Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

22. maj 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – transport med jernbane – direktiv 2012/34/EU – afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur – fastlæggelse og opkrævning af afgifter – artikel 29 – undtagelser fra afgiftsprincipperne – artikel 32 – tillæg – metoder til beregning og offentliggørelse – artikel 56 – tilsynsorganets funktioner – procedure for godkendelse af tillæg i henhold til national ret – betingelser«

I sag C-538/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) ved afgørelse af 21. august 2023, indgået til Domstolen den 22. august 2023, i sagen

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH,

procesdeltager:

Schienen-Control Kommission,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, samt dommerne M. Gavalec, Z. Csehi (refererende dommer) og F. Schalin,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– ÖBB-Infrastruktur AG ved Rechtsanwalt K. Retter,

* Processprog: tysk.

– WESTbahn Management GmbH ved Rechtsanwalt E. Lichtenberger,

– Schienen-Control Kommission ved formand R. Streller,

– den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og G. Kunnert, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved E.M.M. Besselink og K. Bulterman, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved P. Messina og E. Schmidt, som befuldmægtigede,

– Kongeriget Norge ved T. Aalia og G.G. Mostuen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. november 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 8, stk. 4, og artikel 27, stk. 2 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT 2012, L 343, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2370 af 14. december 2016 (EUT 2016, L 352, s. 1) (herefter »direktiv 2012/34«), sammenholdt med bilag IV til dette direktiv, nævnte direktivs artikel 31, stk. 3, og artikel 32 samt artikel 2, nr. 1), i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/909 af 12. juni 2015 om bestemmelser for beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften (EUT 2015, L 148, s. 17).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side ÖBB-Infrastruktur AG (herefter »ÖBB-Infra«), den vigtigste østrigske jernbaneinfrastrukturforvalter, og WESTbahn Management GmbH (herefter »WESTbahn«), en jernbanevirksomhed, og på den anden side Schienen-Control Kommission (jernbanekontrolkommissionen, Østrig) (herefter »SCK«) vedrørende godkendelse af tillæg til infrastrukturafgifterne.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2012/34

3 34., 43. og 70. betragtning til direktiv 2012/34 har følgende ordlyd:

»(34) For at sikre gennemsigtighed og ikke-diskriminerende adgang til jernbaneinfrastruktur og til tjenesteydelser i servicefaciliteter for alle jernbanevirksomheder bør alle oplysninger, der er nødvendige for at kunne udnytte adgangsretten, offentliggøres i en netvejledning. Netvejledningen bør offentliggøres på mindst to af [Den Europæiske Unions] officielle sprog i overensstemmelse med eksisterende international praksis.

[...]

(43) Inden for de rammer, der fastlægges af medlemsstaterne, bør afgifts- og kapacitetstildelingsordninger tilskynde jernbaneinfrastrukturforvaltere til at optimere udnyttelsen af deres infrastruktur.

[…]

(70) Det samlede niveau for dækningen af omkostningerne gennem infrastrukturafgifter indvirker på behovet for offentlig støtte. Medlemsstaterne kan i varierende omfang kræve dækning af de samlede omkostninger. Enhver infrastrukturafgiftsordning bør dog sikre, at den trafik, der som et mindstemål kan dække de meromkostninger, den medfører, kan benytte jernbanenettet.«

4 Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »jernbanevirksomhed«: enhver offentlig eller privat virksomhed med licens i henhold til dette direktiv, hvis hovedaktivitet består i godstransport og/eller passagertransport med jernbane, og som er forpligtet til at sørge for trækkraften; udtrykket omfatter også virksomheder, der kun leverer trækkraft

2) »infrastrukturforvalter«: ethvert organ eller enhver virksomhed, der er ansvarlig for drift, vedligeholdelse og fornyelse af jernbaneinfrastruktur på et net såvel som for deltagelse i udviklingen heraf som fastsat af medlemsstaten inden for rammerne af dens generelle politik vedrørende udvikling og finansiering af infrastruktur

[...]

19) »ansøger«: en jernbanevirksomhed eller en international sammenslutning af jernbanevirksomheder eller andre fysiske eller juridiske personer som f.eks. kompetente myndigheder i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af

Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1)] og speditører samt operatører inden for kombineret transport, som har en almennyttig eller forretningsmæssig interesse i at købe infrastrukturkapacitet

[...]

26) »netvejledning«: den vejledning, der indeholder en detaljeret redegørelse for almindelige regler, tidsfrister, procedurer og kriterier for afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne, herunder alle andre oplysninger, der er nødvendige for at kunne ansøge om infrastrukturkapacitet

[...]«

5 Nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Jernbanevirksomhedernes og infrastrukturforvalternes uafhængighed« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at jernbanevirksomheder, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af medlemsstaterne, med hensyn til ledelse, forvaltning, administration og intern administrativ, økonomisk og regnskabsmæssig kontrol har en uafhængig status, som navnlig sikrer dem særskilt kapital, budget og regnskabsføring i forhold til staten.

2. Infrastrukturforvalteren er ansvarlig for egen ledelse, forvaltning, administration og intern kontrol under overholdelse af de rammer og særlige regler for opkrævning og tildeling, som medlemsstaterne indfører.«

6 Samme direktivs artikel 8 med overskriften »Finansiering af infrastrukturforvaltningen« har følgende ordlyd i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at en infrastrukturforvalters driftsregnskaber under normale forretningsvilkår og over en rimelig periode, som ikke overstiger fem år, som et mindstemål udviser balance mellem på den ene side indtægterne fra infrastrukturafgifter, overskud af andre forretningsaktiviteter, indtægter fra private kilder uden tilbagebetalingspligt og statsfinansiering, herunder forskud fra staten, når det er relevant, og på den anden side udgifterne til infrastrukturen.«

7 Artikel 27 i direktiv 2012/34 med overskriften »Netvejledning« bestemmer i stk. 2 og 4:

»2. Netvejledningen indeholder en redegørelse for karakteren af den infrastruktur, som er til rådighed for jernbanevirksomheder, og oplysninger om vilkårene for adgang til den relevante jernbaneinfrastruktur. Netvejledningen indeholder også oplysninger om vilkårene for adgang til servicefaciliteter koblet til infrastrukturforvalterens net og for levering af ydelser i disse faciliteter eller henviser til et websted, hvor oplysningerne stilles gratis til rådighed i elektronisk format. Netvejledningens indhold er fastlagt i bilag IV.

[...]

4. Netvejledningen offentliggøres mindst fire måneder inden udløbet af fristen for ansøgninger om infrastrukturkapacitet.«

8 Dette direktivs artikel 29 med overskriften »Fastlæggelse og opkrævning af afgifter« foreskriver i stk. 1:

»Medlemsstaterne fastlægger en afgiftsramme under overholdelse af den forvaltningsmæssige uafhængighed i artikel 4.

Under iagttagelse af dette krav fastsætter medlemsstaterne også de nærmere regler for afgifterne eller overdrager beføjelserne hertil til infrastrukturforvalteren.

Medlemsstaterne sikrer, at netvejledningen indeholder afgiftsrammen og -reglerne eller henviser til et websted, hvor afgiftsrammen og -reglerne offentliggøres.

