Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

7 päivänä maaliskuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Rautatieliikenne – Direktiivi 2012/34/EU – Oikeus käyttää rautateiden infrastruktuuria – Hinnoittelu – 56 artikla – Rautatiealan kansallinen sääntelyelin – Toimivalta – Sellaisten infrastruktuurin käyttömaksujen valvonta, joiden voimassaoloaika on päättynyt – Toimivalta todeta pätemättömyys takautuvin vaikutuksin ja määrätä maksujen palauttamisesta

Asiassa C-582/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Köln (Kölnin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 1.9.2022 ja joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 2.9.2022, sellaisena kuin se on oikaistuna 27.6.2023 tehdyllä päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.6.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Die Länderbahn GmbH,

Prignitzer Eisenbahn GmbH ja

Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

vastaan

Saksan liittotasavalta,

ja jossa asian käsittelyyn osallistuu

DB Netz AG,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos sekä tuomarit O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), S. Rodin ja L. S. Rossi,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.6.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH ja Ostseeland Verkehrs GmbH, edustajanaan B. Uhlenhut, Rechtsanwalt,

– Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Becker, U. Geers, J. Kirchhartz, C. Mögelin ja V. Schmidt,

– DB Netz AG, edustajanaan H. Krüger, Rechtsanwalt,

– Liettuan hallitus, asiamiehinään K. Dieninis, S. Grigonis ja V. Kazlauskaitė-Švenčionienė,

– Itävallan hallitus, asiamiehinään G. Kunnert ja R. Schuster,

– Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Rzotkiewicz,

– Norjan hallitus, asiamiehinään V. Hauan ja K. Møse,

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Messina ja G. Wilms,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.9.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU (EUVL 2012, L 343, s. 32) 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohdan sekä toissijaisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH ja Ostseeland Verkehrs GmbH sekä toisaalta Saksan liittotasavalta, jota edustaa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (liittovaltion sähkö-, kaasu-, televiestintä-, posti- ja rautatievirasto, Saksa) (jäljempänä Bundesnetzagentur), ja joka koskee DB Netz AG:n joulukuun 2002 ja joulukuun 2011 välisenä aikana soveltamien liikenteen aikataulujen yhteydessä perimien infrastruktuurin käyttömaksujen laillisuuden valvontaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2001/14/EY

3 Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY (EUVL 2001, L 75, s. 29) 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

j) ’verkkoselostuksella’ asiakirjaa, jossa esitellään yksityiskohtaisesti hinnoittelujärjestelmiin ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmiin sovellettavat yleiset säännöt, määräajat, menettelyt ja perusteet. Siinä on oltava myös muut tiedot, joita tarvitaan infrastruktuurikapasiteettia koskevissa hakemuksissa;

– –

m) ’liikenteen aikataululla’ tietoja, joissa kuvataan kaikki junien ja liikkuvan kaluston suunniteltu liikkuminen kyseisessä infrastruktuurissa aikataulun voimassaoloaikana.”

4 Saman direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Verkkoselostus”, säädetään seuraavaa:

”1. Infrastruktuurin hallinnon on asianomaisia osapuolia kuultuaan laadittava ja julkaistava verkkoselostus, – –

2. Verkkoselostuksessa on esiteltävä rautatieyritysten käytettävissä oleva infrastruktuuri. Siihen on sisällyttävä tietoja kyseisen rautateiden infrastruktuurin käyttöä koskevien edellytysten määrittelystä. Verkkoselostuksen sisältö on liitteessä I.

3. Verkkoselostus on pidettävä ajan tasalla ja sitä on tarvittaessa muutettava.

4. Verkkoselostus on julkaistava vähintään neljä kuukautta ennen infrastruktuurin kapasiteettia koskevien hakemusten jättämiselle asetetun määräajan päättymistä.”

5 Mainitun direktiivin 30 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntelyelin”, säädetään seuraavaa:

”– –

2. Hakijalla on oikeus vedota sääntelyelimeen, jos se katsoo tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi erityisesti infrastruktuurin hallinnon tai tapauskohtaisesti rautatieyrityksen tekemissä päätöksissä, jotka koskevat:

a) verkkoselostusta;

– –

d) hinnoittelujärjestelmää;

e) hakijalta perittävien tai perittäväksi tarkoitettujen infrastruktuurimaksujen suuruutta tai määräytymisperusteita;

– –

3. Sääntelyelimen on varmistettava, että infrastruktuurin hallinnon määräämät maksut ovat II luvun mukaisia ja ketään syrjimättömiä. – –

– –

5. Sääntelyelimen on ratkaistava valitukset ja toteutettava toimet tilanteen korjaamiseksi kahden kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta.

Sen estämättä, mitä 6 kohdassa säädetään, sääntelyelimen tekemä päätös sitoo kaikkia niitä, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan.

– –

6. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sääntelyelimen päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.”

6 Saman direktiivin liitteessä I, jonka otsikko on ”Verkkoselostuksen sisältö”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun verkkoselostuksen on sisällettävä seuraavat tiedot:

– –

2. Jakso, jossa esitellään hinnoitteluperiaatteet ja hinnat. Sen on sisällettävä asianmukaiset tiedot hinnoittelujärjestelmästä ja riittävät tiedot maksuista, joita sovelletaan liitteessä II lueteltuihin ja ainoastaan yhden palveluntarjoajan toimittamiin palveluihin. Jaksossa on esiteltävä yksityiskohtaisesti 7 artiklan 4 ja 5 kohdan sekä 8 ja 9 artiklan soveltamisessa käytetyt menettelyt, säännöt ja tapauskohtaisesti taulukot. Siinä on myös oltava tietoja jo päätetyistä tai suunnitelluista hinnanmuutoksista.

– –”

7 Direktiivin 2001/14 liitteessä III olevassa 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Liikenteen aikataulu laaditaan kerran kalenterivuodessa.”

Direktiivi 2012/34

8 Direktiivin 2012/34 johdanto-osan 42 ja 76 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(42) Hinnoittelujärjestelmissä ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmissä olisi kaikille yrityksille mahdollistettava yhtäläinen ja ketään syrjimätön markkinoillepääsy, ja niissä olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä täyttämään kaikkien käyttäjien ja liikennetyyppien tarpeet oikeudenmukaisella ja ketään syrjimättömällä tavalla. Sellaisten järjestelmien olisi mahdollistettava rehellinen kilpailu rautatiepalvelujen tarjonnassa.

