheten för järnvägsnätet, Österrike) (nedan kallad SCK), angående godkännande av uppräkningar av infrastrukturavgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2012/34

3 I skälen 34, 43 och 70 i direktiv 2012/34 anges följande:

”(34) För att säkerställa öppenhet och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen och tjänster på anläggningar för tjänster för samtliga järnvägsföretag bör all information som krävs för att utnyttja tillträdesrätten offentliggöras i en beskrivning av järnvägsnätet. Beskrivningen av järnvägsnätet bör offentliggöras på minst två av unionens officiella språk, i enlighet med befintlig internationell praxis.

…

(43) Inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna bör systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen.

…

(70) Den generella nivån på kostnadstäckningen via infrastrukturavgifter inverkar på hur höga statliga bidrag som behövs. Medlemsstaterna kan tänkas fordra olika nivåer av generell kostnadstäckning. Alla avgiftssystem bör dock möjliggöra att trafik kan använda järnvägsnätet förutsatt att den åtminstone kan täcka den extra kostnadsbelastning den innebär.”

4 I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

1) *järnvägsföretag*: varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med detta direktiv vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg med kravet att företaget måste tillhandahålla dragkraft; detta gäller även företag som endast tillhandahåller dragkraft.

2) *infrastrukturförvaltare*: varje organ eller företag som ansvarar för drift, underhåll och modernisering av järnvägsinfrastruktur på ett nät, samt för deltagande i dess utveckling, i enlighet med regler som medlemsstaten fastställer inom ramen för sin allmänna politik avseende utveckling och finansiering av infrastruktur.

…

19) *sökande*: ett järnvägsföretag eller en internationell sammanslutning av järnvägsföretag eller andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG)

nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1)] och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet.

…

26) *beskrivning av järnvägsnät*: en redogörelse som i detalj anger allmänna regler, tidsfrister, förfaranden och kriterier för avgifter och tilldelning av kapacitet, inbegripet annan information som krävs för att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet.

…”

5 I artikel 4 i direktivet, med rubriken ”Järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares oberoende ställning”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att järnvägsföretag som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av medlemsstaterna har en oberoende ställning när det gäller förvaltning, administration och intern kontroll över frågor som gäller administration, ekonomi och bokföring, som innebär att de ska hålla i synnerhet tillgångar, budget och bokföring åtskilda från statens.

2. Infrastrukturförvaltaren ska med iakttagande av det ramverk för avgifter och tilldelning och de specifika regler som medlemsstaterna fastställer ha ansvaret för sin egen förvaltning, administration och interna kontroll.”

6 Artikel 8 i samma direktiv, med rubriken ”Finansiering av infrastrukturförvaltaren”, har följande lydelse i punkt 4 första stycket:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att en infrastrukturförvaltares resultaträkningar är balanserade under normala verksamhetsförhållanden och över en rimlig period av högst fem år, så att inkomsterna från infrastrukturavgifter, överskott från annan affärsverksamhet, inkomster utan återbetalningskrav från privata källor och statlig finansiering, inbegripet förskottsbetalningar från staten i förekommande fall, åtminstone täcker utgifterna för infrastrukturen.”

7 I artikel 27 i direktiv 2012/34, med rubriken ”Beskrivning av järnvägsnätet”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 4:

”2. Beskrivningen av järnvägsnätet ska ange vilken art av infrastruktur som är tillgänglig för järnvägsföretag, och den ska innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde till den berörda järnvägsinfrastrukturen. Beskrivningen av järnvägsnätet ska även innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde till de anläggningar för tjänster som är knutna till infrastrukturförvaltarens järnvägsnät och tillhandahållande av tjänster i dessa anläggningar eller ange en webbplats där sådan information görs tillgänglig gratis i elektroniskt format. Innehållet i beskrivningen av järnvägsnätet fastställs i bilaga IV.

…

4. Beskrivningen av järnvägsnätet ska offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löper ut.”

8 Artikel 29 i direktivet har rubriken ”Fastställande och uppbörd av avgifter”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter med beaktande av det förvaltningsmässiga oberoende som anges i artikel 4.

Med beaktande av detta villkor ska medlemsstaterna även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter eller delegera sådan behörighet till infrastrukturförvaltaren.

Medlemsstaterna ska säkerställa att beskrivningen av järnvägsnätet omfattar ramverket och reglerna för fastställande och uttag av avgifter eller hänvisas till en webbplats där detta ramverk och dessa regler offentliggörs.

Infrastrukturförvaltaren ska fastställa och uppbära avgiften för utnyttjande av infrastruktur i enlighet med de fastställda ramarna och reglerna för fastställande och uttag av avgifter.

…”

9 Artikel 31 i direktivet har rubriken ”Principer för fastställande och uttag av avgifter”. I punkt 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 i denna artikel eller artikel 32 ska avgiften för minimipaketet och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

Före den 16 juni 2015 ska kommissionen anta åtgärder om fastställande av förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 62.3.

Infrastrukturförvaltaren får besluta att gradvis anpassa sig till dessa förfaranden under en period av högst fyra år efter dessa genomförandeakters ikraftträdande.”

10 Artikel 32 i samma direktiv, med rubriken ”Undantag från principerna för avgifter”, har följande lydelse i punkterna 1 och 6:

”1. För att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader får medlemsstaterna, om marknaden kan tåla detta, lägga på uppräkningar på grundval av principer om effektivitet, öppenhet och icke-diskriminering, samtidigt som största möjliga konkurrenskraft säkerställs för järnvägens marknadssegment. Avgiftssystemet ska respektera de produktivitetsökningar som järnvägsföretagen uppnått.

Avgifternas nivå får dock inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av driften av tågtrafiken, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Innan medlemsstaterna fastställer sådana uppräkningar ska de se till att infrastrukturförvaltarna utvärderar huruvida dessa är relevanta för specifika marknadssegment och beakta åtminstone de par som förtecknas i punkt 1 i bilaga VI samt beakta de relevanta paren. Den förteckning över marknadssegment som fastställs av infrastrukturförvaltarna ska innehålla åtminstone följande tre segment: godstransporter, persontransporter inom ramen för ett avtal om allmän trafik och övriga persontransporter.

Infrastrukturförvaltarna får ytterligare särskilja marknadssegment enligt de transporterade varorna eller personerna.

Även marknadssegment där järnvägsföretag för närvarande inte är verksamma, men där de kan tillhandahålla transporter under avgiftssystemets giltighetstid ska fastställas. Infrastrukturförvaltaren får inte införa någon uppräkning i avgiftssystemet för dessa marknadssegment.