Infrastrukturforvalteren fastlægger og opkræver afgiften for brugen af infrastruktur i overensstemmelse med de fastlagte afgiftsrammer og -regler.

[...]«

9 Nævnte direktivs artikel 31 med overskriften »Afgiftsprincipper« bestemmer følgende i stk. 3:

»Med forbehold af stk. 4 eller 5 i denne artikel eller artikel 32 fastsættes afgifterne for minimumsadgangsydelserne og for adgangen til infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter, som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

Inden den 16. juni 2015 vedtager [Europa-]Kommissionen foranstaltninger med angivelse af metoderne til beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften. Sådanne gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 62, stk. 3.

Infrastrukturforvalteren kan beslutte at foretage en gradvis tilpasning til disse metoder over en periode på højst fire år efter sådanne gennemførelsesretsakters ikrafttræden.«

10 Samme direktivs artikel 32 med overskriften »Undtagelser fra afgiftsprincipperne« har følgende ordlyd i stk. 1 og 6:

»1. En medlemsstat kan med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud, hvis markedet kan bære det, opkræve tillæg på grundlag af effektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende principper, samtidig med at der sikres jernbanemarkedssegmenterne størst mulig konkurrenceevne. Afgiftsordningen skal respektere de produktivitetsstigninger, som jernbanevirksomhederne opnår.

Afgiftsniveauet må dog ikke sættes så højt, at markedssegmenter, der som et minimum kan betale de omkostninger, der er direkte forbundet med jernbanedriften, samt en forrentning, som markedet kan bære, udelukkes fra at bruge infrastrukturen.

Medlemsstaterne sikrer, før de godkender opkrævningen af tillæg, at infrastrukturforvalterne evaluerer deres relevans for specifikke markedssegmenter, idet de ser på mindst de segmentpar, der er anført i bilag VI, punkt 1, og vælger dem, der er relevante. Infrastrukturforvalternes liste over markedssegmenter skal indeholde mindst følgende tre segmenter: godstransport, passagertransport, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, og anden passagertransport.

Infrastrukturforvalterne kan desuden sondre mellem markedssegmenterne, ud fra hvilke varer eller passagerer der transporteres.

Der fastlægges også markedssegmenter, hvor jernbanevirksomheder aktuelt ikke opererer, men vil kunne levere ydelser i gyldighedsperioden for afgiftsordningen. Infrastrukturforvalteren medtager ikke tillæg i afgiftsordningen for disse markedssegmenter.

Listen over markedssegmenter offentliggøres i netvejledningen og tages op til revision mindst hvert femte år. Det i artikel 55 omhandlede tilsynsorgan fører tilsyn med denne liste i henhold til artikel 56.

[...]

6. Hvis en infrastrukturforvalter har til hensigt at ændre de væsentlige elementer i det afgiftssystem, der er nævnt i denne artikels stk. 1, offentliggør infrastrukturforvalteren disse væsentlige elementer senest 3 måneder inden fristen for offentliggørelsen af netvejledningen i henhold til artikel 27, stk. 4.«

11 Artikel 56 i direktiv 2012/34 med overskriften »Tilsynsorganets funktioner« bestemmer i stk. 1, 2, 6, 9 og 10:

»1. Med forbehold af artikel 46, stk. 6, har en ansøger ret til at indgive klage til tilsynsorganet, hvis han mener at være blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænket, især ved en afgørelse truffet af infrastrukturforvalteren eller, hvis det er relevant, jernbanevirksomheden eller operatøren af en servicefacilitet vedrørende:

a) den foreløbige og endelige udgave af netvejledningen

b) de kriterier, der er anført i netvejledningen

c) tildelingsprocessen og dens resultat

d) afgiftsordninger

e) niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale

f) ordninger vedrørende adgang i henhold til artikel 10-13

g) adgang til og opkrævning af afgifter for tjenester i henhold til artikel 13.

h) trafikstyring

i) fornyelsesplanlægning og planlagt eller uplanlagt vedligeholdelse

j) overensstemmelse med kravene, herunder krav vedrørende interessekonflikter, i artikel 2, stk. 13, og artikel 7, 7a, 7b, 7c og 7d.

2. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at sikre konkurrencen på markederne for jernbanetjenester har tilsynsorganet beføjelse til at overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelser, herunder navnlig markedet for højhastighedspassagertransport, og infrastrukturforvalteres aktiviteter i forbindelse med stk. 1, litra a)-j). Tilsynsorganet skal navnlig føre tilsyn med overholdelse af stk. 1, litra a)-j), på eget

initiativ med henblik på at undgå forskelsbehandling af ansøgerne. Det kontrollerer især, om netvejledningen indeholder diskriminerende bestemmelser eller giver infrastrukturforvalteren skønsbeføjelser, som kan anvendes til at forskelsbehandle ansøgerne.

[...]

6. Tilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel IV, afdeling 2, og ikke indebærer forskelsbehandling. Forhandlinger mellem ansøgere og en infrastrukturforvalter om niveauet for infrastrukturafgifter er kun tilladt, hvis de foregår under overvågning af tilsynsorganet. Tilsynsorganet griber ind, hvis forhandlingerne kan forventes at stride mod dette kapitel.

[...]

9. Tilsynsorganet behandler alle klager og anmoder i givet fald om relevante oplysninger og tager initiativ til høring af alle relevante parter senest en måned efter modtagelse af klagen. Det behandler alle klager, træffer de fornødne foranstaltninger og informerer de relevante parter om sin begrundede afgørelse inden for en forud fastsat rimelig frist, dog altid senest seks uger efter modtagelsen af alle relevante oplysninger. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at sikre konkurrencen på markederne for jernbanetjenesteydelser træffer tilsynsorganet, hvor det er nødvendigt, på eget initiativ afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på disse markeder, navnlig med hensyn til stk. 1, litra a)-j).

En afgørelse truffet af tilsynsorganet er bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter og er ikke underlagt kontrol fra en anden administrativ instans' side. Tilsynsorganet skal kunne håndhæve sine afgørelser med passende sanktioner, herunder bøder.

I tilfælde af en klage vedrørende afslag på en ansøgning om infrastrukturkapacitet eller vedrørende vilkårene for et tilbud om kapacitet bekræfter tilsynsorganet enten, at en ændring af infrastrukturforvalterens beslutning ikke er påkrævet, eller forlanger afgørelsen ændret i overensstemmelse med de af tilsynsorganet angivne retningslinjer.

10. Medlemsstaterne sikrer, at afgørelser truffet af tilsynsorganet kan prøves ved en domstol. Klager kan have opsættende virkning for tilsynsorganets afgørelse, hvis den umiddelbare virkning af tilsynsorganets afgørelse vil kunne påføre den klagende part uoprettelig eller tydeligt urimelig skade. Denne bestemmelse berører ikke de beføjelser, som den domstol, der behandler klagen, har i medfør af forfatningsretlige bestemmelser, hvor det er relevant.«

12 Bilag IV til direktiv 2012/34 indeholder de oplysninger, der er indeholdt i den netvejledning, der er omhandlet i direktivets artikel 27.