– –

(76) Rautatieinfrastruktuurin tehokas hallinto ja oikeudenmukainen ja ketään syrjimätön käyttö edellyttävät sellaisen sääntelyelimen perustamista, joka valvoo tässä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen soveltamista ja toimii muutoksenhakuelimenä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta mahdollisuuteen hakea muutosta tuomioistuimessa. Kyseisen sääntelyelimen olisi voitava panna tietopyyntönsä ja päätöksensä täytäntöön määräämällä niihin liittyviä asianmukaisia seuraamuksia.”

9 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’rautatieyrityksellä’ tämän direktiivin mukaisesti toimiluvan saanutta julkista tai yksityistä yritystä, jonka päätoimena on rautateiden tavara- ja/tai henkilöliikenteen harjoittaminen ja joka on velvollinen huolehtimaan vetopalveluista; tähän kuuluvat myös yksinomaan vetopalveluja tarjoavat yritykset;

2) ’rataverkon haltijalla’ elintä tai yritystä, joka on vastuussa erityisesti rautatieinfrastruktuurin rakentamisesta, hallinnoinnista ja kunnossapidosta, mukaan lukien liikenteen hallinta sekä ohjaus, hallinta ja merkinanto; verkkoa tai verkon osaa koskevat rataverkon haltijan tehtävät voidaan antaa eri elimille tai yrityksille;

– –

19) ’hakijalla’ rautatieyritystä tai rautatieyritysten kansainvälistä ryhmittymää taikka muita henkilöitä tai oikeussubjekteja, kuten [rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 [(EUVL 2007, L 315, s. 1)] tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia sekä laivaajia, huolitsijoita ja yhdistettyjen kuljetusten harjoittajia, jotka joko julkisen palvelun tarjoamiseen liittyvistä tai kaupallisista syistä haluavat hankkia ratakapasiteettia;

– –

26) ’verkkoselostuksella’ asiakirjaa, jossa esitellään yksityiskohtaisesti hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien yleiset säännöt, määräajat, menettelyt ja perusteet, mukaan lukien muut tiedot, joita tarvitaan ratakapasiteettia koskevissa hakemuksissa;

– –

28) ’aikataululla’ tietoja, joissa määritellään kaikki junien ja liikkuvan kaluston suunniteltu liikkuminen kyseisessä infrastruktuurissa aikataulun voimassaoloaikana;

– –”

10 Mainitun direktiivin IV luvun, joka sisältää ”rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimistä ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä” koskevat säännöt, 1 jaksoon sisältyvässä 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Verkkoselostus”, säädetään seuraavaa:

”1. Rataverkon haltijan on asianomaisia osapuolia kuultuaan laadittava ja julkaistava verkkoselostus, joka on saatavissa sellaista maksua vastaan, joka ei saa ylittää selostuksen julkaisemisesta aiheutuvia kustannuksia. – –

2. Verkkoselostuksessa on määriteltävä rautatieyritysten käytettävissä oleva infrastruktuuri ja siihen on sisällyttävä tietoja – – käyttöoikeutta koskevista edellytyksistä. Verkkoselostuksen sisältö vahvistetaan liitteessä IV.

3. Verkkoselostus on pidettävä ajan tasalla ja sitä on tarvittaessa muutettava.

4. Verkkoselostus on julkaistava vähintään neljä kuukautta ennen ratakapasiteettia koskevien hakemusten jättämiselle asetetun määräajan päättymistä.”

11 Saman direktiivin IV luvun 2 jakso koskee ”infrastruktuuri- ja palvelumaksuja”.

12 Direktiivin 2012/34 56 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntelyelimen toiminta”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta 46 artiklan 6 kohdan soveltamista hakijalla on oikeus hakea muutosta sääntelyelimeltä, jos se katsoo tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi[,] sekä erityisesti rataverkon haltijan tai tapauskohtaisesti rautatieyrityksen tai palvelupaikan ylläpitäjän tekemiin päätöksiin, jotka koskevat:

a) verkkoselostuksen alustavaa ja lopullista versiota;

– –

d) hinnoittelujärjestelmää;

e) hakijalta perittävien tai perittäväksi tarkoitettujen infrastruktuurimaksujen suuruutta tai määräytymisperusteita;

– –

g) palvelujen käyttöoikeutta ja niiden hinnoittelua 13 artiklan mukaisesti.

2. Sääntelyelimellä on oltava valtuudet seurata kilpailutilannetta rautatieliikenteen markkinoilla, ja se erityisesti valvoo 1 kohdan a–g alakohtaa omasta aloitteestaan ja ehkäistäkseen syrjinnän

hakijoita kohtaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa rautatieliikenteen markkinoiden kilpailun varmistamiseksi. Sen on erityisesti tarkistettava, onko verkkoselostuksessa syrjiviä lausekkeita – –

– –

6. Sääntelyelimen on varmistettava, että rataverkon haltijan määräämät maksut ovat IV luvun 2 jakson mukaisia ja syrjimättömiä. Infrastruktuurimaksujen tasoa koskevat neuvottelut hakijoiden ja rataverkon haltijan välillä sallitaan ainoastaan, jos ne käydään sääntelyelimen johdolla. – –

– –

9. Sääntelyelimen on käsiteltävä valitukset ja pyydettävä tarvittaessa asianmukaisia tietoja ja pantava kaikkien asianomaisten osapuolten kuuleminen alulle yhden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta. Sen on ratkaistava valitukset, toteutettava toimet tilanteen korjaamiseksi ja annettava asianomaisille osapuolille tiedoksi perusteltu päätöksensä ennalta määritetyn kohtuullisen ajan ja joka tapauksessa kuuden viikon kuluessa kaikkien tarvittavien tietojen vastaanottamisesta. Sääntelyelimen on tarvittaessa päätettävä omasta aloitteestaan aiheellisista toimenpiteistä hakijoihin kohdistuvan syrjinnän, markkinoiden vääristymisen ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi näillä markkinoilla erityisesti 1 kohdan a–g alakohdan osalta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa rautatieliikenteen markkinoiden kilpailun varmistamiseksi.