Förteckningen över marknadssegment ska offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet och ska ses över minst vart femte år. Det regleringsorgan som avses i artikel 55 ska kontrollera denna förteckning i enlighet med artikel 56.

…

6. Om en infrastrukturförvaltare har för avsikt att ändra de grunddrag i avgiftssystemet som avses i punkt 1 i denna artikel ska han offentliggöra detta senast tre månader före utgången av tidsfristen för offentliggörande av beskrivningen av järnvägsnätet enligt artikel 27.4.”

11 I artikel 56 i direktiv 2012/34, med rubriken ”Regleringsorganets uppgifter”, föreskrivs följande i punkterna 1, 2, 6, 9 och 10:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 46.6, ska en sökande som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt kunna överklaga till regleringsorganet, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget eller tjänsteleverantören om

a) beskrivningen av järnvägsnätet, i dess preliminära och slutgiltiga versioner,

b) de kriterier som fastställs i denna beskrivning,

c) tilldelningsförfarandet och dess resultat,

d) avgiftssystemet,

e) nivån eller strukturen i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala,

f) åtgärder för tillträde enligt artiklarna 10–13,

g) tillträde till och avgifter för tjänster i enlighet med artikel 13,

h) trafikledningen,

i) planeringen av modernisering och planerat eller oplanerat underhållsarbete,

j) efterlevnaden av de krav, inbegripet sådana som rör intressekonflikter, som fastställs i artiklarna 2.13, 7, 7a, 7b, 7c och 7d.

2. Utan att det påverkar de nationella konkurrensmyndigheternas befogenheter att säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster, ska regleringsorganet ha befogenhet att

övervaka konkurrenssituationen på marknaderna för järnvägstjänster, däribland i synnerhet marknaden för persontrafik med höghastighetståg, och infrastrukturförvaltarens verksamhet i samband med punkt 1 a–j. Regleringsorganet ska särskilt, på eget initiativ och i syfte att förhindra diskriminering av sökande, kontrollera att punkt 1 a-j efterlevs. I synnerhet ska det kontrollera huruvida beskrivningen av järnvägsnätet innehåller diskriminerande bestämmelser eller ger infrastrukturförvaltaren godtyckliga befogenheter som kan användas för diskriminering av sökande.

…

6. Regleringsorganet ska säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med avsnitt 2 i kapitel IV och inte är diskriminerande. Förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter ska bara vara tillåten om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet ska ingripa om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot detta kapitel.

…

9. Regleringsorganet ska behandla varje klagomål och vid behov begära in relevant information och inleda samråd med de berörda parterna inom en månad efter det att klagomålet lämnats in. Det ska fatta beslut om varje klagomål, vidta åtgärder för att avhjälpa en situation och informera alla berörda parter om sitt motiverade beslut inom en fastställd, rimlig tid och under alla omständigheter inom sex veckor efter det att all relevant information har lämnats in. Utan att det påverkar de nationella konkurrensmyndigheternas befogenheter att säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster ska regleringsorganet på eget initiativ när det är lämpligt besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrensen och all annan icke önskvärd utveckling på dessa marknader, i synnerhet med avseende på punkt 1 a–j.

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. Regleringsorganet ska kunna se till att dess beslut verkställs genom lämpliga sanktioner, däribland vite.

Om ett beslut om att vägra tilldelning av infrastrukturkapacitet eller villkoren i ett erbjudande om kapacitet överklagas ska regleringsorganet antingen bekräfta att det inte behövs någon ändring av infrastrukturförvaltarens beslut, eller begära en ändring av det beslutet i enlighet med riktlinjer som regleringsorganet anger.

10. Medlemsstaterna ska säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol. Överklagandet får ha suspensiv verkan på regleringsorganets beslut endast om omedelbar tillämpning av regleringsorganets beslut kan orsaka oåterkalleliga eller uppenbart orimliga skador för sökanden. Denna bestämmelse påverkar inte den domstols grundlagsenliga befogenheter som behandlar överklagandet, i förekommande fall.”

12 I bilaga IV till direktiv 2012/34 anges de uppgifter som ska anges i den beskrivning av järnvägsnätet som nämns i artikel 27 i direktivet.

Genomförandeförordning 2015/909

13 I artikel 2 i genomförandeförordning nr 2015/909, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

1. *direkt kostnad*: den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

2. *direkt kostnad per enhet*: den direkta kostnaden per tågkilometer, fordonskilometer, bruttotonkilometer för ett tåg, eller en kombination av dessa.

…”

14 I artiklarna 3 och 4 i genomförandeförordningen fastställs för beräkningen av direkta kostnader ”[d]irekta kostnader för hela nätet” respektive ”[k]ostnader som inte kan göras gällande”.

15 I artikel 3.1 i genomförandeförordningen föreskrivs följande:

”De direkta kostnaderna för hela nätet ska beräknas som skillnaden mellan, å ena sidan, kostnaderna för att tillhandahålla tjänsterna i minimipaketet av tillträdestjänster och för tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster och, å andra sidan, de kostnader som inte kan göras gällande som avses i artikel 4.”

Österrikisk rätt

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (förbundslagen om järnvägar, spårbundna fordon på järnväg och järnvägstrafik) av den 7 mars 1957 (BGBl., 60/1957) innehåller sedan dess lydelse av den 27 november 2015 (BGBl. I, 137/2015), en 67d § i vilken följande föreskrivs i punkterna 1 och 6:

”1. Om infrastrukturavgifter och andra intäkter från förvaltningen av järnvägsinfrastrukturen inte är tillräckliga för att täcka de totala kostnaderna, får uppräkningar fastställas på grundval av principer som är effektiva, öppna och icke-diskriminerande, samtidigt som största möjliga konkurrenskraft säkerställs för järnvägsmarknadssegmenten. Avgifternas nivå får dock inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av driften av tågtrafiken, plus ett vinstuttag som marknaden kan tåla, hindras från att använda infrastrukturen.

…

6. För att fastställa uppräkningar krävs tillstånd från [SCK], som ska ge sitt godkännande om villkoren i punkt 1 är uppfyllda. …”

17 I Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (förbundslagen om de österrikiska federala järnvägarnas rättsförhållanden) av den 29 december 1992 (BGBl. I, 825/1992), i dess lydelse av den 19 augusti 2009 (BGBl. I, 95/2009), föreskrivs följande i 42 § 1:

”[ÖBB-Infra] ska bära kostnaderna för att fullgöra sitt uppdrag. På begäran av [ÖBB-Infra] ska förbundsstaten betala ut ett bidrag till [ÖBB-Infra] för bland annat driften av järnvägsinfrastrukturen och tillhandahållandet av denna till användarna, om och så länge som de intäkter som användarna av järnvägsinfrastrukturen kan erhålla på de villkor som gäller på den berörda marknaden inte täcker kostnaderna för en ekonomiskt ansvarsfull och effektiv förvaltning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 ÖBB-Infra är den största järnvägsinfrastrukturförvaltaren i Österrike. ÖBB-Infra fastställer och tar ut avgifter för utnyttjande av infrastrukturen och offentliggör information om dessa i beskrivningen av järnvägsnätet. Dessa avgifter består bland annat av avgifter för de direkta kostnaderna för utnyttjande av infrastrukturen och uppräkningar av nämnda avgifter. Sådana uppräkningar ska enligt 67 § i förbundslagen om järnvägar, spårbundna fordon på järnväg och järnvägstrafik, i dess lydelse av den 27 november 2015, underställas SCK för godkännande.