Gennemførelsesforordning 2015/909

13 Artikel 2 i gennemførelsesforordning 2015/909 med overskriften »Definitioner« bestemmer som følger:

»I denne forordning forstås ved:

1) »direkte omkostninger« omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften

2) »direkte enhedsomkostning« den direkte omkostning pr. togkilometer, køretøjskilometer, et togs bruttotonkilometer eller en kombination af disse

[...]«

14 Med henblik på beregning af direkte omkostninger fastsætter gennemførelsesforordningens artikel 3 og 4 henholdsvis de »direkte omkostninger for hele nettet« og »omkostninger, der ikke kan komme i betragtning«.

15 Den nævnte gennemførelsesforordnings artikel 3 foreskriver i stk. 1:

»De direkte omkostninger for hele nettet beregnes som forskellen mellem de omkostninger, der er forbundet med at levere minimumsadgangsydelserne og med adgangen til den infrastruktur, der forbinder servicefaciliteterne, på den ene side og de omkostninger, der ikke kan komme i betragtning, jf. artikel 4, på den anden side.«

Østrigsk ret

16 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (forbundslov om jernbaner, rullende jernbanemateriel og jernbanetrafik) (jernbanelov) af 7. marts 1957 (BGBl., 60/1957) har siden sin affattelse af 27. november 2015 (BGBl. I, 137/2015), indeholdt § 67d, der i stk. 1 og 6 bestemmer følgende:

»1. Hvis infrastrukturafgifter og andre indtægter fra jernbaneinfrastrukturforvaltning ikke er tilstrækkelige til at dække de fulde omkostninger, kan der fastsættes yderligere tillæg på grundlag af effektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende principper, samtidig med at der sikres jernbanemarkedssegmenterne størst mulig konkurrenceevne. Afgiftsniveauet må dog ikke sættes så højt, at markedssegmenter, der som et minimum kan betale de omkostninger, der er direkte forbundet med jernbanedriften, samt en forrentning, som markedet kan bære, udelukkes fra at bruge infrastrukturerne.

[...]

6. Fastsættelsen af yderligere tillæg er betinget af godkendelse fra [SCK], som skal give sit samtykke, hvis betingelserne i stk. 1 er opfyldt. [...]«

17 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (forbundslov om omorganisering af de østrigske forbundsbaners retsforhold) af 29. december 1992 (BGBl. I, 825/1992), som affattet den 19. august 2009 (BGBl. I, 95/2009) bestemmer følgende i § 42, stk. 1:

»[ÖBB-Infra] afholder omkostningerne til opfyldelse af sine opgaver. Forbundsstaten yder efter anmodning fra [ÖBB-Infra] denne et tilskud til bl.a. drift af jernbaneinfrastrukturen og tilrådighedsstillelse heraf for brugerne, såfremt og så længe de indtægter, der kan opnås fra brugerne af jernbaneinfrastrukturen på de pågældende markedsvilkår, ikke dækker de udgifter, der er afholdt ved en sparsom og effektiv forvaltning.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 ÖBB-Infra er jernbaneinfrastrukturforvalter i Østrig. Selskabet fastsætter og opkræver afgifter for brug af denne infrastruktur og offentliggør de relevante oplysninger i netvejledningen. Disse afgifter består bl.a. af afgifter for direkte omkostninger ved brug af infrastrukturen samt tillæg til disse afgifter. Sådanne tillæg skal i henhold til § 67d i forbundslov om jernbaner, rullende jernbanemateriel og jernbanetrafik i sin affattelse af 27. november 2015 forelægges SCK til godkendelse.

19 Den 12. august 2016 anmodede ÖBB-Infra SCK om godkendelse af tillæg til infrastrukturafgifterne for køreplansperioden 2018, dvs. perioden fra den 10. december 2017 til den 8. december 2018. Dette var ÖBB-Infras første anmodning i denne henseende.

20 Ved afgørelse af 12. december 2016 godkendte SCK disse tillæg. WESTbahn anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), som er den forelæggende ret. Denne domstol annullerede ved dom af 5. juli 2017 afgørelsen og hjemviste sagen til SCK med henblik på vedtagelse af en ny afgørelse.

21 Den 18. august 2017 anmodede ÖBB-Infra SCK om godkendelse af tillæg til infrastrukturafgifterne for køreplansperioden 2019, dvs. perioden fra den 9. december 2018 til den 7. december 2019. Denne anmodning, der har referencen SCK-17-009, blev af SCK knyttet til procedure SCK-16-012 vedrørende godkendelse af tillæg for køreplansperioden 2018.

22 SCK indledte i øvrigt en procedure med referencen SCK-18-010 med henblik på at kontrollere ÖBB-Infras direkte omkostninger og forenede den med de ovennævnte procedurer, SCK-16-012 og SCK-17-009.

23 I netvejledningen af 2018 var det for hvert markedssegment kun angivet, hvilken samlet afgift der skulle betales pr. tilbagelagt togkilometer. I netvejledningen af 2019 var afgifterne for direkte omkostninger og tillæggene for hver tilbagelagt togkilometer for hvert markedssegment derimod særskilt, og den samlede afgift, der skulle betales pr. togkilometer, beregnet ved at lægge afgifter og tillæg sammen.

24 Med hensyn til tillæggene blev det i netvejledningen fra 2018 og 2019 anført, at proceduren vedrørende deres godkendelse stadig var igangværende. I netvejledningen af 2019 var det endvidere anført, at i tilfælde af, at den endelige afgørelse, hvorved denne procedure blev afsluttet, først blev truffet efter køreplansperiodens begyndelse, ville der i givet fald blive foretaget en tilbagebetaling eller opkrævning af henholdsvis for meget eller for lidt opkrævede afgifter.

25 Den 24. juni 2019 anmodede ÖBB-Infra om at kunne ændre sine anmodninger om tillæg for 2018 og 2019 med den begrundelse, at såfremt SCK inden for rammerne af SCK-18-010-proceduren fastsatte de direkte omkostninger til et lavere niveau end det, som selskabet selv havde fastsat, skulle disse tillæg fastsættes på et højere niveau for at nå det indtægtsmål, der var fastsat af Verkehrsministerium (transportministeriet, Østrig).

26 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at ÖBB-Infra modtog statslige tilskud for 2018 og 2019, og at transportministeriet for hver køreplansperiode meddeler ÖBB-Infra det samlede afgiftsbeløb, som ÖBB-Infra skal oppebære på grundlag af infrastrukturafgifterne, forhøjet med tillæg. SCK baserer sin beregning af tillæggene på dette indtægtsmål.

27 Det var først ved en afgørelse af 17. december 2020, at SCK for køreplansperioderne 2018 og 2019 fastsatte afgifterne for de direkte omkostninger og tillæggene samt den samlede afgift, der skulle betales pr. tilbagelagt togkilometer.

28 ÖBB-Infra og WESTbahn har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. ÖBB-Infra har anfægtet den nævnte afgørelse og har i det væsentlige nedlagt påstand om højere tillæg end dem, der blev offentliggjort i netvejledningen af 2018 og 2019.