Sääntelyelimen tekemä päätös sitoo kaikkia niitä, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan eivätkä ole jonkin toisen hallinnollisen tahon valvonnan alaisia. Sääntelyelimellä on oltava mahdollisuus varmistaa päätöstensä noudattaminen asianmukaisilla seuraamuksilla, sakot mukaan lukien.

– –

10. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyelimen päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Muutoksenhaulla voi olla lykkäävä vaikutus sääntelyelimen päätökseen vain, jos sääntelyelimen päätöksen välittömistä vaikutuksista voi aiheutua peruuttamatonta tai ilmeisen liiallista haittaa muutoksenhakijalle. Tämä säännös ei vaikuta muutoksenhaun käsittelevän tuomioistuimen mahdolliseen perustuslailla annettuun toimivaltaan.

– –”

13 Kyseisen direktiivin liitteessä IV, jonka otsikko on ”Verkkoselostuksen sisältö”, säädetään seuraavaa:

”Edellä 27 artiklassa tarkoitetun verkkoselostuksen on sisällettävä seuraavat tiedot:

– –

2. Jakso, jossa esitellään hinnoitteluperiaatteet ja hinnat. Sen on sisällettävä asianmukaiset tiedot hinnoittelujärjestelmästä ja riittävät tiedot maksuista sekä muita merkityksellisiä tietoja käyttöoikeudesta, joita sovelletaan liitteessä II lueteltuihin ja ainoastaan yhden palveluntarjoajan toimittamiin palveluihin. Jaksossa on esiteltävä sekä kustannusten että maksujen osalta yksityiskohtaisesti 31–36 artiklan soveltamisessa käytetyt menettelyt, säännöt ja tapauskohtaisesti taulukot. Siinä on myös oltava tietoja jo päätetyistä tai seuraavien viiden vuoden aikana suunnitelluista hinnanmuutoksista, jos tiedot ovat saatavilla.

– –”

14 Mainitun direktiivin liitteessä VII olevassa 1 kohdassa säädetään, että ”aikataulu laaditaan kerran kalenterivuodessa”.

Saksan oikeus

15 Rautateiden sääntelystä 29.8.2016 annetun lain (Eisenbahnregulierungsgesetz; BGBl. 2016 I, s. 2082), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ERegG), 66 §:n, jonka otsikko on ”Sääntelyelin ja sen tehtävät”, 1, 3 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Käyttöoikeuden haltijalla on oikeus saattaa asia sääntelyelimen käsiteltäväksi, jos se katsoo rataverkon haltijan päätösten olevan sitä syrjiviä tai loukkaavan muulla tavoin sen oikeuksia – –.

– –

(3) Jos käyttöoikeudesta tai puitesopimuksesta ei päästä yksimielisyyteen, sääntelyelin voi käyttöoikeuden haltijan pyynnöstä tai viran puolesta tutkia rataverkon haltijan päätökset. Pyyntö on esitettävä määräajassa, jonka kuluessa 13 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen tai 54 artiklan kolmannen virkkeen mukainen tarjous sopimusten tekemisestä voidaan hyväksyä.

(4) Pyynnöstä tai viran puolesta voidaan tutkia erityisesti

– –

5. hinnoittelujärjestelmä

6. niiden infrastruktuurin käyttömaksujen suuruus tai rakenne, jotka käyttöoikeuden haltijan on maksettava tai jotka sen olisi maksettava

7. niiden muiden maksujen suuruus ja rakenne, jotka käyttöoikeuden haltijan on maksettava tai jotka sen olisi maksettava

– –”

16 ERegG:n 67 §:n, jonka otsikko on ”Sääntelyelimen toimivalta, liikennemarkkinoiden valvonta, täytäntöönpanosäännökset”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sääntelyelin voi toteuttaa rautateiden ja muiden tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tahojen osalta tarvittavat toimenpiteet tämän lain tai tämän lain soveltamisalalla suoraan sovellettavien Euroopan unionin säädösten rikkomisen poistamiseksi tai ehkäisemiseksi. Jos sääntelyelin panee määräyksensä täytäntöön, uhkasakon määrä voi olla enintään 500 000 euroa poiketen siitä, mitä säädetään

[täytäntöönpanosta hallintoasioissa annetun lain (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz)] 11 §:n 3 momentissa.”

17 ERegG:n 68 §:ssä, jonka otsikko on ”Sääntelyelimen päätökset”, säädetään seuraavaa:

”(1) Sääntelyelimen on tutkittava valitus kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Tätä varten se pyytää asianomaisia osapuolia toimittamaan päätöksentekoa varten tarvittavat tiedot ja käy keskusteluja kaikkien asianomaisten osapuolten kanssa. Sen on ratkaistava kaikki valitukset ja toteutettava toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi ja annettava perusteltu päätöksensä tiedoksi asianomaisille osapuolille ennalta määrätyssä ja kohtuullisessa ajassa ja joka tapauksessa kuuden viikon kuluessa kaikkien asiaankuuluvien tietojen vastaanottamisesta. Sääntelyelin päättää omasta aloitteestaan syrjinnän ja markkinoiden vääristymisen välttämiseen soveltuvista toimenpiteistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailuviranomaisten toimivaltaa.

(2) Jos rataverkon haltijan päätös vaikuttaa 66 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeuden haltijan oikeuteen,

1. sääntelyelin määrää rataverkon haltijan muuttamaan päätöstä tai

2. sääntelyelin päättää sopimuksen tai maksujen pätevyydestä, toteaa sopimukset pätemättömiksi ja vahvistaa sopimusehdot tai maksut.

Ensimmäisessä virkkeessä mainittu päätös voi koskea myös verkkoselostusta tai palvelupaikkojen käytön ehtoja.

(3) Sääntelyelin voi tulevaisuuteen suuntautuvin vaikutuksin velvoittaa rataverkon haltijan muuttamaan 66 §:n 4 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä tai julistaa ne pätemättömiksi siltä osin kuin ne eivät ole tämän lain säännösten tai tämän lain soveltamisalalla suoraan sovellettavien Euroopan unionin säädösten mukaisia.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Pääasian kantajat ovat tai olivat rautatieyrityksiä, jotka tarjoavat tai tarjosivat Saksassa alueellisia kuljetuspalveluja käyttäen pääasian väliintulijalle DB Netzille kuuluvaa rautatieinfrastruktuuria.