19 Den 12 augusti 2016 ansökte ÖBB-Infra hos SCK om tillstånd att höja infrastrukturavgifterna för 2018 års tågplaneperiod, det vill säga perioden 10 december 2017–8 december 2018. Det rörde sig om ÖBB-Infras första begäran i detta avseende.

20 SCK beviljade uppräkningarna genom beslut av den 12 december 2016. WESTbahn överklagade beslutet till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike), som är den hänskjutande domstolen. Denna domstol upphävde, i dom av den 5 juli 2017, beslutet och återförvisade målet till SCK för ett nytt beslut.

21 Den 18 augusti 2017 ansökte ÖBB-Infra hos SCK om tillstånd att höja infrastrukturavgifterna för 2019 års tågplaneperiod, det vill säga perioden 9 december 2018–7 december 2019. SCK förenade denna ansökan, med referensnummer SCK-17–009, med ansökan i ärendet SCK-16–012 om godkännande av uppräkningar för 2018 års tågplaneperiod.

22 SCK inledde dessutom ett förfarande, med referensnummer SCK-18–010, som syftade till att kontrollera ÖBB-Infras direkta kostnader och förenade även detta förfarande med de ovannämnda förfarandena SCK-16–012 och SCK-17–009.

23 I 2018 års beskrivning av järnvägsnätet angavs för varje marknadssegment endast den totala avgift som skulle betalas per körd tågkilometer. I 2019 års beskrivning av järnvägsnätet angavs däremot avgifterna för direkta kostnader och uppräkningarna för varje tågkilometer som körs för varje marknadssegment separat samt den totala avgift som skulle betalas per tågkilometer, vilken erhölls genom tillägg av avgifter och uppräkningar.

24 Vad gäller uppräkningarna angavs det i beskrivningarna av järnvägsnätet för åren 2018 och 2019 att tillståndsförfarandet fortfarande pågick. I 2019 års beskrivning av järnvägsnätet angavs dessutom att om det slutliga beslutet att avsluta detta förfarande inte hade fattats förrän efter det att tågplaneperioden hade inletts, skulle det i förekommande fall ske en återbetalning eller uppbörd av de avgifter som tagits ut med ett för högt respektive för lågt belopp.

25 Den 24 juni 2019 begärde ÖBB-Infra att ansökningarna avseende uppräkningarna för åren 2018 och 2019 skulle ändras med motiveringen att om SCK, inom ramen för SCK-18–010-förfarandet, fastställde de direkta kostnaderna till en lägre nivå än vad som fastställts av ÖBB-Infra, skulle dessa uppräkningar fastställas till en högre nivå för att uppnå det intäktsmål som fastställts av Verkehrsministerium (Transportministeriet, Österrike).

26 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang erinrat om att ÖBB-Infra har erhållit statliga bidrag för åren 2018 och 2019 och att transportministeriet för varje tågplaneperiod meddelar ÖBB-Infra det totala avgiftsbelopp som ÖBB-Infra ska uppbära från infrastrukturavgifter, jämte uppräkningar. SCK grundar sin beräkning av uppräkningar på detta intäktsmål.

27 Det var först genom ett beslut av den 17 december 2020 som SCK fastställde avgifterna för direkta kostnader och uppräkningar samt den totala avgift som skulle betalas per körd tågkilometer för perioderna i tågplanen för åren 2018 och 2019.

28 ÖBB-Infra och WESTbahn överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen. ÖBB-Infra har ifrågasatt nämnda beslut och har yrkat högre uppräkningar än de som offentliggjorts i 2018 och 2019 års beskrivningar av järnvägsnätet.

29 I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen för det första få klarhet i huruvida det är möjligt att uppräkningarna av avgifterna godkänns efter det att den berörda tågplanens giltighetstid har löpt ut. För det andra är den hänskjutande domstolen osäker på i vilken ordning dessa höjningar ska offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet och godkännandet av nämnda höjningar samt, för det tredje, på omfattningen av det offentliggörande som krävs. För det fjärde vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida medlemsstaten är bunden av storleken på de avgiftsuppräkningar som den ska godkänna. Den hänskjutande domstolen vill för det femte få klarhet i vilken inverkan ett ”intäktsmål”, som medlemsstaten fastställt, eventuellt kan ha på beräkningen av dessa uppräkningar.

30 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska unionsrätten, i synnerhet artikel 32 i [direktiv 2012/34], tolkas på så sätt att en medlemsstat ska fastställa uppräkningar i förväg, innan den berörda tågplaneperioden som ansökningarna om uppräkningar avser börjar (eller åtminstone innan den löper ut), eller får medlemsstaten även fastställa uppräkningarna i efterhand, efter att den berörda tågplaneperioden har löpt ut (eventuellt flera år senare)? Ska medlemsstatens godkännande av uppräkningarna anses utgöra en slutlig fastställelse i den mening som avses i artikel 32 i direktiv 2012/34?

2) Ska unionsrätten, i synnerhet artikel 32.1 och 32.6 jämförd med artikel 27.4 i [direktiv 2012/34], tolkas på så sätt att uppräkningarna (vid en ändring av grunddrag i avgiftssystemet) först ska offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet (eventuellt i förening med förbehåll för att de fastställs) och att de därefter ska fastställas av medlemsstaten, det vill säga först efter offentliggörandet, och att dessa steg ska ske i denna kronologiska ordning? Räcker det att ’enbart’ uppräkningarnas nivå justeras i förhållande till föregående års tågplaneperiod för att det ska anses föreligga en ändring av grunddrag i avgiftssystemet i den mening som avses i artikel 32.6 i [direktiv 2012/34]?