29 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om det er muligt, at godkendelsen af tillæggene til afgifterne sker efter udløbet af den pågældende køreplansperiode. For det andet er den forelæggende ret i tvivl om, i hvilken rækkefølge disse tillæg skal offentliggøres i netvejledningen, og om godkendelsen af de nævnte tillæg, og for det tredje om omfanget af den krævede offentliggørelse. For det fjerde ønsker den forelæggende ret oplyst, om medlemsstaten er bundet af størrelsen af de afgifter, som den skal godkende. For det femte ønsker den oplyst, hvilken indvirkning et »indtægtsmål«, som medlemsstaten har fastsat, eventuelt kan have på beregningen af disse tillæg.

30 På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EU-retten, navnlig artikel 32 i [direktiv 2012/34], fortolkes således, at medlemsstatens godkendelse af markedstillæggene skal meddeles ex-ante før påbegyndelsen (eller i hvert fald før udløbet) af den pågældende køreplansperiode, for hvilken der er ansøgt om markedstillæggene, eller kan medlemsstaten også godkende markedstillæggene ex-post efter udløbet af den pågældende køreplansperiode (i givet fald år senere)? Skal der ved medlemsstatens godkendelse af markedstillæggene som omhandlet i artikel 32 i [direktiv 2012/34] forstås en endelig godkendelse?

2) Skal EU-retten, navnlig artikel 32, stk. 1 og […] 6, sammenholdt med artikel 27, stk. 4, i [direktiv 2012/34], forstås således, at markedstillæggene (i tilfælde af ændring af væsentlige elementer) – i forhold til den kronologiske rækkefølge – først skal offentliggøres i netvejledningen (eventuelt med forbehold af godkendelse) og først skal godkendes af medlemsstaten, efter at de er offentliggjort? Foreligger der allerede en ændring af væsentlige elementer i henhold til artikel 32, stk. 6, i [direktiv 2012/34], når »kun« niveauet af markedstillæggene ændres i forhold til køreplansperioden for det foregående år?

3) (Såfremt [det andet spørgsmåls første punktum] besvares bekræftende:) Skal EU-retten, navnlig artikel 32, stk. 1 og 6, sammenholdt med artikel 27, stk. 2 og 4, i [direktiv 2012/34], sammenholdt med bilag IV, punkt 2), i [direktiv 2012/34] – læst i lyset af gennemsigtighedsforpligtelsen og planlægningssikkerheden i 34. betragtning til [samme direktiv] – fortolkes således, at markedstillæg ikke må godkendes af medlemsstaten, hvis niveauet af markedstillæggene selv ikke er offentliggjort i netvejledningen for den pågældende køreplansperiode (for hvilken der er ansøgt om godkendelse af disse markedstillæg), men der derimod i denne netvejledning kun er offentliggjort en samlet afgift pr. kørt togkilometer (som summen af afgifterne for de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten i henhold til artikel 31, stk. 3, i [direktiv 2012/34], og markedstillæggene i henhold til artikel 32 i [dette direktiv]) for hvert markedssegment, idet jernbanevirksomhederne således hverken kunne få kendskab til afgifterne for de »direkte omkostninger« [som omhandlet i artikel 31, stk. 3, i [direktiv 2012/34], sammenholdt med artikel 2, nr. 1), i [gennemførelsesforordning 2015/909] eller markedstillæggene i henhold til artikel 32 i [direktiv 2012/34] pr. markedssegment?

4) (Såfremt [det andet spørgsmåls første punktum] besvares bekræftende:) Skal EU-retten, navnlig artikel 32, stk. 1 og 6, sammenholdt med artikel 27, stk. 4, i [direktiv 2012/34] – læst i lyset af gennemsigtighedsforpligtelsen og planlægningssikkerheden i 34. betragtning til [samme direktiv] – fortolkes således, at de markedstillæg, der er offentliggjort i netvejledningen for den pågældende køreplansperiode[,] har bindende virkning for medlemsstatens godkendelse? Følger det af denne bindende virkning, at medlemsstaten ikke må godkende højere markedstillæg pr. markedssegment end dem, der er offentliggjort i den tilhørende netvejledning? Eller foreligger der kun en bindende virkning for så vidt som de samlede, godkendte afgifter (dvs. afgifterne for de »direkte omkostninger« i henhold til artikel 31, stk. 3, i [direktiv 2012/34], sammenholdt med artikel 2, nr. 1), i [gennemførelsesforordning 2015/909] tillagt markedstillæg i henhold til artikel 32 i [dette direktiv] ikke må være højere end dem, der er offentliggjort i netvejledningen, hvorimod selve markedstillæggene godt må godkendes på et højere niveau end det, der er offentliggjort i netvejledningen? Har den ansøgning om godkendelse, der oprindeligt blev indgivet til medlemsstaten, også niveaumæssigt en bindende virkning i henseende til markedstillæggene, og i bekræftende fald i hvilken retning (ingen forhøjelse, ingen nedsættelse tilladt længere)? Findes der en anden form for bindende virkning?

5) Skal EU-retten, navnlig artikel 32, stk. 1, i [direktiv 2012/34,] fortolkes således, at der ved afgørelsen af, om markedstillæg principielt er tilladt (ud over, hvad markedet kan bære, hvilket skal efterprøves) – dvs. med henblik på infrastrukturforvalterens fulde dækning af omkostningerne – ikke må tages udgangspunkt i en samlet indtægt (»indtægtsmål«), som medlemsstaten har fastsat, som skal genereres af jernbaneinfrastrukturforvalteren, og som består af summen af afgifterne for de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten i henhold til artikel 31, stk. 3, i [direktiv 2012/34], og markedstillæggene i henhold til artikel 32, stk. 1, i [dette direktiv], men at omkostningerne skal beregnes og fastsættes med henblik på fuld dækning for på grundlag heraf at kunne vurdere, om og på hvilket niveau der i givet fald kan godkendes markedstillæg? Skal der ved denne fastlæggelse af, om markedstillæg principielt er tilladt (ud over, hvad markedet kan bære, hvilket skal efterprøves), også tages hensyn til medlemsstatens statslige tilskud til jernbaneinfrastrukturvirksomheden, og i bekræftende fald i hvilken form skal dette da ske? Skal dette statslige tilskud i givet fald trækkes fra de nødvendige omkostninger til fuld dækning (ud over afgifterne for de omkostninger, der påløber direkte som følge togtjenesten)? Skal EU-retten, navnlig artikel 32, stk. 1, sammenholdt med artikel 8, stk. 4, i

[direktiv 2012/34], i denne sammenhæng fortolkes således, at medlemsstaten ud over afgifterne for de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, og de statslige tilskud, der eventuelt skal tages hensyn til, skal fastsætte jernbaneinfrastrukturvirksomhedens samlede øvrige overskud hidrørende fra andre forretningsaktiviteter og alle dennes indtægter fra private kilder uden tilbagebetalingspligt og inddrage disse i vurderingen af, om markedstillæg er lovlige og, såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, i hvilken form skal dette ske, eventuelt ligeledes ved, at disse trækkes fra de nødvendige omkostninger til fuld dækning? Skal der i denne vurdering inddrages yderligere afgifter, som opkræves af jernbaneinfrastrukturvirksomheden – som f.eks. afgifter for brugen af personperroner (»stationsafgifter«) og afgifter for brug af elforsyningsudstyr til levering af strøm til elektrisk kørsel – og jernbaneinfrastrukturvirksomhedens andre driftsøkonomiske positioner?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2012/34, navnlig dets artikel 32, skal fortolkes således, at dette direktiv ikke er til hinder for, at en medlemsstat underkaster opkrævningen af tillæg til jernbaneinfrastrukturafgifter, som forvalteren af denne infrastruktur har fastsat, en godkendelsesprocedure, og i bekræftende fald, om den afgørelse, der træffes efter afslutningen af denne procedure, nødvendigvis skal træffes inden begyndelsen af den køreplansperiode, for hvilken der er ansøgt om disse tillæg. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om denne godkendelse skal anses for at være endelig.