19 DB Netz kuuluu Deutsche Bahn AG -konserniin. Se ylläpitää Saksan suurinta rautatieverkkoa ja perii näin ollen infrastruktuurin käyttömaksuja. Maksut määritetään kullekin rautatieyritykselle erikseen DB Netzin julkaisemassa verkkoselostuksessa vahvistamien hintojen perusteella. Hinnat ovat voimassa kunkin aikataulukauden voimassaolon ajan eli yhden vuoden.

20 Pääasian kantajat katsoivat, että DB Netzin vahvistamat hinnat, joita sovellettiin vuosien 2002/2003–2010/2011 liikenteen aikataulujen voimassaoloaikoina, olivat osittain lainvastaisia, koska niihin sisältyi ”alueellinen tekijä”, joka syrji alueellisia reittejä liikennöiviä yrityksiä. Näin ollen ne joko maksoivat DB Netzin vaatimat maksut varauksin tai alensivat niiden määrää ja jättivät maksamatta tietyn määrän.

21 Bundesnetzagentur, joka on Saksan rautatiealan kansallinen valvontaviranomainen, oli valvonut näitä samoja hintoja useaan otteeseen etukäteen. Saksan oikeudessa nimittäin säädettiin hinnoitteluperiaatteiden ennakkovalvonnasta ja myönnettiin tälle elimelle vastustusoikeus, jota

se ei kuitenkaan tässä tapauksessa käyttänyt. Lisäksi Bundesnetzagentur on vuodesta 2008 lähtien suorittanut erilaisia ”alueellisia tekijöitä”, jotka ovat olleet osa DB Netzin hintoja 1.1.2003 alkaen, koskevia tarkastuksia.

22 Bundesnetzagentur totesi 5.3.2010 tekemällään päätöksellä pätemättömäksi DB Netzin vuoden 2010/2011 aikataulun osalta laatiman verkkoselostuksen, jonka oli määrä tulla voimaan 12.12.2010, siltä osin kuin siinä säädettiin tällaisen ”alueellisen tekijän” soveltamisesta. Tästä päätöksestä ilmeni, että siviilituomioistuinten tehtävänä oli ratkaista tämän tekijän perusteella mahdollisesti liikaa perittyjen maksujen palauttaminen.

23 DB Netz riitautti mainitun päätöksen, jonka Bundesnetzagentur tämän jälkeen kumosi tehdessään julkisoikeudellisen sopimuksen DB Netzin kanssa. Kyseisessä sopimuksessa määrättiin pienemmän alueellisen tekijän soveltamisesta vuoden 2010/2011 liikenteen aikataulun voimassaoloaikana ja tämän tekijän poistamisesta siitä lähtien, kun vuoden 2011/2012 aikataulu tuli voimaan.

24 Useat rautatieliikennettä harjoittavat yritykset, mukaan lukien pääasian kantajat, esittivät siviilituomioistuimissa vaatimukset DB Netzin väitetysti liikaa perimien infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta. Näiden vaatimusten ratkaisemiseksi kyseiset tuomioistuimet tutkivat yleensä tapauskohtaisesti maksujen kohtuullisuuden. Bundesgerichtshof (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa) vahvisti tämän käytännön 18.10.2011 antamassaan tuomiossa (KZR 18/10).

25 Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin 9.11.2017 antamassaan tuomiossa CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), että direktiiviä 2012/34 edeltänyt direktiivi 2001/14 oli esteenä sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamiselle, jonka mukaan yleiset tuomioistuimet valvovat tapauskohtaisesti rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen kohtuullisuutta. Kyseisen tuomion 97 kohdasta ilmenee erityisesti, että maksujen palauttaminen siviilioikeuden säännösten nojalla on mahdollista vain tilanteessa, jossa sääntelyelin tai sen päätöstä valvova tuomioistuin on kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti ensin todennut maksun lainvastaisuuden rautateiden infrastruktuurin käyttöä koskevaan säännöstöön nähden, ja mikäli palautusta voidaan vaatia kansallisissa siviilituomioistuimissa nostetussa kanteessa eikä tässä säännöstössä tarkoitetulla muutoksenhaulla.

26 Pääasian kantajat vaativat 9.11.2017 annetun tuomion CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834) julistamisen jälkeen ERegG:n 66 ja 68 §:ään vedoten Bundesnetzagenturia yhtäältä toteamaan, että DB Netzin vuosien 2002/2003–2010/2011 liikenteen aikataulun voimassaoloaikana perimät infrastruktuurin käyttömaksut ovat pätemättömiä, ja toisaalta velvoittamaan Bundesnetzagenturin palauttamaan niille liikaa perityt maksut.

27 Nämä vaatimukset hylättiin Bundesnetzagenturin 11.10.2019, 3.7.2020 ja 11.12.2020 tekemillä päätöksillä sillä perusteella, että niitä ei voitu ottaa tutkittavaksi, koska ei ollut olemassa oikeusperustaa, joka olisi mahdollistanut kyseisten maksujen jälkikäteisen valvonnan. Näiden päätösten tueksi Bundesnetzagentur väitti, että rautatieyrityksillä oli ollut mahdollisuus riitauttaa maksut niiden voimassaoloaikana.

28 Pääasian kantajat vaativat 6.11.2019 ja 9.11.2019 nostamissaan kanteissa Verwaltungsgericht Kölniä (Kölnin hallintotuomioistuin, Saksa), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, toteamaan, että Bundesnetzagentur oli velvollinen valvomaan jälkikäteen kyseisiä DB Netzin perimiä maksuja, toteamaan ne tarvittaessa pätemättömiksi ex tunc ja lausumaan DB Netzin palautusvelvollisuudesta.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden ratkaisemiseksi on tulkittava muun muassa direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohtaa.