3) Om fråga 2 första meningen besvaras jakande, ska då unionsrätten, i synnerhet artikel 32.1 och 32.6 jämförd med artikel 27.2 och 27.4 i direktiv 2012/34 och bilaga IV punkt 2 i direktiv 2012/34 – i ljuset av principerna om öppenhet och planeringssäkerhet i skäl 34 i direktiv 2012/34 – tolkas på så sätt att en medlemsstat inte får fastställa uppräkningar om storleken på själva uppräkningarna inte offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet för den berörda tågplaneperioden (för vilken ansökningar om dessa uppräkningar gjorts), utan det endast är de totala avgifterna per körd tågkilometer (som beräknats som summan av avgifter för den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs enligt artikel 31.3 i direktiv 2012/34 och uppräkningarna enligt artikel 32 i direktiv 2012/34 för respektive marknadssegment som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet, vilket får till följd att järnvägsföretagen utifrån beskrivningen av järnvägsnätet varken kan utläsa avgifterna för ’direkta kostnader’ (i den mening som avses i artikel 31.3 i [direktiv 2012/34] jämförd med artikel 2 punkt 1 i [genomförandeförordning 2015/909] eller uppräkningarna enligt artikel 32 i [direktiv 2012/34] för respektive marknadssegment?

4) Om fråga 2 första meningen besvaras jakande, ska då unionsrätten, i synnerhet artikel 32.1 och 32.6 jämförd med artikel 27.4 i [direktiv 2012/34] – i ljuset av principerna om öppenhet och planeringssäkerhet i skäl 34 i [direktiv 2012/34] – tolkas på så sätt att de uppräkningar som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet för den berörda tågplaneperioden är bindande för medlemsstaten när den fastställer uppräkningarna? Medför denna bindande verkan att medlemsstaten inte får fastställa högre uppräkningar i ett marknadssegment än de som offentliggjorts i den tillhörande beskrivningen av järnvägsnätet? Eller föreligger en sådan bindande verkan endast med avseende på de totala avgifterna som fastställts (det vill säga avgifterna för ’direkta kostnader’ i den mening som avses i artikel 31.3 i [direktiv 2012/34] med tillägg för uppräkningarna enligt artikel 32 i [direktiv 2012/34]), med följden att dessa inte får vara högre än de som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet, medan uppräkningarna i sig däremot får sättas högre än de som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet? Får den ansökan om fastställelse som ursprungligen ingetts till medlemsstaten även en bindande verkan med avseende på uppräkningarnas nivå, och om så är fallet, i vilket hänseende får en justering inte längre ske (är det inte längre tillåtet att justera nivån uppåt eller att justera den nedåt)? Finns det någon annan form av bindande verkan?

5) Ska unionsrätten, i synnerhet artikel 32.1 i direktiv 2012/34, tolkas på så sätt att grunden för att fastställa huruvida uppräkningar principiellt är tillåtna (bortsett från den obligatoriska prövningen av vad marknaden kan bära) – det vill säga i syfte att uppnå fullständig kostnadstäckning för infrastrukturförvaltaren – *inte* är de sammanlagda intäkter som medlemsstaten föreskriver att järnvägsinfrastrukturförvaltaren ska uppnå (’intäktsmål’), vilket består av summan av avgifter för den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs i den mening som avses i artikel 31.3 i direktiv 2012/34 och uppräkningar enligt artikel 32.1 i direktiv 2012/34, utan det i stället är nödvändigt att beräkna och fastställa kostnaden för att uppnå fullständig kostnadstäckning, för att på grundval av denna kunna bedöma huruvida och i vilken omfattning uppräkningar i förekommande fall får fastställas? Ska, vid denna fastställelse av huruvida det principiellt är tillåtet att lägga på uppräkningar (bortsett från den obligatoriska prövningen av vad marknaden kan bära), även statligt stöd från medlemsstaten till järnvägsinfrastrukturförvaltaren beaktas, och om så är fallet, på vilket sätt ska det ske? Ska dessa statliga stöd i förekommande fall dras av från den nödvändiga kostnaden för att uppnå fullständig kostnadstäckning (utöver avgifterna för den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs)? Ska unionsrätten, i synnerhet artikel 32.1 jämförd med artikel 8.4 i direktiv 2012/34, i detta sammanhang tolkas på så sätt att medlemsstaten, utöver

avgifterna för den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs och de statliga stöd som eventuellt ska beaktas, även ska fastställa alla ytterligare vinster som järnvägsinfrastrukturförvaltaren gör från annan ekonomisk verksamhet och alla stöd som finansieras av privata källor och inte ska återbetalas, och beakta dessa vid bedömningen av om uppräkningarna är tillåtna, och om så är fallet, i vilken form ska det ske, och ska det i förekommande fall också ske genom avdrag från den nödvändiga kostnaden för att uppnå fullständig kostnadstäckning? Ska andra avgifter som tas ut av järnvägsinfrastrukturförvaltaren – såsom avgifter för användning av plattformar för passagerare (’stationsavgift’) och avgifter för användning av elförsörjningsutrustning för drivmotorström till tåg – och andra ekonomiska poster hos järnvägsinfrastrukturförvaltaren beaktas vid denna bedömning?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2012/34, och särskilt artikel 32 i detta, ska tolkas så, att direktivet inte utgör hinder för att en medlemsstat inför ett tillståndsförfarande för uttag av uppräkningar av de avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur som infrastrukturförvaltaren har fastställt och, om så är fallet, huruvida det beslut som fattas efter detta förfarande med nödvändighet måste fattas innan den tågplaneperiod för vilken dessa uppräkningar har begärts börjar gälla. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida detta tillstånd ska anses vara slutgiltigt.

32 Enligt artikel 32.1 första stycket i direktiv 2012/34 får medlemsstaterna, för att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader, om marknaden kan tåla detta, lägga på uppräkningar på grundval av principer om effektivitet, öppenhet och icke-diskriminering, samtidigt som största möjliga konkurrenskraft säkerställs för järnvägens marknadssegment. I artikel 32.1 tredje stycket föreskrivs att innan medlemsstaten fastställer sådana uppräkningar ska den se till att infrastrukturförvaltaren utvärderar huruvida dessa är relevanta för specifika marknadssegment och åtminstone beakta de par som förtecknas i punkt 1 i bilaga VI till direktivet samt beakta de relevanta paren.

33 Dessa uppräkningar tillkommer utöver avgifterna för utnyttjande av infrastruktur och anläggningar för tjänster, vilka utgör en grundläggande del av systemet för uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur, såsom det regleras i avsnitt 2 i kapitel IV i direktiv 2012/34.

34 I detta avsnitt 2 krävs enligt artikel 29.1 första stycket i direktiv 2012/34 att medlemsstaterna, för att systemet för fastställande och uttag av avgifter för denna infrastruktur ska fungera väl, ska fastställa ett ”ramverk för fastställande och uttag av avgifter”, samtidigt som järnvägsinfrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende enligt artikel 4 i direktivet ska respekteras. I artikel 29.1 fjärde stycket i direktivet preciseras att förvaltaren ska fastställa och uppbära avgiften för utnyttjande av infrastruktur i enlighet med de fastställda ramarna och reglerna för fastställande och uttag av avgifter.