32 I henhold til artikel 32, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2012/34 kan en medlemsstat med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud, hvis markedet kan bære det, opkræve tillæg på grundlag af effektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende principper, samtidig med at der sikres jernbanemarkedssegmenterne størst mulig konkurrenceevne. Tredje afsnit i denne artikel 32, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaten, før den godkender opkrævningen af tillæg, sikrer, at infrastrukturforvalteren evaluerer deres relevans for specifikke markedssegmenter, idet den ser på mindst de segmentpar, der er anført i dette direktivs bilag VI, punkt 1, og vælger dem, der er relevante.

33 Disse tillæg føjer sig til afgifterne for brug af infrastruktur og servicefaciliteter, som udgør et grundlæggende element i afgiftsordningen for jernbaneinfrastrukturen, således som den er reguleret i kapitel IV, afdeling 2, i direktiv 2012/34.

34 I afdeling 2 kræver artikel 29, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2012/34, at medlemsstaterne med henblik på at sikre, at afgiftsordningen for denne infrastruktur fungerer gnidningsløst, fastlægger »en afgiftsramme«, samtidig med at jernbaneinfrastrukturforvalterens forvaltningsmæssige uafhængighed som fastsat i dette direktivs artikel 4 respekteres. Nævnte direktivs artikel 29, stk. 1, fjerde afsnit, præciserer, at denne forvalter fastlægger og opkræver afgiften for brugen af infrastruktur i overensstemmelse med de fastlagte afgiftsrammer og -regler.

35 Artikel 29, stk. 1, i direktiv 2012/34 fastlægger således en kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og infrastrukturforvalteren hvad angår afgiftsordningerne. Det tilkommer således medlemsstaterne at fastlægge en afgiftsramme, mens fastlæggelsen af afgiften og opkrævningen heraf principielt tilkommer infrastrukturforvalteren (dom af 9.9.2021, LatRailNet og Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

36 Idet dette direktivs artikel 32 er indeholdt i samme afdeling i kapitel IV i direktiv 2012/34 som direktivets artikel 29, kan det ikke forholde sig anderledes med hensyn til fastsættelsen af tillæg, på trods af henvisningen til medlemsstatens godkendelse af opkrævningen af sådanne tillæg i direktivets artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og dette så meget desto mere som den kompetencefordeling, der er indført ved sidstnævnte bestemmelse, afspejler nævnte direktivs artikel 4.

37 Når dette er sagt, fremgår det af ordlyden af artikel 56, stk. 1, litra d) og e), i direktiv 2012/34, at jernbaneinfrastrukturforvalterens afgørelser vedrørende afgiftsordningen og niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter er underlagt tilsynsorganets kontrol.

38 I denne henseende er det for det første ubestridt, at dette organ i henhold til artikel 56, stk. 1 og 2, i direktiv 2012/34 handler enten efter anmodning fra en ansøger som omhandlet i dette direktivs artikel 3, nr. 19), eller på eget initiativ. I overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 56, stk. 6, skal nævnte organ desuden sikre, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel IV, afdeling 2, og ikke indebærer forskelsbehandling.

39 For det andet er en afgørelse fra tilsynsorganet i henhold til artikel 56, stk. 9, andet afsnit, og artikel 56, stk. 10, i direktiv 2012/34 bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter og er ikke underlagt kontrol fra en anden administrativ instans' side, og den kan prøves ved en domstol.

40 For det tredje afhænger tilsynsorganets kompetence til at kontrollere lovligheden af infrastrukturafgifterne ikke af den omstændighed, om sagen er blevet indbragt for organet før eller efter udløbet af de respektive anvendelsesperioder for disse afgifter. Ikke alene kan dette organ ikke gyldigt nægte at have kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af tidligere opkrævede infrastrukturafgifter, men en sådan kompetence indebærer i øvrigt nødvendigvis, at nævnte organ i givet fald kan fastslå, at disse afgifter er ugyldige med virkning ex tunc (jf. i denne retning dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 87, og af 7.3.2024, Die Länderbahn m.fl., C-582/22, EU:C:2024:213, præmis 49 og 55).

41 Det fremgår af det ovenstående, at den afgiftsordning, der er indført ved direktiv 2012/34, hviler på princippet om, at det tilkommer medlemsstaten at fastlægge en afgiftsramme, som bl.a. vedrører de generelle afgiftsregler, at det påhviler jernbaneinfrastrukturforvalteren at gennemføre denne ramme ved at fastlægge og opkræve afgifterne for brug af denne infrastruktur og servicefaciliteterne samt eventuelle tillæg til disse afgifter, og at de afgørelser, der træffes af denne forvalter, er underlagt tilsynsorganets kontrol, som handler efterfølgende, og hvis afgørelser kan have tilbagevirkende kraft.

42 Direktiv 2012/34, og navnlig kapitel IV heri, fastsætter derimod ikke nogen procedure for forudgående godkendelse, hverken for afgifter for brug af infrastruktur og servicefaciliteter eller for eventuelle tillæg hertil.

43 Det fremgår nærmere bestemt af ordlyden af artikel 56 i direktiv 2012/34 og af ordlyden af artikel 30 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT 2001, L 75, s. 29), som var forgængerbestemmelsen til nævnte artikel 56, at denne artikel 56 ikke fastsætter en procedure for forudgående godkendelse af infrastrukturafgifter. Den nævnte artikel 56 kræver ikke, at infrastrukturforvalterne forelægger tilsynsorganet de infrastrukturafgifter, som de påtænker at opkræve, eller de variabler, som giver dem mulighed for at beregne afgifterne, til godkendelse. Tværtimod foreskriver samme artikel 56 blot en kontrol af de allerede fastsatte afgifter, hvilket navnlig fremgår af nævnte artikels stk. 1 og stk. 6, første punktum. Denne kontrol skal foretages af tilsynsorganet, som enten træffer afgørelse i forbindelse med en klage eller af egen drift (jf. i denne retning dom af 24.2.2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, præmis 43 og 50).

44 Eftersom direktiv 2012/34, således som det fremgår af ovenstående betragtninger, ikke fastlægger en procedure for forudgående godkendelse af infrastrukturafgifter eller af de variabler, der gør det muligt at fastlægge afgifterne, kan direktivet heller ikke fastsætte de nærmere regler for en sådan procedure (jf. analogt dom af 24.2.2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, præmis 54).

45 Når dette er sagt, kan direktiv 2012/34 – henset til den omstændighed, at tilsynsorganet i overensstemmelse med artikel 56 i direktiv kan træffe afgørelse på eget initiativ, og at dette organ i overensstemmelse med denne artikel 56, stk. 6, sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med dette direktivs kapitel IV, afdeling 2 – ikke fortolkes således, at det er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at tilsynsorganet af egen drift i alle tilfælde undersøger de afgørelser, som en jernbaneinfrastrukturforvalter har truffet vedrørende afgifter.