30 Se katsoo, että tämän 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeussuojakeino koskee ainoastaan jo aiheutuneita vahinkoja, jotka johtuvat sovellettavan sääntelykehyksen nykyisistä tai aiemmista rikkomisista. Sääntelyelimen ennalta ehkäiseviin toimiin sovelletaan sitä vastoin erillisiä sääntöjä, joista säädetään mainitun artiklan 2 kohdassa. Lisäksi saman artiklan 6 ja 9 kohdasta ilmenee, että sääntelyelimellä on laaja harkintavalta. Näin se voi valitusta käsitellessään tehdä ”tarvittavat päätökset tilanteen korjaamiseksi” ja viran puolesta toimiessaan ”asianmukaiset päätökset mahdollisen syrjinnän oikaisemiseksi”.

31 Tätä direktiivin 2012/34 56 artiklan tulkintaa tukevat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sen mukaan direktiivin tavoitteet. Sen mukaan direktiivin 2012/34 johdanto-osan 42 ja 76 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivillä 2012/34 pyritään muun muassa varmistamaan, että rautatieyritykset voivat käyttää infrastruktuuria ketään syrjimättä, ja että sääntelyelimen on valvottava tämän tavoitteen saavuttamista.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tältä osin, että sen mukaan Saksan lainsäädännössä säädetty ennakkovalvontamenettely, jonka avulla sääntelyelin voi antaa lausuntonsa infrastruktuurin hinnoitteluperiaatteista ennen niiden voimaantuloa, ei voi korvata jälkikäteisen valvonnan puuttumista.

33 Lisäksi tämä tuomioistuin katsoo, että 9.11.2017 annetussa tuomiossa CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834) vahvistetaan, että on olemassa oikeus aiemmin perusteettomasti perittyjen maksujen ”palauttamiseen”, mutta että sen käyttämisen edellytyksenä on, että sääntelyelin on ensin todennut näiden maksujen lainvastaisuuden. Näin ollen on niin, että jos kyseisellä elimellä ei olisi toimivaltaa tutkia maksuja, joiden voimassaoloaika on päättynyt, rautatieyrityksiltä evättäisiin niiden oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja samalla rataverkon haltija hyötyisi edelleen lainvastaisista maksuista.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee sen sijaan, edellytetäänkö unionin oikeudessa, että mainittu elin voi itse lausua palautettavien maksujen määristä tai määrätä ne palautettaviksi. Asiaa koskevista oikeussäännöistä huolimatta rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden välinen suhde on nimittäin luonteeltaan sopimusoikeudellinen ja kuuluu luonnollisesti siviilituomioistuinten toimivaltaan.

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa kaiken varalta, että sen käsiteltäväksi saatettujen riita-asioiden ratkaisemiseksi ei ole tarpeen määrittää, onko ERegG:n 66 §:ää ja sitä seuraavia pykäliä, joihin pääasian kantajien vaatimukset perustuvat, tulkittava unionin oikeuden mukaisesti tai onko direktiivin 2012/34 56 artiklaa sovellettava välittömästi, kun otetaan huomioon 8.7.2021 annettu tuomio Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553).

36 Tässä tilanteessa Verwaltungsgericht Köln päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin [2012/34] 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohtaa tulkittava siten, että hinnoittelujärjestelmä voi olla valituksen kohteena oleva toimi myös silloin, kun valvonnan kohteena olevan maksun voimassaoloaika on jo päättynyt (valitus niin kutsutusta vanhasta maksusta)?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: onko direktiivin [2012/34] 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohtaa tulkittava siten, että sääntelyelin voi vanhojen maksujen jälkikäteisvalvonnan yhteydessä todeta ne pätemättömiksi takautuvin vaikutuksin?

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: salliiko direktiivin [2012/34] 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohdan tulkinta sellaisen kansallisen lainsäädännön, jossa mahdollisuus vanhojen maksujen jälkikäteisvalvontaan takautuvin vaikutuksin suljetaan pois?

4) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: onko direktiivin [2012/34] 56 artiklan 9 kohtaa tulkittava siten, että siinä säädetyt toimivaltaisen sääntelyelimen korjaavat toimenpiteet mahdollistavat oikeusvaikutusten osalta lähtökohtaisesti myös sen, että rataverkon haltijoiden lainvastaisesti perimät maksut määrätään palautettaviksi, vaikka rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden välisistä takaisinmaksuvaatimuksista voidaan nostaa siviilioikeudellinen kanne?

5) Jos ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: seuraako perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta joka tapauksessa oikeus valittaa vanhoista maksuista silloin, kun lainvastaisten vanhojen maksujen palauttaminen kansallisen siviilioikeuden säännösten nojalla ei unionin tuomioistuimen asiassa CTL Logistics antamaan tuomioon (tuomio 9.11.2017, C-489/15, EU:C:2017:834) perustuvan oikeuskäytännön mukaan ole mahdollista ilman valituksen johdosta annettua sääntelyelimen päätöstä?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoitti unionin tuomioistuimeen 29.6.2023 saapuneessa kirjeessä eli kirjallisten ja suullisten menettelyjen päätyttyä, että se oli 27.6.2023 tekemällään päätöksellä päättänyt siinä vireillä olevan menettelyn Ostseeland Verkehrs GmbH:n osalta sillä perusteella, että viimeksi mainittu oli peruuttanut kanteensa.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

38 Aluksi on huomautettava, että esitetyt kysymykset koskevat direktiiviä 2012/34, kun taas pääasiassa kyseessä olevat infrastruktuurin käyttömaksut on vahvistettu ja peritty sitä edeltäneen direktiivin eli direktiivin 2001/14 mukaisesti. Pääasian kantajat ovat sen sijaan vasta direktiivin 2012/34 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä saattaneet asian Saksan rautatiealan sääntelyelimen eli Bundesnetzagenturin käsiteltäväksi ja vaatineet tätä muun muassa toteamaan, että kyseiset maksut ovat lainvastaisia.

39 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 25 kohdassa, nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen määrittää, onko sovellettava direktiiviä 2012/34 vai direktiiviä 2001/14. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoittamat säännöt eli direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohdassa säädetyt säännöt vastaavat nimittäin olennaisilta osin direktiivin 2001/14 30 artiklan 2, 3 ja 5 kohtaan sisältyviä sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, 64 kohta). Tästä seuraa, että niitä on

lähtökohtaisesti tulkittava samalla tavalla ja että näin ollen direktiivin 2001/14 kyseisten säännösten tulkintaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sovelletaan soveltuvin osin direktiivin 2012/34 vastaaviin säännöksiin.