35 I artikel 29.1 i direktiv 2012/34 fastställs i detta avseende en kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och infrastrukturförvaltaren vad beträffar avgiftssystemen. Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter,

medan det i princip är på infrastrukturförvaltaren som det ankommer att fastställa och ta ut avgifterna (dom av den 9 september 2021, LatRailNet och Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

36 Eftersom artikel 32 i nämnda direktiv ingår i samma avsnitt i kapitel IV i direktiv 2012/34 som artikel 29 i samma direktiv, kan det inte förhålla sig annorlunda vid fastställandet av uppräkningar, trots att det i artikel 32.1 tredje stycket i direktivet hänvisas till ett godkännande från medlemsstaten av sådana uppräkningar, särskilt som den kompetensfördelning som införts genom sistnämnda bestämmelse återspeglar artikel 4 i direktivet.

37 Det framgår emellertid av ordalydelsen i artikel 56.1 d och e i direktiv 2012/34 att de beslut som fattas av järnvägsinfrastrukturförvaltaren om avgiftssystemet och nivån eller strukturen på infrastrukturavgifterna ska kontrolleras av regleringsorganet.

38 I detta avseende är det för det första utrett att detta organ, enligt artikel 56.1 och 56.2 i direktiv 2012/34, agerar antingen på begäran av en sökande, i den mening som avses i artikel 3.19 i detta direktiv, eller på eget initiativ. Enligt artikel 56.6 i direktivet ska organet dessutom säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med avsnitt 2 i kapitel IV i samma direktiv och att de inte är diskriminerande.

39 För det andra ska regleringsorganets beslut, enligt artikel 56.9 andra stycket och 56.10 i direktiv 2012/34, vara bindande för alla berörda parter, de ska inte omfattas av kontroll av en annan administrativ instans och de ska kunna överklagas till domstol.

40 För det tredje kan regleringsorganets befogenhet att kontrollera huruvida infrastrukturavgifterna är lagenliga i synnerhet inte vara beroende av huruvida ärendet hänskjutits till organet före eller efter utgången av respektive giltighetstid för dessa avgifter. Detta organ kan nämligen inte med framgång göra gällande att det saknar befogenhet att pröva lagenligheten av infrastrukturavgifter som har tagits ut i det förflutna. En sådan befogenhet innebär nödvändigtvis att organet i förekommande fall kan slå fast att avgifterna är ogiltiga med retroaktiv effekt (se, för ett likande resonemang, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 87, och dom av den 7 mars 2024, Die Länderbahn m.fl., C-582/22, EU:C:2024:213, punkterna 49 och 55).

41 Av det ovan anförda följer att det avgiftssystem som införts genom direktiv 2012/34 grundar sig på principen att det ankommer på medlemsstaten att inrätta ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter som bland annat omfattar de allmänna reglerna för fastställande och uttag av avgifter, att det ankommer på infrastrukturförvaltaren att genomföra detta ramverk och att fastställa och uppbära avgifter för utnyttjande av denna infrastruktur och serviceanläggningar samt eventuella uppräkningar av dessa avgifter och att de beslut som fattas av infrastrukturförvaltaren kan prövas av regleringsorganet, vars kontroll sker i efterhand och vars beslut kan ha retroaktiv verkan.

42 I direktiv 2012/34, och i synnerhet i kapitel IV, föreskrivs däremot inte något förfarande för förhandstillstånd vare sig för avgifter för utnyttjande av infrastruktur och serviceanläggningar eller för eventuella uppräkningar av dessa avgifter.

43 Det framgår närmare bestämt av ordalydelsen i artikel 56 i direktiv 2012/34, liksom av ordalydelsen i artikel 30 i 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), som föregick

artikel 56 i direktiv 2012/34, att det i denna artikel inte föreskrivs något förfarande för förhandsgodkännande av infrastrukturavgifter. I artikel 56 föreskrivs inte att infrastrukturförvaltare ska lämna in de infrastrukturavgifter som de har för avsikt att ta ut eller de variabler som gör det möjligt att fastställa dem till regleringsorganet för godkännande. Tvärtom föreskrivs i nämnda artikel 56 endast en kontroll av de avgifter som redan har fastställts, vilket framgår av bland annat punkt 1 och punkt 6 första meningen i nämnda artikel. Denna kontroll ankommer på regleringsorganet som fattar beslut antingen inom ramen för ett överklagande eller ex officio (se, för ett likande resonemang, dom av den 24 februari 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punkterna 43 och 50).

44 Eftersom det i direktiv 2012/34, såsom framgår av det ovan anförda, inte föreskrivs något förfarande för förhandsgodkännande av infrastrukturavgifter eller variabler som gör det möjligt att fastställa dessa avgifter, kan det inte heller fastställa närmare bestämmelser för ett sådant förfarande (se, analogt, dom av den 24 februari 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punkt 54).

45 Med hänsyn till att regleringsorganet, i enlighet med artikel 56 i direktiv 2012/34, får fatta beslut på eget initiativ och att det, i enlighet med punkt 6 i denna artikel, ska säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med avsnitt 2 i kapitel IV i direktivet, kan direktivet inte tolkas så, att det utgör hinder för att en medlemsstat kräver att regleringsorganet i samtliga fall ex officio prövar de beslut som fattats av en järnvägsinfrastrukturförvaltare i fråga om fastställande och uttag av avgifter.

46 Av samma skäl utgör direktivet inte heller hinder för att en medlemsstat, inom ramen för införlivandet av direktiv 2012/34 med nationell rätt, föreskriver att en sådan systematisk kontroll ska ske så snart infrastrukturförvaltaren underrättar regleringsorganet om sin avsikt att ta ut avgifter eller att göra ändringar av dessa.

47 Ett sådant tillståndsförfarande får emellertid inte äventyra vare sig det faktiska genomförandet av det avgiftssystem som införts genom kapitel IV i direktiv 2012/34 eller andra bestämmelser i detta direktiv, dess samstämmighet eller de mål som eftersträvas med direktivet.