46 Af denne grund er direktivet heller ikke til hinder for, at en medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2012/34 i den nationale lovgivning bestemmer, at en sådan systematisk kontrol finder sted, så snart infrastrukturforvalteren underretter tilsynsorganet om sin hensigt om at opkræve afgifter eller foretage ændringer heraf.

47 En sådan godkendelsesprocedure må imidlertid hverken være til skade for den effektive gennemførelse af den afgiftsordning, der er indført ved kapitel IV i direktiv 2012/34, eller for andre bestemmelser i dette direktiv, dets sammenhæng eller de formål, som det forfølger.

48 I denne henseende bemærkes i første række, at den ordning, som er gennemført med direktiv 2012/34, tilsigter at sikre jernbaneinfrastrukturforvalterens uafhængighed. For at sikre en sådan uafhængighed er det nødvendigt, at infrastrukturforvalteren inden for rammerne af fastsættelsen af afgifter som defineret af medlemsstaterne skal have et vist råderum ved fastlæggelsen af størrelsen af afgifterne, som sætter infrastrukturforvalteren i stand til at anvende denne som forvaltningsredskab (jf. i denne retning 9.9.2021, LatRailNet og Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

49 Den kontrol, som tilsynsorganet udøver inden for rammerne af en godkendelsesprocedure, skal følgelig begrænses til at afhjælpe situationer, hvor der foreligger uforenelighed med hensyn bestemmelserne i kapitel IV, afdeling 2, i direktiv 2012/34 eller af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Dette tilsynsorgan har således ikke beføjelse til at tvinge jernbaneinfrastrukturforvalteren til at underkaste sig sin hensigtsmæssighedsvurdering, eftersom

tilsynsorganet herved tilsidesætter det råderum, som denne forvalter skal råde over (jf. i denne retning dom af 9.9.2021, LatRailNet og Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, præmis 46 og 47).

50 I anden række bemærkes, at selv om direktiv 2012/34, således som det fremgår af denne doms præmis 44, ikke fastsætter de nærmere bestemmelser for en eventuel godkendelsesprocedure, forholder det sig ikke desto mindre således, at sådanne bestemmelser ikke kan gribe ind i de involverede aktørers prærogativer og navnlig forhindre jernbaneinfrastrukturforvalteren i at overholde den frist, der er fastsat i artikel 27, stk. 4, i direktiv 2012/34 for offentliggørelsen af netvejledningen.

51 Desuden må en godkendelsesprocedure ikke begrænse muligheden for de personer, der er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34, for at gøre deres rettigheder gældende, hvis de mener at være blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænket, bl.a. ved at indgive klage over afgørelser truffet af infrastrukturforvalteren eller, hvor det er relevant, jernbanevirksomheden eller operatøren af en servicefacilitet.

52 I tredje række må en godkendelsesprocedure hverken forhindre tilsynsorganet i at udføre sine opgaver i overensstemmelse med artikel 56 i direktiv 2012/34 eller bringe den beskyttelse, der således ydes ansøgerne, i fare.

53 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til dette direktivs artikel 56, stk. 10, skal de afgørelser, der træffes af tilsynsorganet, kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse.

54 En afgørelse truffet af tilsynsorganet inden for rammerne af en godkendelsesprocedure kan derfor kun være endelig på det administrative plan og kan ikke være fritaget for domstolskontrol.

55 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 29, stk. 1, samt artikel 56 og 32 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat underkaster opkrævningen af tillæg til jernbaneinfrastrukturafgifter, som forvalteren af denne infrastruktur har fastsat, en godkendelsesprocedure, dog på betingelse af, at en sådan procedure respekterer det råderum, som forvalteren af den nævnte jernbaneinfrastruktur skal have ved fastsættelsen af afgifternes størrelse, således at forvalteren kan anvende denne som forvaltningsredskab, ikke griber ind i de involverede aktørers prærogativer og ikke forhindrer tilsynsorganet i at udøve sine funktioner i overensstemmelse med nævnte artikel 56.

Om det andet og det tredje spørgsmål

56 Det andet og det tredje spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, vedrører begge rækkevidden af den forpligtelse til at offentliggøre en netvejledning, der er fastsat i artikel 27 i direktiv 2012/34, i forbindelse med de afgiftstillæg, der er fastsat på grundlag af dette direktivs artikel 32. De bør behandles samlet.

57 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 2, og artikel 32, stk. 1 og 6, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at for det første skal tillæg til afgifterne nødvendigvis offentliggøres i netvejledningen, inden tilsynsorganet godkender dem, for det andet skal dette dokument for hvert relevant markedssegment specificere de oplysninger om tillæg, der lægges til afgifterne vedrørende de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, og for det tredje udgør den blotte ændring af størrelsen af disse tillæg en ændring af et væsentligt element i afgiftsordningen som omhandlet i dette direktivs artikel 32, stk. 6.

58 Den forelæggende ret er i første række i tvivl om forbindelsen mellem forpligtelsen til at offentliggøre netvejledningen og proceduren for godkendelse af afgiftstillæg som fastsat i national ret.

59 I denne henseende følger det af besvarelsen af det første spørgsmål, at direktiv 2012/34, eftersom det ikke fastsætter nogen godkendelsesprocedure, følgelig ikke regulerer de nærmere regler, som en sådan procedure skal overholde.

60 Når dette er sagt, er de forbehold, der er anført i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål, også relevante i denne sammenhæng. De nærmere regler, der kræves i henhold til national ret for en sådan godkendelsesprocedure, må således ikke gribe ind i de involverede aktørers prærogativer og navnlig ikke gøre det umuligt for jernbaneinfrastrukturforvalteren at overholde den frist, der er fastsat i artikel 27, stk. 4, i direktiv 2012/34 for offentliggørelsen af netvejledningen.

61 Det følger heraf, at en medlemsstats valg om at undergive tillæg til infrastrukturafgifterne en godkendelsesprocedure ikke kan forhindre infrastrukturforvalteren i i netvejledningen at offentliggøre oplysninger om de tillæg, som denne har fastsat, uden at skulle afvente udfaldet af denne procedure, samtidig med at infrastrukturforvalteren i givet fald angiver, at en sådan procedure er igangværende.

62 Den forelæggende ret ønsker i anden række oplyst, om det, henset til artikel 27, stk. 2, i direktiv 2012/34, er tilstrækkeligt, at netvejledningen angiver en samlet afgift pr. tilbagelagt togkilometer, som dækker både de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 31, stk. 3, og de tillæg, der er fastsat i henhold til nævnte direktivs artikel 32, eller om dette dokument for hvert relevant markedssegment obligatorisk skal angive størrelsen af de tillæg, der lægges til afgifterne for de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

63 Det skal i denne forbindelse fastslås, at artikel 3, nr. 26), i direktiv 2012/34 definerer »netvejledningen« som »den vejledning, der indeholder en detaljeret redegørelse for almindelige regler, tidsfrister, procedurer og kriterier for afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne, herunder alle andre oplysninger, der er nødvendige for at kunne ansøge om infrastrukturkapacitet«.

