Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. marts 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – jernbanetransport – direktiv 2012/34/EU – adgang til jernbaneinfrastrukturen – afgiftsordning – artikel 56 – et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren – beføjelser – kontrol af infrastrukturafgifter, hvis anvendelsesperiode er udløbet – beføjelse til at fastslå ugyldighed med virkning ex tunc og til at træffe afgørelse om tilbagebetaling af afgifter«

I sag C-582/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) ved afgørelse af 1. september 2022, indgået til Domstolen den 2. september 2022, som berigtiget ved afgørelse af 27. juni 2023, indgået til Domstolen den 29. juni 2023, i sagen

Die Länderbahn GmbH,

Prignitzer Eisenbahn GmbH,

Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

procesdeltager:

DB Netz AG,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne O. Spineanu-M natei, J.-C. Bonichot (refererende dommer), S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

* Processprog: tysk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. juni 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH og Ostseeland Verkehrs GmbH ved Rechtsanwalt B. Uhlenhut,

– Bundesrepublik Deutschland ved J. Becker, U. Geers, J. Kirchhartz, C. Mögelin og V. Schmidt, som befuldmægtigede,

– DB Netz AG ved Rechtsanwalt H. Krüger,

– den litauiske regering ved K. Dieninis, S. Grigonis og V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, som befuldmægtigede,

– den østrigske regering ved G. Kunnert og R. Schuster, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna og M. Rzotkiewicz, som befuldmægtigede,

– den norske regering ved V. Hauan og K. Møse, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved P. Messina og G. Wilms, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. september 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56, stk. 1, 6 og 9, 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) og subsidiært af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH og Ostseeland Verkehrs GmbH på den ene side og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret ved Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (forbundsagentur for elektricitet, gas, telekommunikation, post og jernbaner, Tyskland) (herefter »forbundsnetagenturet«), på den anden side vedrørende kontrollen af lovligheden af infrastrukturafgifter opkrævet af DB Netz AG inden for rammerne af de køreplaner, der var gældende mellem december 2002 og december 2011.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2001/14/EF

3 Artikel 2 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) fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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

[...]

m) »køreplan«: de data, der fastlægger alle de af planen omfattede togs og det rullende materiels bevægelser på den relevante infrastruktur i den periode, køreplanen er i kraft.«

4 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Netvejledning« fastsætter:

»1. Efter høring af de berørte parter udarbejder og offentliggør infrastrukturforvalteren en netvejledning […]

2. I netvejledningen redegøres der for karakteren af den infrastruktur, som er til rådighed for jernbanevirksomheder. Den indeholder oplysninger om vilkårene for adgang til den relevante jernbaneinfrastruktur. Netvejledningens indhold er fastlagt i bilag I.

3. Netvejledningen ajourføres og ændres i nødvendigt omfang.

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

5 Direktivets artikel 30 med overskriften »Tilsynsorgan« fastsætter:

»[...]

2. En ansøger kan indgive klage til tilsynsorganet, hvis han mener at være blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænket, især ved en af infrastrukturforvalteren eller, hvis det er relevant, jernbanevirksomheden truffet afgørelse vedrørende:

a) netvejledningen

[...]

d) afgiftsordninger

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

[...]

3. Tilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel II og ikke indebærer forskelsbehandling [...]

[...]

5. Tilsynsorganet anmodes om at behandle alle klager og træffe de fornødne foranstaltninger senest to måneder efter modtagelsen af alle oplysninger.

Uanset stk. 6 er en afgørelse truffet af tilsynsorganet bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter.

[...]

6. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at afgørelser truffet af tilsynsorganet kan prøves ved en domstol.«

6 Bilag I til samme direktiv vedrørende »[n]etvejledningens indhold« har følgende ordlyd:

»Netvejledningen, jf. artikel 3, skal indeholde følgende oplysninger:

[...]

2) Et afsnit om afgiftsprincipper og tariffer. Afsnittet skal indeholde de fornødne detaljerede oplysninger om afgiftsordningen og tilstrækkelige oplysninger om afgifter for de i bilag II anførte tjenesteydelser, der kun leveres af en enkelt leverandør. Det skal i detaljer beskrive den metodologi og de regler og, hvor det er relevant, skalaer, der anvendes i forbindelse med gennemførelsen af artikel 7, stk. 4 og 5, samt artikel 8 og 9. Det skal indeholde oplysninger om allerede besluttede eller planlagte afgiftsændringer.

[...]«

7 Bilag III til direktiv 2001/14 fastsætter i nr. 1):

»Køreplanen fastlægges én gang hvert kalenderår.«

Direktiv 2012/34

8 42. og 76. betragtning til direktiv 2012/34 har følgende ordlyd:

»(42) Afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne bør give alle virksomheder lige adgang uden forskelsbehandling og bør i videst muligt omfang imødekomme alle brugeres og trafiktypers behov på en retfærdig og ikke-diskriminerende måde. Sådanne ordninger bør tillade loyal konkurrence i forbindelse med levering af jernbanetransportydelser.

[...]