40 Näin ollen esitettyihin kysymyksiin on vastattava tukeutumalla ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin direktiiviin 2012/34.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

41 Ensimmäisellä, toisella ja kolmannella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa suljetaan pois sääntelyelimen, jonka käsiteltäväksi on saatettu kyseisen säännöksen 1 kohtaan perustuva vaatimus, toimivalta tutkia niiden infrastruktuurin käyttömaksujen lainmukaisuus, joiden voimassaoloaika on päättynyt, ja todeta ne pätemättömiksi takautuvin vaikutuksin.

42 Tästä on todettava, että edeltävän direktiivin 2001/14 tavoin (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) direktiivin 2012/34 tavoitteena on varmistaa ketään syrjimätön rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeus muun muassa edellyttämällä, kuten sen johdanto-osan 42 perustelukappaleesta ilmenee, että hinnoittelujärjestelmät ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmät mahdollistavat rehellisen kilpailun rautatieliikenteen tarjoamisessa.

43 Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, sääntelyelimen yksinomainen toimivalta ratkaista kaikki direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvat riidat on perusteltu näiden tavoitteiden vuoksi ja edellyttää sille kyseisen artiklan 1, 6 ja 9 kohdassa annettuja erityisiä toimivaltuuksia (ks. analogisesti tuomio 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, 60 kohta).

44 Erityisesti direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohdassa säädetään, että kun tällaiselle elimelle tehdään valitus, sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sen toimivaltaa toteuttaa tarvittaessa viran puolesta asianmukaisia toimenpiteitä kyseisen direktiivin 3 artiklan 19 alakohdassa tarkoitettuihin ”hakijoihin” eli erityisesti rautatieyrityksiin kohdistuvan syrjinnän, rautatieliikennemarkkinoiden vääristymisen ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi näillä markkinoilla (ks. vastaavasti tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 55, 56 ja 61 kohta).

45 Lisäksi tämän 56 artiklan 9 kohdasta ilmenee, että sääntelyelimen päätösten vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan sen käsiteltäväksi saatetun riita-asian asianosaisiin vaan koskevat kaikkia rautatiealalla toimivia päätösten soveltamisalaan kuuluvia osapuolia, olivatpa nämä rautatieyrityksiä tai rataverkon haltijoita. Näin sääntelyelin kykenee takaamaan kaikille asianomaisille yrityksille yhtäläisen oikeuden käyttää infrastruktuuria ja rehellisen kilpailun säilymisen rautatiepalvelujen alalla (ks. analogisesti tuomio 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Niinpä kun sääntelyelin, jonka tehtävänä on varmistaa, että sekä rataverkon haltijat että rautatiepalvelujen tarjoajat noudattavat velvollisuuksiaan, tutkii rautatieyrityksen sen käsiteltäväksi saattaman asian, sen on direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdan sanamuodon

mukaan tutkittava epäoikeudenmukainen tai syrjivä kohtelu sekä muulla tavalla loukatuksi tuleminen, mihin kuuluvat erityisesti infrastruktuurin hinnoitteluun liittyvät kysymykset (ks. analogisesti tuomio 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, 73 kohta).

47 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa, rautatieyritysten mahdollisuutta saattaa asia sääntelyelimen käsiteltäväksi vastaa sääntelyelimen toimivalta tutkia rataverkon haltijan maksuja koskevien päätösten lainmukaisuus, mikä vahvistetaan direktiivin 2012/34 56 artiklan 6 kohdassa siltä osin kuin siinä säädetään, että sääntelyelimen on varmistettava, että rataverkon haltijan määräämät maksut ovat kyseisen direktiivin IV luvun 2 jakson, jossa säännellään infrastruktuurin ja palvelujen hinnoittelua, mukaisia ja syrjimättömiä.

48 Tästä seuraa, että kun sääntelyelin on saanut asian käsiteltäväkseen direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdan perusteella, se ei voi pätevästi kiistää toimivaltaansa tutkia aiemmin perittyjen infrastruktuurin käyttömaksujen lainmukaisuutta (ks. analogisesti tuomio 27.10.2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, 74 ja 87 kohta).

49 Tällaisen elimen toimivalta valvoa infrastruktuurin käyttömaksujen lainmukaisuutta ei erityisesti voi riippua siitä, onko asia saatettu sen käsiteltäväksi ennen kyseisten maksujen voimassaoloajan päättymistä vai sen jälkeen.

50 Yhtäältä direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sääntelyelimelle annettu toimivalta ei liity mitenkään näihin voimassaoloaikoihin.

51 Tätä toteamusta tukee se, että direktiivissä 2012/34 ei määritellä mainittuja ajanjaksoja eikä rajoiteta infrastruktuurin käyttömaksujen tai niiden perustana olevien hinnoittelujärjestelmien soveltamista tiettyyn ajanjaksoon. Erityisesti direktiivin 2001/14 3 artiklan, luettuna yhdessä sen 2 artiklan j alakohdan ja liitteen I kanssa, tavoin direktiivin 2012/34 27 artiklassa, luettuna yhdessä sen 3 artiklan 26 alakohdan ja liitteen IV kanssa, säädetään ainoastaan rataverkon haltijan velvollisuudesta julkaista verkkoselostus, jossa vahvistetaan muun muassa rautatieinfrastruktuurin käyttöä koskevat edellytykset, hinnoitteluperiaatteet, tariffit ja maksut mukaan lukien, rajoittamatta tämän asiakirjan voimassaoloaikaa.

52 Maksujen tai niihin liittyvien hinnoittelujärjestelmien voimassaoloajan rajoittamista ei voida johtaa myöskään vuotuista liikenteen aikataulua koskevista säännöistä. Direktiivin 2012/34 3 artiklan 28 alakohdan, luettuna yhdessä sen liitteen VII kanssa, samoin kuin direktiivin 2001/14 2 artiklan m alakohdan, luettuna yhdessä sen liitteen III kanssa, mukaan liikenteen aikataulu on tosin voimassa vain yhden vuoden. Tässä aikataulussa kuitenkin annetaan vain tietoja, joissa määritellään kaikki junien ja liikkuvan kaluston suunniteltu liikkuminen kyseisessä infrastruktuurissa aikataulun voimassaoloaikana, eikä se siis koske hintoja tai maksuja.