64 Dette direktivs artikel 27, stk. 2, præciserer, at netvejledningen skal indeholde oplysninger om vilkårene for adgang til den relevante jernbaneinfrastruktur samt for adgang til servicefaciliteter koblet til infrastrukturforvalterens net og for levering af ydelser i disse faciliteter, idet den nævnte netvejlednings indhold er fastlagt i bilag IV til nævnte direktiv.

65 Det fremgår imidlertid af punkt 2 i dette bilag IV, at netvejledningen skal indeholde et afsnit om afgiftsprincipper og tariffer, som skal indeholde de fornødne detaljerede oplysninger om bl.a. afgiftsordningen og tilstrækkelige oplysninger om afgifter. Den skal i denne forbindelse i detaljer beskrive den metode, de regler og i givet fald de skalaer, der anvendes i forbindelse med gennemførelsen af artikel 31-36 i direktiv 2012/34 hvad angår både omkostninger og afgifter.

66 Det fremgår i øvrigt af 34. betragtning til dette direktiv, at formålet med netvejledningen er at give jernbanevirksomhederne alle de oplysninger, der er nødvendige for, at de kan udøve deres ret til adgang til jernbaneinfrastruktur og til tjenesteydelser i servicefaciliteter på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde.

67 Det følger af denne 34. betragtning og af ordlyden af artikel 3, nr. 26), artikel 27, stk. 2, og punkt 2 i bilag IV til direktiv 2012/34, at det for at opfylde de krav, der er fastsat i disse bestemmelser, og for at nå det mål, som de forfølger, ikke er tilstrækkeligt, at jernbaneinfrastrukturforvalteren i netvejledningen medtager en samlet afgift pr. tilbagelagt togkilometer, der dækker de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, samt eventuelle tillæg.

68 Som det fremgår af denne doms præmis 37 og 38, har jernbanevirksomhederne desuden ret til over for tilsynsorganet at anfægte de afgifter, der er anført i netvejledningen, og som er i strid med reglerne og principperne i direktiv 2012/34. Eftersom tillæggene, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, reguleres af regler, der fraviger de afgiftsprincipper, der gælder for afgifter for brug af infrastruktur og servicefaciliteter, ville jernbanevirksomhedernes ret til at anmode om en prøvelse blive forringet, såfremt oplysningerne om de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, og disse tillæg ikke blev angivet separat i denne netvejledning.

69 Det følger heraf, at når infrastrukturforvalteren fastsætter tillæg på grundlag af artikel 32 i direktiv 2012/34, skal netvejledningen for hvert relevant markedssegment angive oplysninger om de tillæg, der føjer sig til afgifterne for de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

70 Den forelæggende ret er i tredje række i tvivl om fortolkningen af artikel 32, stk. 6, i direktiv 2012/34, hvorefter en infrastrukturforvalter, hvis denne har til hensigt at ændre de væsentlige elementer i den afgiftsordning, der er nævnt i denne artikel 32, stk. 1, offentliggør disse væsentlige elementer senest 3 måneder inden fristen for offentliggørelsen af netvejledningen i henhold til artikel 27, stk. 4.

71 Sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at netvejledningen offentliggøres mindst fire måneder inden udløbet af fristen for ansøgninger om infrastrukturkapacitet.

72 I tilfælde af en ændring af et »væsentligt element« i afgiftsordningen lægges de tre måneder, der er fastsat i artikel 32, stk. 6, i direktiv 2012/34, til de fire måneder, der er fastsat i dette direktivs artikel 27, stk. 4, og giver således de berørte operatører yderligere tid til at forberede deres forretningsmæssige beslutning med henblik på at ansøge om jernbaneinfrastrukturkapacitet med kendskab til de forudsigelige omkostninger, som de skal afholde.

73 Selv om direktiv 2012/34 ikke definerer, hvad der skal anses for at være et »væsentligt element« i afgiftsordningen, kan det imidlertid udledes af formålet med forpligtelsen til at offentliggøre en netvejledning, af definitionen af dette dokument og af beskrivelsen af de oplysninger, der nødvendigvis skal være indeholdt heri, således som anført i denne doms præmis 63-66, at »de væsentlige elementer i […] afgifts[ordningen]« som omhandlet i dette direktivs artikel 32, stk. 6, omfatter de elementer, der indgår i beregningen af tillæggene, og den anvendte metode, men ikke nødvendigvis resultatet af denne beregning.

74 Følgelig, og som den polske regering og Europa-Kommissionen har gjort gældende i deres skriftlige indlæg, kan en sådan ændring ikke anses for at udgøre en ændring af et væsentligt element i afgiftsordningen, hvis kun størrelsen af tillæggene er blevet ændret i forhold til køreplansperioden for det foregående år, uden at navnlig principperne for beregningen af disse tillæg er blevet ændret.

75 Det andet og det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 27, stk. 2, og artikel 32, stk. 1 og 6, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at for det første skal oplysningerne om tillæg til afgifterne ikke nødvendigvis offentliggøres i netvejledningen, inden tilsynsorganet godkender dem, for det andet skal dette dokument for hvert relevant markedssegment specificere de oplysninger om tillæg, der lægges til afgifterne vedrørende de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, og for det tredje udgør den blotte ændring af størrelsen af disse tillæg ikke en ændring af et væsentligt element i afgiftsordningen som omhandlet i dette direktivs artikel 32, stk. 6.

Det fjerde spørgsmål

76 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at de oplysninger om tillæg, der offentliggøres i netvejledningen for den pågældende køreplansperiode, er bindende for tilsynsorganet i forbindelse med udøvelsen af den godkendelsesbeføjelse, som en medlemsstat har tillagt det.

77 Som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, tilkommer det i henhold til den kompetencefordeling, der er fastsat i direktiv 2012/34, jernbaneinfrastrukturforvalteren at fastlægge og opkræve afgifterne for brugen af denne infrastruktur, herunder eventuelle tillæg, i overensstemmelse med de fastlagte afgiftsrammer og -regler. Selv om opkrævningen af disse tillæg kan gøres til genstand for en godkendelsesprocedure, skal denne desuden respektere tilsynsorganets funktioner som sikret ved dette direktivs artikel 56.

78 Det tilkommer dernæst i henhold til denne artikel 56 dette tilsynsorgan på anmodning af en ansøger eller på eget initiativ at efterprøve, om disse afgifter er i overensstemmelse med det nævnte direktiv og de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse heraf. Hvad nærmere bestemt angår tillæggene tilkommer det dette organ at efterprøve, om de oplysninger om tillæggene, der er offentliggjort i netvejledningen, er i overensstemmelse med den afgiftsramme, som medlemsstaten har fastlagt i henhold til nævnte direktivs artikel 29, stk. 1, og med den afgiftsordning, som jernbaneinfrastrukturforvalteren har fastlagt i overensstemmelse med samme direktivs artikel 32, stk. 1 og 6.

79 Tilsynsorganet har inden for rammerne af denne kontrol beføjelse til over for den berørte jernbaneinfrastrukturforvalter at angive de ændringer, som skal foretages i forhold til afgiftsordningen med henblik på at afhjælpe denne ordnings uforenelighed med kravene fastsat i direktiv 2012/34 (jf. i denne retning dom af 9.9.2021, LatRailNet og Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, præmis 38 og 45).