(76) For at sikre en effektiv forvaltning og en rimelig og ikke-diskriminerende anvendelse af jernbaneinfrastrukturen er det påkrævet, at der oprettes et tilsynsorgan, der tilser, at bestemmelserne i dette direktiv overholdes, og fungerer som klageinstans, uden at dette berører muligheden for at foretage en retlig prøvelse. Et sådant tilsynsorgan bør kunne håndhæve sine anmodninger om oplysninger og sine afgørelser ved hjælp af passende sanktioner.«

9 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 navnlig er ansvarlig for anlæg, forvaltning og vedligeholdelse af jernbaneinfrastruktur, herunder trafikstyring, togkontrol og signaler; infrastrukturforvalterens funktioner på et net eller en del af et net kan tildeles forskellige organer eller virksomheder

[...]

19) »ansøger«: en jernbanevirksomhed eller en international sammenslutning af jernbanevirksomheder eller andre fysiske eller juridiske personer som f.eks. kompetente myndigheder i henhold til [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

[...]

28) »køreplan«: de data, der fastlægger alle de af planen omfattede togs og det rullende materiels bevægelser på den relevante infrastruktur i den periode, køreplanen er i kraft

[...]«

10 Direktivets artikel 27 med overskriften »Netvejledning«, der er indeholdt i direktivets kapitel IV, afdeling 1, som indeholder regler om »opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur og tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet«, bestemmer:

»1. Efter høring af de berørte parter udarbejder og offentliggør infrastrukturforvalteren en netvejledning, der skal kunne anskaffes mod betaling af en afgift, som ikke må overstige udgivelsesomkostningerne. [...]

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[...]. Netvejledningens indhold er fastlagt i bilag IV.

3. Netvejledningen ajourføres og ændres i nødvendigt omfang.

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

11 Samme direktivs kapitel IV, afdeling 2, vedrører »[a]fgifter for infrastruktur og tjenesteydelser«.

12 Artikel 56 i direktiv 2012/34 med overskriften »Tilsynsorganets funktioner« har følgende ordlyd:

»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

[...]

d) afgiftsordningen

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

[...]

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

2. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at sikre konkurrencen på markederne for jernbanetransportydelser har tilsynsorganet beføjelse til at overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelser og navnlig at føre tilsyn med stk. 1, litra a) til g), på eget initiativ med henblik på at undgå forskelsbehandling af ansøgerne. Det kontrollerer især, om netvejledningen indeholder diskriminerende bestemmelser [...]

[…]

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. […]

[…]

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) til g).

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.

[…]

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.

[…]«

13 Bilag IV til dette direktiv vedrørende »netvejledningens indhold« har følgende ordlyd:

»Netvejledningen, jf. artikel 27, skal indeholde følgende oplysninger:

[…]

2) Et afsnit om afgiftsprincipper og tariffer. Afsnittet skal indeholde de fornødne detaljerede oplysninger om afgiftsordningen og tilstrækkelige oplysninger om afgifter samt andre relevante oplysninger om adgang for de i bilag II anførte tjenesteydelser, der kun leveres af en enkelt leverandør. Det skal i detaljer beskrive den metode og de regler og, hvor det er relevant, skalaer, der anvendes i forbindelse med gennemførelsen af artikel 31 til 36, hvad angår både omkostninger og afgifter. Det skal indeholde oplysninger om allerede besluttede eller planlagte afgiftsændringer for de næste fem år, hvis oplysningerne foreligger.

[…]«

14 Bilag VII til det pågældende direktiv bestemmer i punkt 1, at »[k]øreplanen fastlægges én gang hvert kalenderår«.

Tysk ret

15 § 66 i Eisenbahnregulierungsgesetz (lov om regulering af jernbaner) af 29. august 2016 (BGBl. 2016 I, s. 2082) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »ERegG«), med overskriften »Tilsynsmyndigheden og dens opgaver« bestemmer i stk. 1, 3 og 4:

»1. Såfremt den adgangsberettigede er af den opfattelse, at vedkommende er blevet udsat for en forskelsbehandling eller på anden vis har fået krænket sine rettigheder som følge af en afgørelse fra en jernbaneinfrastrukturforvalter, har vedkommende ret til at indgive klage for tilsynsmyndigheden […]

[…]

3. Lykkes det ikke at blive enige med hensyn til adgangen eller med hensyn til en rammeaftale, kan jernbaneinfrastrukturforvalterens afgørelse kontrolleres af tilsynsmyndigheden, enten efter begæring fra den adgangsberettigede eller af egen drift. Begæringen skal indgives inden for en frist, inden for hvilken tilbuddet om indgåelse af aftaler i henhold til artikel 13, stk. 1, andet punktum, eller artikel 54, tredje punktum, kan accepteres.

4. Navnlig kan følgende gøres til genstand for kontrol efter forudgående begæring eller af egen drift:

[…]

5. afgiftsordningen

6. størrelsen af eller strukturen i de afgifter for benyttelse af infrastruktur, som den adgangsberettigede skal betale eller ville skulle betale

7. størrelsen af eller strukturen i de øvrige afgifter, som den adgangsberettigede skal betale eller ville skulle betale

[…]«

16 ERegG's § 67 med overskriften »Tilsynsmyndighedens beføjelser, tilsyn med transportmarkedet, gennemførelsesbestemmelser« bestemmer i stk. 1:

»Tilsynsmyndigheden kan for så vidt angår jernbaner og øvrige personer, som er underlagt denne lov, træffe nødvendige foranstaltninger med henblik på at eliminere eller forebygge overtrædelser af denne lov eller af EU-retsakter, som finder direkte anvendelse inden for denne lovs anvendelsesområde. Hvis tilsynsmyndigheden håndhæver sine påbud, kan tvangsbøden som en undtagelse fra artikel 11, stk. 3, i Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz [(lov om fuldbyrdelse af administrative afgørelser)] udgøre op til 500 000 EUR.«