48 Domstolen erinrar om att det system som inrättats genom direktiv 2012/34 syftar till att säkerställa infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende. Domstolen har härvidlag vid flera tillfällen slagit fast att för att säkerställa ett sådant oberoende ska infrastrukturförvaltaren – inom det ramverk för fastställande och uttag av avgifter som medlemsstaterna har föreskrivit – förfoga över ett visst handlingsutrymme för att bestämma avgiftsbeloppet så att den kan använda detta som ett förvaltningsmässigt verktyg (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2021, LatRailNet och Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

49 Den kontroll som regleringsorganet utövar inom ramen för ett tillståndsförfarande ska följaktligen begränsas till åsidosättanden av bestämmelserna i avsnitt 2 i kapitel IV i direktiv 2012/34 eller av icke-diskrimineringsprincipen. Regleringsorganet har således inte befogenhet att tvinga järnvägsinfrastrukturförvaltaren att underkasta sig regleringsorganets lämplighetsbedömning, eftersom regleringsorganet därigenom skulle undergräva det handlingsutrymme som denna förvaltare ska ha (se, för ett likande resonemang, dom av den 9 september 2021, LatRailNet och Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkterna 46 och 47).

50 Även om villkoren för ett eventuellt tillståndsförfarande, såsom framgår av punkt 44 ovan, inte fastställs i direktiv 2012/34, får sådana villkor emellertid inte inkräkta på de berörda aktörernas befogenheter och, i synnerhet, hindra järnvägsinfrastrukturförvaltaren från att iaktta den frist som föreskrivs i artikel 27.4 i direktiv 2012/34 för offentliggörande av beskrivningen av järnvägsnätet.

51 Ett tillståndsförfarande får inte heller begränsa möjligheten för de personer som avses i artikel 56.1 i direktiv 2012/34 att göra gällande sina rättigheter om de anser sig ha utsatts för orättvis behandling, diskriminering eller annan skada, bland annat genom att överklaga beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller, i förekommande fall, järnvägsföretaget eller den som driver en anläggning för tjänster.

52 Ett tillståndsförfarande får dessutom inte hindra regleringsorganet från att utföra sina uppgifter i enlighet med artikel 56 i direktiv 2012/34 eller äventyra det skydd som ska ges till sökande.

53 Det ska härvidlag erinras om att enligt artikel 56.10 i direktivet ska regleringsorganets beslut kunna överklagas till domstol.

54 Ett beslut som regleringsorganet fattar inom ramen för ett tillståndsförfarande kan således endast vara slutgiltigt på det administrativa planet och kan inte undantas från domstolsprövning.

55 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 29.1, 32 och 56 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat tillämpar ett tillståndsförfarande för uttag av uppräkningar av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur vilka fastställts av järnvägsinfrastrukturförvaltaren, dock under förutsättning att ett sådant förfarande iakttar det handlingsutrymme som järnvägsinfrastrukturförvaltaren ska ha för att fastställa avgiftsbeloppen så att denna kan använda dem som förvaltningsmedel, inte inkräktar på de berörda aktörernas befogenheter och inte hindrar regleringsorganet från att utföra sina uppgifter i enlighet med nämnda artikel 56.

Den andra och den tredje frågan

56 Den hänskjutande domstolens andra och tredje fråga avser båda räckvidden av den skyldighet att offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet som föreskrivs i artikel 27 i direktiv 2012/34 i samband med uppräkningar av de avgifter som fastställs på grundval av artikel 32 i direktivet. De ska därför prövas gemensamt.

57 Den hänskjutande domstolen har ställt nämnda frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 27.2, 32.1 och 32.6 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att avgiftsuppräkningar måste offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet innan de godkänns av regleringsorganet, vidare, huruvida det i denna beskrivning, för varje segment av den berörda marknaden, ska specificeras de upplysningar om uppräkningar som läggs till avgifterna för direkta kostnader för järnvägsdriften och, dessutom, huruvida enbart en ändring av beloppet för dessa uppräkningar utgör en ändring av ett grunddrag i avgiftssystemet, i den mening som avses i artikel 32.6 i direktivet.

58 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i sambandet mellan skyldigheten att offentliggöra beskrivningen av järnvägsnätet och förfarandet för godkännande av avgiftsuppräkningar, såsom detta föreskrivs i nationell rätt.

59 Det framgår av svaret på den första frågan att direktiv 2012/34, eftersom det inte föreskriver något tillståndsförfarande, således inte heller innehåller närmare bestämmelser som ett sådant förfarande ska iaktta.

60 De förbehåll som framförts i samband med svaret på den första frågan är emellertid även relevanta i detta sammanhang. De villkor som enligt nationell rätt krävs för ett sådant tillståndsförfarande får således inte inkräkta på de berörda aktörernas befogenheter och, i synnerhet, göra det omöjligt för järnvägsinfrastrukturförvaltaren att iaktta den frist för offentliggörande av beskrivningen av järnvägsnätet som föreskrivs i artikel 27.4 i direktiv 2012/34.

61 Av detta följer att den omständigheten att en medlemsstat väljer att underkasta höjningarna av infrastrukturavgifterna ett tillståndsförfarande inte hindrar infrastrukturförvaltaren från att i beskrivningen av järnvägsnätet offentliggöra uppgifter om de uppräkningar som denna har fastställt, utan att behöva invänta utgången av detta förfarande, samtidigt som infrastrukturförvaltaren i förekommande fall anger att ett sådant förfarande pågår.

62 Den hänskjutande domstolen vill för det andra få klarhet i huruvida det, mot bakgrund av artikel 27.2 i direktiv 2012/34, är tillräckligt att beskrivningen av järnvägsnätet anger en total avgift per körd tågkilometer som täcker både de kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, i enlighet med artikel 31.3 i detta direktiv, och de uppräkningar som fastställs i enlighet med artikel 32 i nämnda direktiv, eller om det i denna beskrivning, för varje berört marknadssegment, måste anges vilka uppräkningar som ska göras utöver de avgifter som hänför sig till kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

63 I artikel 3 led 26 i direktiv 2012/34 definieras ”beskrivningen av järnvägsnätet” som ”en redogörelse som i detalj anger allmänna regler, tidsfrister, förfaranden och kriterier för systemen för avgifter och tilldelning av kapacitet, inbegripet annan information som krävs för att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet”.

64 I artikel 27.2 i direktivet preciseras att beskrivningen av järnvägsnätet ska innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde till den berörda järnvägsinfrastrukturen och till de anläggningar för tjänster som är knutna till infrastrukturförvaltarens järnvägsnät och tillhandahållande av tjänster i dessa anläggningar. Innehållet i beskrivningen av järnvägsnätet fastställs i bilaga IV till direktivet.

65 Enligt punkt 2 i denna bilaga IV ska beskrivningen av järnvägsnätet innehålla ett avsnitt om principerna för avgifter och taxor. Här ska finnas tillämpliga uppgifter om bland annat avgiftssystemet och tillräcklig information om avgifter. I avsnittet ska närmare anges vilka metoder, bestämmelser och i tillämpliga fall tariffer som används för tillämpningen av artiklarna 31–36 i direktiv 2012/34 vad gäller både kostnader och avgifter.