53 Toisaalta direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohdan tulkinta, jonka mukaan rataverkon haltijan jo perimät infrastruktuurin käyttömaksut voidaan riitauttaa ainoastaan taustalla olevan hinnan voimassaoloaikana, heikentäisi kyseisellä säännöksellä käyttöön otetun valvontajärjestelmän tehokkuutta ja näin ollen tällä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamista.

54 Tällainen tulkinta nimittäin estäisi sääntelyelimen tehtävän varmistaa, kuten tämän tuomion 42–47 kohdasta ilmenee, kaikkien kyseisten yritysten yhtäläisen pääsyn infrastruktuuriin ja rehellisen kilpailun ylläpitämisen rautatieliikenteen tarjoamisen alalla. Se olisi myös omiaan rajoittamaan perusteettomasti rautatieyritysten direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 9

ja 10 kohdassa vahvistettua oikeutta saattaa infrastruktuurin käyttömaksujen riitauttaminen sääntelyelimen käsiteltäväksi ja tarvittaessa saada kyseisen elimen tekemä päätös tuomioistuimen tutkittavaksi saattamalla asia toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. analogisesti tuomio 8.7.2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, 57 kohta).

55 Lisäksi sääntelyelimen toimivalta tutkia aiemmin perittyjen infrastruktuurin käyttömaksujen lainmukaisuus riippumatta siitä, onko niiden voimassaoloaika jo päättynyt, edellyttää välttämättä, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 44, 45, 47 ja 48 kohdassa, että tämä elin voi tarvittaessa todeta näiden maksujen pätemättömyyden taannehtivin vaikutuksin.

56 Sääntelyelimen toimivallan rajoittaminen yksinomaan tulevaisuuteen kohdistuvien päätösten tekemiseen tekisi erityisesti jo perittyjen infrastruktuurin käyttömaksujen valvonnan laajalti merkityksettömäksi ja heikentäisi siten direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohdan tehokasta vaikutusta.

57 Näin ollen on todettava, että nämä säännökset ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään, että sääntelyelimellä ei ole toimivaltaa valvoa niiden infrastruktuurin käyttömaksujen laillisuutta, joiden voimassaoloaika on päättynyt, eikä todeta tarvittaessa niiden pätemättömyyttä takautuvin vaikutuksin.

58 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ja unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa on vahvistettu, että nyt käsiteltävässä asiassa tällainen Saksan sääntelyelimen toimivallan rajoitus voi seurata ERegG:n 68 §:n 3 momentista.

59 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kaikkien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkuuden varmistamiseksi unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate edellyttää erityisesti, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat kansallista oikeuttaan mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti (tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Velvollisuudelle tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti on kuitenkin tiettyjä rajoituksia, eikä se voi olla erityisesti perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle (tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 On myös muistutettava, että ensisijaisuusperiaatteen mukaan on myös niin, että jos kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa puitteissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, ei voi tulkita kansallista säännöstöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, sillä on velvollisuus varmistaa kyseisten vaatimusten täysi vaikutus käsiteltävänään olevassa asiassa ja jättää tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia myös myöhempiä kansallisia säännöstöjä ja käytäntöjä, jotka ovat ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus, ilman, että sen olisi pyydettävä tai odotettava, että tällainen säännöstö ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella keinolla (tuomio 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, 58 ja 61 kohta ja tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Siltä osin kuin on kyse direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 9 ja 10 kohdassa säädetystä rautatieyritysten oikeudesta hakea muutosta hallinnollisesti ja tuomioistuimissa, nämä säännökset ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä ja niillä on näin ollen välitön oikeusvaikutus.

Tästä seuraa, että ne velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia eli ei ainoastaan kansallisia tuomioistuimia vaan myös kaikkia julkishallinnon elimiä – hajautetut viranomaiset mukaan lukien – ja näillä viranomaisilla on velvollisuus soveltaa niitä (ks. vastaavasti tuomio 22.6.1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, 33 kohta ja tuomio 8.7.2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, 58 kohta).

63 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja tarvittaessa myös Bundesnetzagenturin on tulkittava mahdollisuuksien mukaan ERegG:n 68 §:n 3 momenttia direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 9 ja 10 kohdan mukaisesti ja siinä tapauksessa, että tällaista tulkintaa olisi pidettävä contra legem -tulkintana, jätettävä soveltamatta kyseistä Saksan oikeuden säännöstä, jotta rautatieyritykset voivat käyttää oikeuttaan riitauttaa jo perittyjen infrastruktuurin käyttömaksujen laillisuus.

64 On vielä korostettava, ettei direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 9 ja 10 kohdassa eikä missään muussakaan kyseisen direktiivin säännöksessä säädetä määräajasta, jonka päätyttyä yritykset eivät voi enää riitauttaa infrastruktuurin käyttömaksujen laillisuutta.

65 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa, näissä olosuhteissa jäsenvaltioiden on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti vahvistettava kohtuulliset aikarajat oikeussuojakeinoille, joilla hakijat, mukaan lukien rautatieyritykset, vaativat direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdan mukaisesti sääntelyelintä valvomaan muun muassa hinnoittelujärjestelmää ja infrastruktuurin käyttömaksujen suuruutta tai määräytymisperusteita koskevien rataverkon haltijan päätösten lainmukaisuutta, sillä edellytyksellä, että noudatetaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita (ks. analogisesti tuomio 28.11.2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, 20 ja 21 kohta ja tuomio 19.12.2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, 46 kohta).

66 Lisäksi on todettava, että direktiivissä 2012/34 tavoitellut päämäärät on toteutettava kansallisessa oikeudessa oikeusvarmuuden periaatteen vaatimuksia noudattaen, mikä merkitsee näiden aikarajojen osalta sitä, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön määräaikojen järjestelmä, joka on riittävän täsmällinen, selkeä ja ennakoitavissa oleva, jotta ne, joita asia koskee, voivat saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa (ks. analogisesti tuomio 18.10.2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Unionin tuomioistuimelle toimitetuissa kirjallisissa huomautuksissa ja 15.6.2023 pidetyssä suullisessa käsittelyssä on esitetty, että Saksan oikeudessa ei ole säädetty erityistä määräaikaa direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdan mukaiselle muutoksenhaulle. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan ole lausua Saksan oikeuden tulkinnasta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on yksilöitävä ne Saksan oikeudessa säädetyt vanhentumista ja prekluusiota koskevat säännöt, joita voidaan soveltaa pääasian kantajien vaatimuksiin, tarkistettava, että näissä säännöissä säädetään riittävän täsmällisestä, selkeästä ja ennakoitavissa olevasta määräaikojen järjestelmästä, ja määritettävä, onko nämä vaatimukset esitetty asetetuissa määräajoissa.