17 EReg G's § 68 med overskriften »Tilsynsmyndighedens afgørelser« har følgende ordlyd:

»(1) Tilsynsmyndigheden behandler klager senest én måned efter modtagelsen heraf. Til dette formål anmoder den de berørte parter om at tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse, og indleder drøftelser med alle de berørte parter. Tilsynsmyndigheden træffer afgørelse vedrørende samtlige klager samt de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af situationen, idet den inden for en forud fastsat og rimelig frist, og under alle omstændigheder inden for seks uger efter modtagelsen af alle behørige oplysninger, underretter de berørte parter om sin begrundede afgørelse. Med forbehold af konkurrencemyndighedernes beføjelser træffer tilsynsmyndigheden af egen drift afgørelse om de foranstaltninger, som er egnede til at undgå forskelsbehandling og forvridning af markedet.

(2) Såfremt en jernbaneinfrastrukturforvalters afgørelse i det i § 66, stk. 1 og 3, omhandlede tilfælde berører en adgangsberettigets ret til adgang til jernbaneinfrastrukturen:

1. pålægger tilsynsmyndigheden jernbaneinfrastrukturforvalteren at ændre sin afgørelse, eller

2. træffer tilsynsmyndigheden afgørelse vedrørende gyldigheden af aftalerne eller afgifterne, erklærer aftalerne ugyldige og fastsætter aftalevilkårene eller afgifterne.

Den afgørelse, der er omhandlet i første punktum, kan også vedrøre netvejledningen eller betingelserne for anvendelse af servicefaciliteter.

(3) Tilsynsmyndigheden kan med virkning for fremtiden pålægge jernbaneinfrastrukturforvalteren at ændre de i § 66, stk. 4, fastsatte foranstaltninger eller at erklære dem for at være udløbet, i det omfang de ikke er forenelige med denne lovs bestemmelser eller med de EU-retsakter, der finder direkte anvendelse på denne lovs anvendelsesområde.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Sagsøgerne i hovedsagen er eller var jernbanevirksomheder, der i Tyskland udbyder eller udbød transportydelser på regionalt plan ved at benytte den jernbaneinfrastruktur, der tilhører DB Netz, som er intervenient i hovedsagen.

19 Denne sidstnævnte er en del af koncernen Deutsche Bahn AG. Den driver det største jernbanenet i Forbundsrepublikken Tyskland og modtager i denne egenskab afgifter for anvendelsen af infrastrukturen. Disse afgifter fastsættes individuelt for hver enkelt jernbanevirksomhed på grundlag af de af DB Netz fastsatte tariffer i den netvejledning, som den offentliggør. Tarifferne er gældende i køreplanens gyldighedsperiode, dvs. et år.

20 Sagsøgerne i hovedsagen var af den opfattelse, at de af DB Netz fastsatte tariffer, der fandt anvendelse i de respektive gyldighedsperioder for køreplanerne fra 2002/2003 til 2010/2011, delvist var ulovlige, idet de indeholdt en »regionalfaktor«, som diskriminerede virksomheder, der drev regionalbaner. Som følge heraf betalte de enten de afgifter, som DB Netz krævede, med forbehold, eller nedsatte dem og tilbageholdt beløbet.

21 Disse tariffer havde været genstand for flere ex ante-kontroller foretaget af forbundsnetagenturet, som er det enkelte nationale tilsynsorgan for jernbanesektoren i Tyskland. Tysk ret foreskrev nemlig en forudgående kontrol af afgiftsprincipperne og gav dette organ en ret til at gøre indsigelse, hvilket det imidlertid ikke havde gjort i det foreliggende tilfælde. Desuden har forbundsnetagenturet siden 2008 foretaget forskellige kontroller af de »regionalfaktorer«, som havde været en del af DB Netz' tariffer siden den 1. januar 2003.

22 Ved afgørelse af 5. marts 2010 erklærede forbundsnetagenturet den af DB Netz udarbejdede netvejledning for køreplanen for 2010/2011, som skulle træde i kraft den 12. december 2010, ugyldig, for så vidt som den foreskrev anvendelsen af en sådan »regionalfaktor«. Det fremgik af denne afgørelse, at det tilkom de civile domstole at træffe afgørelse om tilbagebetaling af afgifter, der måtte være opkrævet for meget i henhold til denne faktor.

23 DB Netz rejste indsigelse mod denne afgørelse, som efterfølgende blev trukket tilbage af forbundsnetagenturet ved indgåelsen af en offentligretlig aftale med DB Netz. I henhold til denne aftale skulle der anvendes en nedsat regionalfaktor i gyldighedsperioden for køreplanen for 2010/2011, og denne faktor skulle efterfølgende afskaffes fra og med ikrafttrædelsen af køreplanen for 2011/2012.

24 Flere jernbanevirksomheder, herunder sagsøgerne i hovedsagen for en del af de omtvistede afgifter, anlagde sag ved de civile domstole med påstand om tilbagebetaling af infrastrukturafgifter, som DB Netz angiveligt havde opkrævet for meget. Med henblik på at træffe afgørelse i disse sager foretog disse retter generelt i hvert enkelt sag en undersøgelse af, om disse afgifter var rimelige. Denne praksis blev godkendt af Bundesgerichtshof (forbundsdomstol, Tyskland) ved dom af 18. oktober 2011 (KZR 18/10).