66 Det framgår dessutom av skäl 34 i direktivet att syftet med beskrivningen av järnvägsnätet är att ge järnvägsföretagen all information som krävs för att utnyttja tillträdesrätten till järnvägsinfrastruktur och tjänster på anläggningar för tjänster på ett icke-diskriminerande och öppet sätt.

67 Det följer av detta skäl 34 och av ordalydelsen i artikel 3 led 26, artikel 27.2 och punkt 2 i bilaga IV till direktiv 2012/34 att det, för att uppfylla kraven i dessa bestämmelser och uppnå det mål som eftersträvas med dem, inte räcker att infrastrukturförvaltaren i beskrivningen av järnvägsnätet anger en total avgift per körd tågkilometer som täcker de kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs samt eventuella uppräkningar.

68 Järnvägsföretagen har dessutom, såsom framgår av punkterna 37 och 38 ovan, rätt att vid regleringsorganet bestrida de avgifter som fastställts i beskrivningen av järnvägsnätet och göra gällande att de strider mot de regler och principer som anges i direktiv 2012/34. Eftersom uppräkningar, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 97 i sitt förslag till avgörande, styrs av regler som avviker från de avgiftsprinciper som är tillämpliga för utnyttjande av infrastruktur och anläggningar för tjänster, skulle järnvägsföretagens rätt att begära en prövning äventyras om informationen om de kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs och dessa uppräkningar inte lämnades separat i denna beskrivning.

69 Av detta följer att när infrastrukturförvaltaren fastställer uppräkningar på grundval av artikel 32 i direktiv 2012/34, ska beskrivningen av järnvägsnätet för varje berört marknadssegment innehålla uppgifter om de uppräkningar som läggs till avgifterna för kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

70 Den hänskjutande domstolen vill för det tredje få klarhet i hur artikel 32.6 i direktiv 2012/34 ska tolkas, enligt vilken en infrastrukturförvaltare som avser att ändra grunddragen i det avgiftssystem som avses i punkt 1 i denna artikel 32 ska offentliggöra detta senast tre månader före utgången av tidsfristen för offentliggörande av beskrivningen av järnvägsnätet enligt artikel 27.4 i direktivet.

71 Sistnämnda bestämmelse föreskriver att beskrivningen av järnvägsnätet ska offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löper ut.

72 Vid en ändring av ”grunddrag” i avgiftssystemet ska de tre månader som föreskrivs i artikel 32.6 i direktiv 2012/34 läggas till de fyra månader som föreskrivs i artikel 27.4 i direktivet, vilket ger de berörda operatörerna ytterligare tid för att, med kännedom om de förutsebara kostnader som de kommer att bära, förbereda sitt affärsbeslut att ansöka om järnvägsinfrastrukturkapacitet.

73 Även om direktiv 2012/34 inte definierar vad som ska anses vara ”grunddrag” i avgiftssystemet, kan det emellertid utläsas av syftet med skyldigheten att offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet, av definitionen av detta dokument och av beskrivningen av den information som nödvändigtvis ska finnas häri, såsom det erinrats om i punkterna 63–66 ovan, att ”grunddrag i avgiftssystemet”, i den mening som avses i artikel 32.6 i direktivet, omfattar de faktorer som ingår i beräkningen av uppräkningarna och den metod som använts, men inte nödvändigtvis resultatet av denna beräkning.

74 Såsom den polska regeringen och Europeiska kommissionen har påpekat i sina skriftliga yttranden, ska en ändring följaktligen inte anses utgöra en ändring av grunddragen i avgiftssystemet, om det endast är uppräkningsbeloppen som har ändrats i förhållande till den föregående giltighetstiden för tågplanen, utan att bland annat de principer som styr beräkningen av dessa uppräkningar har ändrats.

75 Den andra och den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 27.2, 32.1 och 32.6 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att, för det första, information om uppräkningar inte nödvändigtvis måste offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet innan den godkänns av regleringsorganet, för det andra, det i detta dokument, för varje berört marknadssegment, ska anges information om uppräkningar som läggs till avgifterna avseende de kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs och, för det tredje, enbart ändringen av beloppet för dessa uppräkningar inte utgör en ändring av grunddragen i avgiftssystemet, i den mening som avses i artikel 32.6 i direktivet.

Den fjärde frågan

76 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2012/34 ska tolkas så, att uppgifter om uppräkningar som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet under den aktuella tågplanens giltighetstid är bindande för regleringsorganet vid utövandet av den befogenhet att bevilja tillstånd som en medlemsstat har tilldelat regleringsorganet.

77 Såsom framgår av svaret på den första frågan ankommer det, inom ramen för den kompetensfördelning som föreskrivs i direktiv 2012/34, på järnvägsinfrastrukturförvaltaren att fastställa och ta ut avgifter för utnyttjande av denna infrastruktur, inklusive eventuella uppräkningar, i enlighet med det fastställda avgiftsramverket. Även om uttaget av dessa uppräkningar kan bli föremål för ett tillståndsförfarande ska detta förfarande respektera regleringsorganets uppgifter, såsom de säkerställs i artikel 56 i direktivet.

78 Det ankommer därefter på regleringsorganet, med tillämpning av nämnda artikel 56, att, på begäran av en sökande eller på eget initiativ, kontrollera huruvida dessa avgifter är förenliga med detta direktiv och med de nationella bestämmelser som antagits för att genomföra det. Vad särskilt gäller uppräkningar ankommer det på detta organ att kontrollera huruvida informationen om de uppräkningar som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet är förenlig med det avgiftsramverk som medlemsstaten har fastställt med tillämpning av artikel 29.1 i nämnda direktiv, och med det avgiftssystem som järninfrastrukturförvaltaren har fastställt i enlighet med artikel 32.1 och 32.6 i direktivet.

79 Regleringsorganet har således befogenhet att, inom ramen för denna kontroll, till berörd järnvägsinfrastrukturförvaltare ange de ändringar som ska göras i avgiftssystemet för att avhjälpa systemets oförenlighet med kraven i direktiv 2012/34 (se, för ett liknade resonemang, dom av den 9 september 2021, LatRailNet och Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkterna 38 och 45).

80 Även om sådana ändringar, beroende på omständigheterna, kan leda till en ökning eller minskning av uppräkningarna, ska de dock begränsas till att avhjälpa sådana situationer som är oförenliga med kraven i direktivet. Regleringsorganet har inte befogenhet att tvinga järnvägsinfrastrukturförvaltaren att underkasta sig regleringsorganets lämplighetsbedömning, eftersom regleringsorganet därigenom skulle undergräva det handlingsutrymme som denna förvaltare ska förfoga över, såsom det har erinrats om i punkt 49 ovan.