68 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa suljetaan pois sääntelyelimen, jonka käsiteltäväksi on saatettu tämän artiklan 1 kohtaan perustuva vaatimus, toimivalta tutkia niiden infrastruktuurin käyttömaksujen laillisuus, joiden voimassaoloaika on päättynyt, ja todeta ne pätemättömiksi takautuvin vaikutuksin.

Neljäs kysymys

69 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohtaa tulkittava siten, että siinä edellytetään, että sääntelyelin voi määrätä infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta, kun kansallisessa oikeudessa annetaan tämä toimivalta siviilituomioistuimille.

70 Tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten tämän tuomion 44 kohdasta ilmenee – direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohdan mukaan on niin, että kun sääntelyelimen käsiteltäväksi on saatettu valitus, sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sen toimivaltaa toteuttaa tarvittaessa viran puolesta asianmukaisia toimenpiteitä hakijoihin eli erityisesti rautatieyrityksiin kohdistuvan syrjinnän, rautatieliikennemarkkinoiden vääristymisen ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi näillä markkinoilla.

71 Ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että tässä säännöksessä edellytetään, että sääntelyelimellä on muun muassa toimivalta todeta infrastruktuurin käyttömaksut pätemättömiksi takautuvin vaikutuksin. Tilanne on kuitenkin toinen tällaisten maksujen palauttamisen osalta.

72 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 73 ja 75 kohdassa direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohdan sanamuodon tarkastelun päätteeksi, kyseisessä säännöksessä ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta antaa sääntelyelimelle toimivaltaa määrätä itse infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta, vaan ne voivat menettelyllisen itsemääräämisoikeutensa puitteissa kehittää muita järjestelmiä, jotka merkitsevät esimerkiksi sitä, että siviilituomioistuimet käsittelevät erikseen palautusvaatimuksia.

73 Direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohdan tehokkuus ei myöskään edellytä, että sääntelyelin voisi joka tapauksessa itse päättää lainvastaisiksi toteamiensa infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta.

74 Yhtäältä kun tämä elin toteaa, että rataverkon haltijan soveltamat hinnat ja infrastruktuurin käyttömaksut ovat pätemättömiä, sen päätösten sitovuus kaikkia rautatiealan osapuolia kohtaan antaa – kuten tämän tuomion 45 kohdassa todetaan – näille mahdollisuuden tietää varmuudella oikeutensa ja velvollisuutensa. Jotta yritykset, jotka väittävät tulleensa syrjityiksi, voivat näissä olosuhteissa vedota oikeuksiinsa ja siten varmistaa kilpailun vääristymien tosiasiallisen poistamisen, ei näytä olevan välttämätöntä, että mainittu elin myös määrittää aiheettomasti maksettujen maksujen tarkat määrät niiden palauttamisen määräämiseksi.

75 Toisaalta direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohdassa tosin edellytetään, että sääntelyelin ratkaisee kaikki valitukset erityisen lyhyessä määräajassa. Jos tämän elimen on kuitenkin erityisesti oikeusvarmuussyistä ratkaistava mahdollisimman nopeasti riidanalaisten infrastruktuurin käyttömaksujen lainmukaisuus riippumatta siitä, ovatko ne tällä hetkellä voimassa tai onko niiden voimassaoloaika päättynyt, nämä syyt eivät kuitenkaan edellytä, että sen jälkeen, kun on tehty päätös, jolla kyseiset maksut on todettu pätemättömiksi, takaisin maksettavat määrät, tarvittaessa korkoineen, määritetään samassa määräajassa.

76 Unionin tuomioistuin on jo vahvistanut tämän direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohdan tulkinnan ja todennut, että jäsenvaltiot voivat säätää, että päätös liikaa perittyjen infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta ei kuulu sääntelyelimelle vaan siviilituomioistuimille, jotka

antavat ratkaisun siviilioikeudellisesti, kuitenkin sillä edellytyksellä, että kyseinen elin on ensin todennut maksujen lainvastaisuuden (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, 97 kohta).

77 Tältä osin on vielä korostettava, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa – kun jäsenvaltiot määrittävät kansallisessa oikeudessaan oikeussuojakeinot, joilla rataverkon haltija voidaan velvoittaa palauttamaan liikaa perityt infrastruktuurin käyttömaksut, ja erityisesti silloin, kun ne päättävät antaa siviilituomioistuimille tätä koskevan yksinomaisen toimivallan, niiden on noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

78 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei edellytetä, että sääntelyelin voi itse määrätä infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta, kun kansallisessa oikeudessa annetaan tämä toimivalta siviilituomioistuimille, edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan.

Viides kysymys

79 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen annettu vastaus, viidenteen kysymykseen, joka on esitetty vain siltä varalta, että unionin tuomioistuin vastaa kieltävästi ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen, ei ole enää tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

80 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU 56 artiklan 1, 6 ja 9 kohtaa

on tulkittava siten, että

että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa suljetaan pois sääntelyelimen, jonka käsiteltäväksi on saatettu tämän artiklan 1 kohtaan perustuva vaatimus, toimivalta tutkia niiden infrastruktuurin käyttömaksujen laillisuus, joiden voimassaoloaika on päättynyt, ja todeta ne pätemättömiksi takautuvin vaikutuksin.

2) Direktiivin 2012/34 56 artiklan 9 kohtaa

on tulkittava siten, että

siinä ei edellytetä, että sääntelyelin voi itse määrätä infrastruktuurin käyttömaksujen palauttamisesta, kun kansallisessa oikeudessa annetaan tämä toimivalta

siviilituomioistuimille, edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan.

Allekirjoitukset