25 Ved dom af 9. november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), fastslog Domstolen imidlertid, at direktiv 2001/14, der gik forud for direktiv 2012/34, var til hinder for anvendelsen af en national lovgivning, der fastsatte en kontrol i hvert enkelt tilfælde fra de almindelige domstoles side af rimeligheden af afgifterne for brug af jernbaneinfrastrukturen. Det fremgår af denne doms præmis 97, at en tilbagebetaling af afgifter i henhold til civilretlige bestemmelser kun kan ske, såfremt afgiftens ulovlige karakter, henset til lovgivningen om adgang til jernbaneinfrastrukturen, i overensstemmelse med bestemmelserne i national ret først er blevet fastslået af tilsynsorganet eller af en national ret, der har efterprøvet dette organs afgørelse, og for så vidt som dette krav om tilbagebetaling kan gøres til genstand for et søgsmål for de civile nationale domstole i stedet for den i denne lovgivning fastsatte klage.

26 Efter afsigelsen af dom af 9. november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), anmodede sagsøgerne i hovedsagen under henvisning til ERegG's §§ 66 og 68 forbundsnetagenturet om for det første at fastslå, at de infrastrukturafgifter, som DB Netz havde opkrævet i køreplansperioden 2002/2003 til 2010/2011, var ugyldige, og om for det andet at tilpligte denne sidstnævnte at tilbagebetale dem de for meget opkrævede afgifter.

27 Disse anmodninger blev afslået ved afgørelser truffet af forbundsnetagenturet den 11. oktober 2019, den 3. juli 2020 og den 11. december 2020 med den begrundelse, at de ikke kunne antages til realitetsbehandling, da der ikke var noget retligt grundlag for en ex post-kontrol af de omhandlede afgifter. Til støtte for disse afgørelser gjorde forbundsnetagenturet gældende, at jernbanetransportvirksomhederne havde haft mulighed for at anfægte afgifterne i deres respektive gyldighedsperioder.

28 Ved søgsmål anlagt den 6. og den 9. november 2019 nedlagde sagsøgerne i hovedsagen ved Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland), der er den forelæggende ret, påstand om, at det blev fastslået, at Bundesnetzagentur var forpligtet til at foretage en ex post-kontrol af de omhandlede afgifter, som DB Netz havde opkrævet, at de i givet fald skulle erklæres ugyldige med virkning ex tunc, og at der skulle træffes afgørelse om den tilbagebetalingsforpligtelse, der påhvilede DB Netz.

29 For at kunne afgøre de tvister, der er indbragt for den, er den forelæggende ret af den opfattelse, at der skal foretages en fortolkning af navnlig artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34.

30 Den er af den opfattelse, at det søgsmål, der er omhandlet i stk. 1 i denne artikel 56, kun vedrører skade, der allerede er opstået som følge af aktuelle eller tidligere overtrædelser af de gældende retsforskrifter. Derimod er tilsynsorganets forebyggende indsats genstand for særskilte regler, der er fastsat i nævnte artikels stk. 2. Det følger desuden af samme artikels stk. 6 og 9, at tilsynsorganet råder over en vid skønsmargen. Den kan således, når den modtager en klage, træffe »de fornødne foranstaltninger« og, når den handler på eget initiativ, »passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling«.

31 Denne fortolkning af artikel 56 i direktiv 2012/34 understøttes af de formål, der forfølges med direktivet. Det fremgår af 42. og 76. betragtning til direktiv 2012/34, at dette bl.a. har til formål at sikre jernbanetransportvirksomhedernes adgang til infrastrukturen uden forskelsbehandling, og at det påhviler tilsynsorganet at sikre, at dette mål nås.

32 Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at den procedure for forudgående kontrol, som var fastsat i tysk ret, og som gjorde det muligt for tilsynsorganet at udtale sig om principperne for infrastrukturafgifter, inden de trådte i kraft, ifølge den forelæggende ret ikke kunne afhjælpe den manglende ex post-kontrol.

33 Den forelæggende ret er i øvrigt af den opfattelse, at dom af 9. november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), bekræfter, at der foreligger en ret til »tilbagebetaling« af afgifter, der er opkrævet med urette tidligere, samtidig med at udøvelsen af denne ret gøres betinget af tilsynsorganets forudgående konstatering af, at disse afgifter er ulovlige. Hvis dette organ ikke havde kompetence til at undersøge afgifter, hvis anvendelsesperiode er udløbet, ville jernbanetransportvirksomhederne følgelig blive frataget deres ret til effektive retsmidler, og samtidig ville infrastrukturforvalteren fortsat drage fordel af de ulovlige afgifter.

34 Den forelæggende ret er derimod i tvivl om, hvorvidt EU-retten kræver, at det nævnte organ selv kan tage stilling til størrelsen af de afgifter, der skal tilbagebetales, eller fastslå, at de skal tilbagebetales. På trods af de lovgivningsmæssige rammer er forholdet mellem jernbanetransportvirksomhederne og infrastrukturforvalterne kontraktligt og henhører naturligvis under de civile domstoles kompetence.