81 Den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 29.1, 32 och 56 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att information om uppräkningar som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet för den aktuella tågplanens giltighetstid är bindande för regleringsorganet vid utövandet av den befogenhet att bevilja tillstånd som en medlemsstat har tilldelat

regleringsorganet, på så sätt att de ändringar som regleringsorganet begär att infrastrukturförvaltaren ska göra avseende dessa uppräkningar ska begränsas till att avhjälpa situationer som är oförenliga med nämnda direktiv och inte innehålla lämplighetsbedömningar från detta organs sida.

Den femte frågan

82 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 32.1 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att den utgör hinder för att det vid fastställandet av uppräkningar tas hänsyn till ett totalt intäktsbelopp som medlemsstaten ålägger infrastrukturförvaltaren att uppnå och om det vid beräkningen av infrastrukturförvaltarens totalkostnad ska tas hänsyn till andra intäkter som infrastrukturförvaltaren erhåller, i synnerhet bidrag från det offentliga.

83 Domstolen erinrar om, såsom har konstaterats i punkt 48 ovan, att infrastrukturförvaltaren måste ha ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa storleken på avgifterna för att säkerställa infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende, såsom föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2012/34.

84 Oberoende av huruvida marknaden, såsom krävs enligt artikel 32.1 i direktiv 2012/34, kan tåla uppräkningar, medför den omständigheten att en medlemsstat fastställer ett totalbelopp för de intäkter som infrastrukturförvaltaren ska uppnå att infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme begränsas på ett sätt som är oförenligt med det mål som eftersträvas (se, analogt, dom av den 11 juli 2013, kommissionen/Tjeckien, C-545/10, EU:C:2013:509, punkt 36).

85 Skyldigheten att uppnå ett sådant belopp kan nämligen utgöra ett incitament för järnvägsinfrastrukturförvaltaren att prioritera intäkter, medan avgiftssystemen, med beaktande av skäl 43 i direktiv 2012/34, ska ge järnvägsinfrastrukturförvaltarna incitament att optimera användningen av infrastrukturen.

86 Vad gäller beräkningen av uppräkningarna ska det erinras om att enligt artikel 31.3 första stycket i direktiv 2012/34 ska den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs täckas av de avgifter för minimipaketet av tillträdestjänster och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster. Inom ramen för det avgiftssystem som medlemsstaten har inrättat får gapet mellan denna kostnad och den totala kostnad som infrastrukturförvaltaren ådrar sig i samband med driften, i enlighet med artikel 32.1 i direktivet, täckas genom uppräkningar.

87 Mot bakgrund av de avgiftsprinciper som fastställs i direktiv 2012/34 saknar infrastrukturförvaltarens eventuella intäkter som inte är knutna till tillhandahållandet av järnvägsinfrastrukturen betydelse för fastställandet av infrastrukturförvaltarens totalkostnad.

88 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 115–118 i sitt förslag till avgörande ska däremot de offentliga bidrag som järnvägsinfrastrukturförvaltaren erhåller för att täcka kostnader i samband med tillhandahållandet av järnvägsinfrastrukturen dras av från den totalkostnad som kan ligga till grund för beräkningen av uppräkningar. Sådana bidrag syftar nämligen till att täcka samma kostnader som de som kan bli föremål för nämnda uppräkningar, eftersom dessa uppräkningar inte kan användas för att generera vinst.

89 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 4 och 32.1 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att de utgör hinder för att det vid fastställandet av uppräkningar tas hänsyn till ett totalbelopp för intäkter som medlemsstaten ålägger infrastrukturförvaltaren att uppnå. Vid fastställandet av förvaltarens totala kostnad ska, i förekommande fall, hänsyn tas till de offentliga bidrag som förvaltaren har mottagit för att täcka kostnaderna för tillhandahållandet av nämnda infrastruktur.

Rättegångskostnader

90 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 29.1, 32 och 56 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016,**

   ska tolkas så,

   att de inte utgör hinder för att en medlemsstat tillämpar ett tillståndsförfarande för uttag av uppräkningar av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur vilka fastställts av järnvägsinfrastrukturförvaltaren, dock under förutsättning att ett sådant förfarande iakttar det handlingsutrymme som järnvägsinfrastrukturförvaltaren ska ha för att fastställa avgiftsbeloppen så att denna kan använda dem som förvaltningsmedel, inte inkräktar på de berörda aktörernas befogenheter och inte hindrar regleringsorganet från att utföra sina uppgifter i enlighet med nämnda artikel 56.

2) **Artiklarna 27.2, 32.1 och 32.6 i direktiv 2012/34, i dess lydelse enligt direktiv 2016/2370,**

   ska tolkas så,

   att, för det första, information om uppräkningar inte nödvändigtvis måste offentliggöras i beskrivningen av järnvägsnätet innan den godkänns av regleringsorganet, för det andra, det i detta dokument, för varje berört marknadssegment, ska anges information om uppräkningar som läggs till avgifterna avseende de kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs och, för det tredje, enbart ändringen av beloppet för dessa uppräkningar inte utgör en ändring av grunddragen i avgiftssystemet, i den mening som avses i artikel 32.6 i direktiv 2012/34, i ändrad lydelse.

3) **Artiklarna 29.1, 32 och 56 direktiv 2012/34, i dess lydelse enligt direktiv 2016/2370,**

   ska tolkas så,

att information om uppräkningar som offentliggjorts i beskrivningen av järnvägsnätet för den aktuella tågplanens giltighetstid är bindande för regleringsorganet vid utövandet av den befogenhet att bevilja tillstånd som en medlemsstat har tilldelat regleringsorganet, på så sätt att de ändringar som regleringsorganet begär att infrastrukturförvaltaren ska göra avseende dessa uppräkningar ska begränsas till att avhjälpa situationer som är oförenliga med direktiv 2012/34, i ändrad lydelse, och inte innehålla lämplighetsbedömningar från detta organs sida.

4) Artiklarna 4 och 32.1 i direktiv 2012/34, i dess lydelse enligt direktiv 2016/2370,

ska tolkas så,

att de utgör hinder för att det vid fastställandet av uppräkningar tas hänsyn till ett totalbelopp för intäkter som medlemsstaten ålägger infrastrukturförvaltaren att uppnå. Vid fastställandet av förvaltarens totala kostnad ska, i förekommande fall, hänsyn tas till de offentliga bidrag som förvaltaren har mottagit för att täcka kostnaderna för tillhandahållandet av nämnda infrastruktur.

Underskrifter