80 Selv om sådanne ændringer alt efter omstændighederne kan medføre en forhøjelse eller nedsættelse af tillæggene, skal de ikke desto mindre begrænses til at afhjælpe sådanne tilfælde af uforenelighed med kravene. Tilsynsorganet har nemlig ikke beføjelse til at tvinge jernbaneinfrastrukturforvalteren til at underkaste sig sin hensigtsmæssighedsvurdering, eftersom tilsynsorganet, hvis dette var tilfældet, ville tilsidesætte det råderum, som denne forvalter skal råde over, således som det er anført i denne doms præmis 49.

81 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 29, stk. 1, samt artikel 32 og 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at de oplysninger om tillæg, der offentliggøres i netvejledningen for den pågældende køreplansperiode, er bindende for tilsynsorganet i forbindelse med udøvelsen af den godkendelsesbeføjelse, som en medlemsstat har tillagt det, således at de ændringer, som

organet anmoder infrastrukturforvalteren om at foretage af disse tillæg, skal begrænses til at afhjælpe situationer, der er uforenelige med dette direktiv, og ikke kan omfatte hensigtsmæssighedsvurderinger fra dette organs side.

Det femte spørgsmål

82 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at der ved fastlæggelsen af størrelsen af tillæg tages hensyn til et samlet indtægtsbeløb, som medlemsstaten pålægger infrastrukturforvalteren at opnå, og om der ved beregningen af infrastrukturforvalterens samlede omkostninger skal tages hensyn til andre indtægter, som denne forvalter har oppebåret, herunder navnlig offentlige tilskud.

83 I denne henseende bemærkes, således som det er fastslået i denne doms præmis 48, at infrastrukturforvalteren for at sikre målet om dennes forvaltningsmæssige uafhængighed som fastsat i artikel 4 i direktiv 2012/34 skal have et råderum ved fastlæggelsen af afgifternes størrelse.

84 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt markedet kan bære tillæggene, således som det kræves i henhold til artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34, bevirker en medlemsstats fastlæggelse af et samlet beløb for de indtægter, som infrastrukturforvalteren skal opnå, at infrastrukturforvalterens råderum indskrænkes i et omfang, der er uforeneligt med dette mål (jf. analogt dom af 11.7.2013, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-545/10, EU:C:2013:509, præmis 36).

85 Forpligtelsen til at opnå et sådant beløb kan nemlig tilskynde jernbaneinfrastrukturforvalteren til at prioritere opkrævningen af indtægter, mens afgiftsordningerne, henset til 43. betragtning til direktiv 2012/34, skal tilskynde jernbaneinfrastrukturforvalterne til at optimere udnyttelsen af infrastrukturen.

86 Hvad angår beregningen af størrelsen af tillæggene bemærkes, at i henhold til artikel 31, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2012/34 dækkes den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten, af afgifterne for minimumsadgangsydelserne og for adgangen til infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter. Inden for rammerne af den afgiftsordning, som medlemsstaten har indført, kan afstanden mellem disse omkostninger og de samlede omkostninger, der er forbundet med denne tjeneste, og som infrastrukturforvalteren har afholdt i forbindelse med denne infrastrukturdrift, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 32, stk. 1, lukkes ved hjælp af tillæg.

87 Henset til de afgiftsprincipper, der således er fastsat i direktiv 2012/34, er infrastrukturforvalterens eventuelle indtægter, som ikke er knyttet til tilrådighedsstillelse af jernbaneinfrastrukturen, uden betydning for fastlæggelsen af infrastrukturforvalterens samlede omkostninger.

88 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 115-118 i forslaget til afgørelse, skal den offentlige støtte, som jernbaneinfrastrukturforvalteren modtager til dækning af de omkostninger, der er forbundet med tilrådighedsstillelse af jernbaneinfrastrukturen, derimod fratrækkes de samlede omkostninger, der kan tjene som beregningsgrundlag for tillæggene. Sådanne tilskud har nemlig til formål at dække de samme omkostninger som dem, der kan være genstand for de nævnte tillæg, idet disse ikke kan tjene til at skabe overskud.

89 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 4 og artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at der ved fastsættelsen af tillæggene tages hensyn til et samlet indtægtsbeløb, som medlemsstaten pålægger infrastrukturforvalteren at opnå. Ved fastsættelsen af de samlede omkostninger, som denne forvalter har afholdt, bør der i givet fald tages hensyn til den offentlige støtte, som forvalteren har modtaget til dækning af omkostningerne ved at stille den nævnte infrastruktur til rådighed.

Sagsomkostninger

90 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) Artikel 29, stk. 1, samt artikel 32 og 56 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2370 af 14. december 2016,

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat underkaster opkrævningen af tillæg til jernbaneinfrastrukturafgifter, som forvalteren af denne infrastruktur har fastsat, en godkendelsesprocedure, dog på betingelse af, at en sådan procedure respekterer det råderum, som forvalteren af den nævnte jernbaneinfrastruktur skal have ved fastsættelsen af afgifternes størrelse, således at forvalteren kan anvende denne som forvaltningsredskab, ikke griber ind i de involverede aktørers prærogativer og ikke forhindrer tilsynsorganet i at udøve sine funktioner i overensstemmelse med nævnte artikel 56.

2) Artikel 27, stk. 2, og artikel 32, stk. 1 og 6, i direktiv 2012/34

skal fortolkes således, at

for det første skal oplysningerne om tillæg til afgifterne ikke nødvendigvis offentliggøres i netvejledningen, inden tilsynsorganet godkender dem, for det andet skal dette dokument for hvert relevant markedssegment specificere de oplysninger om tillæg, der lægges til afgifterne vedrørende de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, og for det tredje udgør den blotte ændring af størrelsen af disse tillæg ikke en ændring af et væsentligt element i afgiftsordningen som omhandlet i artikel 32, stk. 6, i direktiv 2012/34, som ændret.

3) Artikel 29, stk. 1, samt artikel 32 og 56 i direktiv 2012/34

skal fortolkes således, at

de oplysninger om tillæg, der offentliggøres i netvejledningen for den pågældende køreplansperiode, er bindende for tilsynsorganet i forbindelse med udøvelsen af den godkendelsesbeføjelse, som en medlemsstat har tillagt det, således at de ændringer, som organet anmoder infrastrukturforvalteren om at foretage af disse tillæg, skal begrænses til at afhjælpe situationer, der er uforenelige med direktiv 2012/34, som ændret, og ikke kan omfatte hensigtsmæssighedsvurderinger fra dette organs side.

4) Artikel 4 og 32, stk. 1, i direktiv 2012/34

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for, at der ved fastsættelsen af tillæggene tages hensyn til et samlet indtægtsbeløb, som medlemsstaten pålægger infrastrukturforvalteren at opnå. Ved fastsættelsen af de samlede omkostninger, som denne forvalter har afholdt, bør der i givet fald tages hensyn til den offentlige støtte, som forvalteren har modtaget til dækning af omkostningerne ved at stille den nævnte infrastruktur til rådighed.

Underskrifter