35 For alle tilfældes skyld har den forelæggende ret fremhævet, at det med henblik på at afgøre de tvister, der er indbragt for den, ikke er nødvendigt at afgøre, om ERegG's §§ 66 ff., som udgør grundlaget for sagsøgerne i hovedsagens påstande, skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, eller om artikel 56 i direktiv 2012/34, henset til dom af 8. juli 2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), finder direkte anvendelse.

36 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Köln (forvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv [2012/34] fortolkes således, at en afgiftsordning også kan være en gyldig klagegrund, hvis gyldighedsperioden for den afgift, der efterprøves, allerede er udløbet (klage over en såkaldt tidligere afgift)?

2). Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv [2012/34] da fortolkes således, at tilsynsorganet ved en ex post-kontrol af tidligere afgifter kan erklære disse ugyldige med ex tunc-virkning?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, tillader fortolkningen af artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv [2012/34] da en national lovgivning, som udelukker muligheden for en ex post-kontrol af tidligere afgifter med ex tunc-virkning?

4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 56, stk. 9, i direktiv [2012/34] da fortolkes således, at den kompetente tilsynsmyndigheds afhjælpende foranstaltninger som fastsat heri hvad angår de retlige følger principielt også giver mulighed for at påbyde tilbagebetaling af afgifter, som infrastrukturforvalteren har opkrævet ulovligt, selv om tilbagebetalingskravene mellem jernbanevirksomheden og infrastrukturforvalteren kan gøres gældende ved et civilt søgsmål?

5) Såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares benægtende, følger der da i alle tilfælde en ret til at indgive klage over tidligere afgifter af artikel 47, stk. 1, i [chartret om grundlæggende rettigheder] og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), hvis en tilbagebetaling af ulovligt opkrævede tidligere afgifter uden en klageafgørelse fra tilsynsorganet ifølge Domstolens praksis i sagen CTL Logistics (dom af 9.11.2017, C-489/15, EU:C:2017:834) er udelukket i henhold til de nationale civilretlige bestemmelser?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

37 Ved skrivelse indgået til Domstolen den 29. juni 2023, dvs. efter afslutningen af de skriftlige og mundtlige forhandlinger, har den forelæggende ret meddelt Domstolen, at den ved afgørelse af 27. juni 2023 har afsluttet den sag, der verserer for den vedrørende Ostseeland Verkehrs GmbH, med den begrundelse, at sidstnævnte har hævet sagen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

38 Indledningsvis bemærkes, at de forelagte spørgsmål vedrører direktiv 2012/34, mens de i hovedsagen omhandlede infrastrukturafgifter er blevet fastsat og opkrævet i henhold til det direktiv, der gik forud for dette direktiv, nemlig direktiv 2001/14. Det var derimod først efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2012/34, at sagsøgerne i hovedsagen indbragte sagen for det tyske tilsynsorgan for jernbanesektoren, nemlig »forbundsnetagenturet« og bl.a. anmodede det om at fastslå, at disse afgifter var ulovlige.

39 Når det er sagt, og som anført af generaladvokaten i punkt 25 i forslaget til afgørelse, er det i det foreliggende tilfælde ufornødent at afgøre, om direktiv 2012/34 eller direktiv 2001/14 skal anvendes. De regler, der henvises til af den forelæggende ret, dvs. dem, der er fastsat i artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34, svarer nemlig i det væsentlige til dem, der var indeholdt i artikel 30, stk. 2, 3 og 5, i direktiv 2001/14 (jf. i denne retning dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 64). Det følger heraf, at deres fortolkning principielt skal være den samme, og at Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af disse bestemmelser i direktiv 2001/14 følgelig finder anvendelse mutatis mutandis på de tilsvarende bestemmelser i direktiv 2012/34.

40 Under disse omstændigheder skal de forelagte spørgsmål besvares under henvisning til direktiv 2012/34, således som den forelæggende ret har anført.

Det første til det tredje spørgsmål

41 Med det første til det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som udelukker enhver beføjelse for tilsynsorganet, for hvilket der er indgivet en klage i henhold til denne bestemmelses stk. 1, til at efterprøve lovligheden af de infrastrukturafgifter, hvis anvendelsesperiode er udløbet, og til at fastslå, at de er ugyldige med virkning ex tunc.

42 I denne henseende bemærkes, at i lighed med direktiv 2001/14, der gik forud for dette direktiv (jf. i denne retning dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis), har direktiv 2012/34 til formål at sikre ikke-diskriminerende adgang til jernbaneinfrastrukturen, bl.a. ved, som det fremgår af 42. betragtning hertil, at kræve, at afgifts- og kapacitetstildelingsordninger skal tillade loyal konkurrence inden for jernbanetransporten.

43 Som det fremgår af Domstolens praksis, er tilsynsorganets enekompetence til at påkende enhver tvist, der henhører under artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34, begrundet i selve disse formål og omfatter de særlige beføjelser, der er tillagt dem ved denne artikels stk. 1, 6 og 9 (jf. analogt dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 60).

44 Det følger navnlig af artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34, at når et sådant organ modtager en klage, skal det træffe de nødvendige foranstaltninger, uden at dette berører dets kompetence til, om fornødent af egen drift, at træffe passende foranstaltninger med henblik på at korrigere enhver forskelsbehandling af »ansøgere« som omhandlet i dette direktivs artikel 3, nr. 19), dvs. bl.a. jernbanevirksomheder, enhver fordrejning af markedet for jernbanetransportydelser og alle andre former for uønsket udvikling på dette marked (jf. i denne retning dom af 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, præmis 55, 56 og 61).

45 Det fremgår ligeledes af denne artikel 56, stk. 9, at virkningerne af en afgørelse truffet af tilsynsorganet ikke er begrænsede til parterne i en sag, der indbringes for tilsynsorganet, men er bindende for alle de berørte parter i jernbanesektoren, uanset om det er transportvirksomhederne eller infrastrukturforvalterne. Tilsynsorganet sikrer således lige adgang til infrastrukturen for alle berørte virksomheder og opretholdelsen af en fair konkurrence inden for sektoren for levering af jernbanetjenesteydelser (jf. analogt dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

46 Når tilsynsorganet – som det påhviler at sikre, at både infrastrukturforvalterne og jernbaneoperatørerne overholder deres forpligtelser – skal tage stilling til en klage fra en jernbanevirksomhed, er det under disse omstændigheder i henhold til selve ordlyden af artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34 forpligtet til at undersøge, om der foreligger urimelig eller diskriminerende behandling, samt om der er forvoldt enhver anden skade, hvilket omfatter spørgsmål vedrørende opkrævning af afgifter for infrastruktur (jf. analogt dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 73).

47 Som generaladvokaten har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse, er modstykket til jernbanevirksomhedernes mulighed for at indgive en klage til tilsynsorganet dette organs beføjelse til at efterprøve lovligheden af infrastrukturforvalterens afgørelser om afgifter, hvilket bekræftes af artikel 56, stk. 6, i direktiv 2012/34, for så vidt som det heri bestemmes, at det nævnte organ skal sikre, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets kapitel IV, afdeling 2, om opkrævning af afgifter for brug af infrastruktur og tjenesteydelser, der ikke indebærer forskelsbehandling.

48 Det følger heraf, at tilsynsorganet, når der er indgivet klage i henhold til artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34, ikke gyldigt kan nægte at udøve sin kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af tidligere opkrævede infrastrukturafgifter (jf. analogt dom af 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, præmis 74 og 87).

49 Navnlig kan et sådant organs kompetence til at kontrollere lovligheden af infrastrukturafgifterne ikke afhænge af den omstændighed, om sagen er blevet indbragt for organet før eller efter udløbet af de respektive anvendelsesperioder for disse afgifter.

50 For det første fremgår det af selve ordlyden af artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34, at de beføjelser, der er tillagt tilsynsorganet, på ingen måde er knyttet til disse anvendelsesperioder.

51 Denne konstatering understøttes af den omstændighed, at direktiv 2012/34 hverken fastsætter de nævnte perioder eller begrænser anvendeligheden af infrastrukturafgifter eller afgiftsordninger, der ligger til grund herfor, til en vis varighed. I lighed med artikel 3 i direktiv 2001/14, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra j), og bilag I hertil, begrænser artikel 27 i direktiv 2012/34, sammenholdt med direktivets artikel 3, nr. 26), og med bilag IV hertil, sig navnlig til at fastsætte en forpligtelse for infrastrukturforvalteren til at offentliggøre en netvejledning, der bl.a. fastsætter betingelserne for adgang til jernbaneinfrastrukturen, herunder afgiftsprincipperne, tarifferne og afgifterne, uden at begrænse dokumentets gyldighedsperiode.

52 En begrænsning af gyldighedsperioden for afgifterne eller de afgiftsordninger, der ligger til grund herfor, kan heller ikke udledes af reglerne om den årlige køreplan. I henhold til artikel 3, nr. 28), i direktiv 2012/34, sammenholdt med bilag VII hertil, har køreplanen, lige som det var tilfældet med artikel 2, litra m), i direktiv 2001/14, sammenholdt med bilag III hertil, ganske vist kun en gyldighedsperiode, der er begrænset til et år. Denne køreplan begrænser sig imidlertid til at identificere »de data, der fastlægger alle de af planen omfattede togs og det rullende materiels bevægelser på den relevante infrastruktur« og vedrører således ikke tariffer og afgifter.

53 For det andet ville en fortolkning af artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34, hvorefter infrastrukturafgifter, der allerede er opkrævet af en infrastrukturforvalter, kun kan anfægtes, så længe den underliggende tarif er gældende, være til skade for effektiviteten af den kontrolordning, der er indført ved denne bestemmelse, og dermed for gennemførelsen af de formål, der forfølges med dette direktiv.

54 En sådan fortolkning ville nemlig hindre tilsynsorganets opgave, der, som det fremgår af denne doms præmis 42-47, består i at sikre lige adgang til infrastrukturen for alle de berørte virksomheder og opretholdelsen af en fair konkurrence i sektoren for levering af jernbaneydelser. Den kan ligeledes uretmæssigt begrænse jernbanetransportvirksomhedernes ret til at indgive en klage til tilsynsorganet med henblik på at anfægte infrastrukturafgifterne og i givet fald at undergive dette organs afgørelse en domstolsprøvelse ved at indbringe sagen for den i denne henseende kompetente retsinstans, der er fastsat i artikel 56, stk. 1, 9 og 10, i direktiv 2012/34 (jf. analogt dom af 8.7.2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, præmis 57).

55 I øvrigt indebærer tilsynsorganets kompetence til at efterprøve lovligheden af de infrastrukturafgifter, der er opkrævet tidligere, uafhængigt af, om deres respektive anvendelsesperioder allerede er udløbet, nødvendigvis, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 44, 45, 47 og 48 i forslaget til afgørelse, at dette organ i givet fald kan fastslå, at disse afgifter er ugyldige med virkning ex tunc.

56 Navnlig ville en begrænsning af tilsynsorganets kompetence til kun at træffe afgørelser med virkning for fremtiden i vidt omfang fratage kontrollen med de infrastrukturafgifter, der er opkrævet tidligere, dens betydning, og ville således være til skade for den effektive virkning af artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34.

57 Under disse omstændigheder må det fastslås, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tilsynsorganet hverken har kompetence til at kontrollere lovligheden af de infrastrukturafgifter, hvis anvendelsesperiode er udløbet, eller til i givet fald at fastslå, at de er ugyldige med virkning ex tunc.

58 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, og det blev bekræftet i retsmødet for Domstolen, at en sådan begrænsning af det tyske tilsynsorgans kompetence i det foreliggende tilfælde kan følge af ERegG's § 68, stk. 3.

59 I denne henseende bemærkes, at med henblik på at sikre den effektive virkning af alle bestemmelser i EU-retten indebærer princippet om EU-rettens forrang navnlig en pligt for de nationale retter til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten (dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

60 Forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning af national ret er imidlertid underlagt visse begrænsninger, og den kan bl.a. ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

61 Det skal ligeledes bemærkes, at princippet om EU-rettens forrang pålægger den nationale retsinstans, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, en forpligtelse til – såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre denne rets fulde virkning i den sag, som den skal behandle, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, endog senere, der er i strid med en bestemmelse i EU-retten, der har direkte virkning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale lovgivning eller praksis ad lovgivningsvejen eller ved noget andet

forfatningsmæssigt middel (dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58 og 61, samt af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 37).

62 Hvad angår jernbanetransportvirksomhedernes ret til administrativ prøvelse og domstolsprøvelse i henhold til artikel 56, stk. 1, 9 og 10, i direktiv 2012/34 er disse bestemmelser ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og de har derfor direkte virkning. Det følger heraf, at de forpligter alle myndigheder i medlemsstaterne, dvs. ikke alene nationale domstole, men også alle administrative organer, herunder decentrale myndigheder, og disse myndigheder er forpligtede til at anvende dem (jf. i denne retning dom af 22.6.1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, præmis 33, og af 8.7.2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, præmis 58).

63 Følgelig påhviler det ikke blot den forelæggende ret, men også i givet fald forbundsnetagenturet i videst muligt omfang at fortolke ERegG's § 68, stk. 3, i overensstemmelse med artikel 56, stk. 1, 9 og 10, i direktiv 2012/34, og, såfremt en sådan fortolkning skal anses for contra legem, at se bort fra denne bestemmelse i tysk ret med henblik på at gøre det muligt for jernbanetransportvirksomhederne at udøve deres ret til at anfægte lovligheden af tidligere opkrævede infrastrukturafgifter.

64 Det skal endvidere fremhæves, at hverken artikel 56, stk. 1, 9 og 10, i direktiv 2012/34 eller nogen anden bestemmelse i dette direktiv fastsætter en frist, inden for hvilken virksomhederne ikke længere kan anfægte lovligheden af infrastrukturafgifter.

65 Under disse omstændigheder tilkommer det, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 36 i forslaget til afgørelse, hver medlemsstat i overensstemmelse med princippet om processuel autonomi at fastsætte rimelige tidsgrænser for de klager, hvorved ansøgere, herunder jernbanetransportvirksomheder, i henhold til artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34 anmoder tilsynsorganet om at kontrollere lovligheden af infrastrukturforvalterens beslutninger om bl.a. afgiftsordningen og infrastrukturafgifternes niveau eller struktur, med forbehold for iagttagelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (jf. analogt dom af 19.12.2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, præmis 46, og af 28.11.2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, præmis 20 og 21 og af 19.12.2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, præmis 46.

66 Det bemærkes endvidere, at de formål, der forfølges med direktiv 2012/34, skal gennemføres i national ret under iagttagelse af retssikkerhedskravene, hvilket for så vidt angår disse tidsmæssige begrænsninger indebærer, at medlemsstaterne er forpligtet til at indføre en ordning med tilstrækkeligt præcise, klare og forudsigelige frister til, at borgerne kan få kendskab til deres rettigheder og pligter (jf. analogt dom af 18.10.2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

67 Det er blevet gjort gældende i de for Domstolen fremsatte skriftlige bemærkninger og i retsmødet den 15. juni 2023, at tysk ret ikke foreskriver en særlig frist for indgivelse af klager i henhold til artikel 56, stk. 1, i direktiv 2012/34. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at udtale sig om fortolkningen af tysk ret. Det påhviler den forelæggende ret at identificere de i tysk ret fastsatte forældelses- og præklusionsregler, som kan finde anvendelse på sagsøgerne i hovedsagens påstande, at efterprøve, om disse regler fastsætter en ordning med tilstrækkeligt præcise, klare og forudsigelige frister, samt at afgøre, om disse påstande er blevet fremsat inden for de fastsatte frister.

68 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første til det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som udelukker enhver beføjelse for tilsynsorganet, for hvilket der er indgivet en klage i henhold til denne bestemmelses stk. 1, til at efterprøve lovligheden af de infrastrukturafgifter, hvis anvendelsesperiode er udløbet, og til at fastslå, at de er ugyldige med virkning ex tunc.

Det fjerde spørgsmål

69 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse kræver, at tilsynsorganet kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af infrastrukturafgifter, når national ret tillægger de civile domstole denne kompetence.

70 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis 44, at i henhold til artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34 skal et tilsynsorgan, når det modtager en klage, træffe de nødvendige foranstaltninger, uden at dette berører dets kompetence til, om fornødent af egen drift, at træffe passende foranstaltninger med henblik på at korrigere enhver forskelsbehandling af ansøgere, dvs. bl.a. jernbanevirksomheder, enhver fordrejning af markedet for jernbanetransportydelser og alle andre former for uønsket udvikling på dette marked.

71 Det følger af besvarelsen af det første til det tredje spørgsmål, at denne bestemmelse kræver, at tilsynsorganet bl.a. har kompetence til at fastslå, at infrastrukturafgifterne er ugyldige med virkning ex tunc. Det forholder sig imidlertid anderledes med hensyn til tilbagebetaling af sådanne afgifter.

72 Som generaladvokaten har anført i punkt 73 og 75 i forslaget til afgørelse efter en analyse af ordlyden af artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34, pålægger denne bestemmelse ikke medlemsstaterne at give tilsynsorganet beføjelse til selv at træffe afgørelse om tilbagebetaling af infrastrukturafgifter, men giver dem mulighed for inden for rammerne af deres processuelle autonomi at udforme andre systemer, der eksempelvis indebærer, at de civile domstole særskilt træffer afgørelse om tilbagebetalingskrav.

73 Effektiviteten af artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34 kræver heller ikke, at tilsynsorganet under alle omstændigheder selv kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af infrastrukturafgifter, som det har fastslået er ulovlige.

74 Når dette organ fastslår, at de tariffer og afgifter for brug af infrastrukturen, som en infrastrukturforvalter har anvendt, er ugyldige, gør den bindende virkning af organets afgørelser i forhold til alle de berørte parter i jernbanesektoren, som er nævnt i denne doms præmis 45, det for det første muligt for disse sidstnævnte med sikkerhed at kende deres rettigheder og forpligtelser. For at gøre det muligt for de virksomheder, der hævder at have været udsat for forskelsbehandling, at gøre deres rettigheder gældende og således sikre en effektiv eliminering af konkurrencefordrejningerne, forekommer det under disse omstændigheder ikke nødvendigt, at det nævnte organ ligeledes fastsætter de nøjagtige beløb for de afgifter, der er betalt med urette, med henblik på at kræve dem tilbagebetalt.

75 For det andet pålægger artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34 ganske vist tilsynsorganet at træffe afgørelse om alle klager inden for en særlig kort frist. Selv om dette organ af retssikkerhedsmæssige grunde så hurtigt som muligt skal tage stilling til lovligheden af de

anfægtede infrastrukturafgifter, uanset om de er i kraft, eller om deres anvendelsesperiode er udløbet, kræver disse grunde imidlertid ikke, at de beløb, der skal tilbagebetales, og i givet fald med tillæg af renter, fastsættes inden for samme frist, efter at der er truffet en afgørelse om, at de pågældende afgifter er ugyldige.

76 Denne fortolkning af artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34 er allerede blevet bekræftet af Domstolen, som har fastslået, at det står medlemsstaterne frit for at fastsætte, at afgørelsen om tilbagebetaling af afgifter for benyttelse af infrastruktur, der er opkrævet for meget, ikke tilkommer tilsynsorganet, men de civile domstole, som træffer afgørelse i henhold til civilretten, dog på betingelse af, at dette organ forinden har truffet afgørelse om, hvorvidt disse afgifter er ulovlige (jf. i denne retning dom af 9.11.2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, præmis 97).

77 I denne henseende skal det endvidere fremhæves, således som generaladvokaten har anført i punkt 75 i forslaget til afgørelse, at når medlemsstaterne i deres nationale ret fastsætter de retsmidler, der gør det muligt at tvinge en infrastrukturforvalter til at tilbagebetale for meget opkrævede infrastrukturafgifter, og navnlig når de med henblik herpå vælger at tillægge de civile domstole enekompetence, er de forpligtet til at overholde ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

78 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke kræver, at tilsynsorganet selv kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af infrastrukturafgifter, når national ret tillægger de civile domstole denne kompetence, med forbehold for overholdelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

Det femte spørgsmål

79 Henset til besvarelsen af det første til det tredje spørgsmål er det ufornødent at besvare det femte spørgsmål, som kun er blevet forelagt for det tilfælde, at Domstolen måtte besvare det første og det andet spørgsmål benægtende.

Sagsomkostninger

80 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 56, stk. 1, 6 og 9, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som udelukker enhver beføjelse for tilsynsorganet, for hvilket der er indgivet en klage i henhold til denne bestemmelses stk. 1, til at efterprøve lovligheden af de infrastrukturafgifter, hvis anvendelsesperiode er udløbet, og til at fastslå, at de er ugyldige med virkning ex tunc.

2) **Artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse ikke kræver, at tilsynsorganet selv kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af infrastrukturafgifter, når national ret tillægger de civile domstole denne kompetence, med forbehold for overholdelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

Underskrifter