Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 7 mars 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Järnvägstransporter – Direktiv 2012/34/EU – Tillträde till järnvägsinfrastruktur – Fastställande av avgifter – Artikel 56 – Det enda nationella regleringsorganet för järnvägssektorn – Befogenheter – Kontroll av infrastrukturavgifter vars giltighetstid har löpt ut – Befogenhet att fastställa ogiltigheten retroaktivt (*ex tunc*) och besluta att avgifterna ska återbetalas”

I mål C-582/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) genom beslut av den 1 september 2022, som inkom till domstolen den 2 september 2022, vilket rättats genom beslut av den 27 juni 2023, som inkom till domstolen den 29 juni 2023, i målet

Die Länderbahn GmbH,

Prignitzer Eisenbahn GmbH,

Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

ytterligare deltagare i rättegången:

DB Netz AG,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos samt domarna O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (referent), S. Rodin och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

* Rättegångsspråk: tyska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 juni 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH och Ostseeland Verkehrs GmbH, genom B. Uhlenhut, Rechtsanwalt,

– Bundesrepublik Deutschland, genom J. Becker, U. Geers, J. Kirchhartz, C. Mögelin och V. Schmidt, samtliga i egenskap av ombud,

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

– Litauens regering, genom K. Dieninis, S. Grigonis och V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, samtliga i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, genom G. Kunnert och R. Schuster, båda i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna och M. Rzotkiewicz, båda i egenskap av ombud,

– Norges regering, av V. Hauan och K. Møse, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, av P. Messina och G. Wilms, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 september 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av, i första hand, artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32) och, i andra hand, artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH och Ostseeland Verkehrs GmbH och, å andra sidan, Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (den federala nätmyndigheten för elektricitet, gas, telekommunikation, post och järnväg, Tyskland) (nedan kallad den federala nätmyndigheten). Målet rör kontroll av huruvida de infrastrukturavgifter som DB Netz AG tog ut inom ramen för de tågplaner som gällde mellan december 2002 och december 2011 var rättsenliga.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2001/14/EG

3 Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 2001, s. 29) har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

j) *beskrivning av järnvägsnät*: en redogörelse som i detalj anger allmänna regler, tidsfrister, förfaranden och kriterier för avgiftssystemen och för tilldelning av kapacitet. Den skall också innehålla annan information som krävs för att kunna ansöka om infrastrukturkapacitet.

…

m) *tågplan*: uppgifter om alla planerade rörelser av tåg och rullande materiel som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen under den tid som tågplanen gäller.”

4 I artikel 3 i direktiv 2001/14, med rubriken ”Beskrivning av järnvägsnätet”, föreskrivs följande:

”1. Infrastrukturförvaltaren skall efter samråd med berörda parter upprätta och offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet …

2. Beskrivningen av järnvägsnätet skall ange vilken typ av infrastruktur som är tillgänglig för järnvägsföretag. Den skall innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde till den berörda järnvägsinfrastrukturen. Innehållet i beskrivningen av järnvägsnätet fastställs i bilaga I.

3. Beskrivningen av järnvägsnätet skall uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

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

5 I artikel 30 i nämnda direktiv, med rubriken ”Regleringsorgan”, föreskrivs följande:

”…

2. En sökande skall kunna överklaga till regleringsorganet om han anser att han har blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget om

a) beskrivning av järnvägsnätet,

…

d) avgiftssystemet,

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

…

3. Regleringsorganet skall säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II och inte är diskriminerande. …

…

5. Regleringsorganet skall fatta beslut om varje klagomål och vidta åtgärder för att avhjälpa en situation inom högst två månader efter det att all information lämnats in.

Trots vad som sägs i punkt 6 skall ett beslut av regleringsorganet vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet.

…

6. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol.”

6 Bilaga I till samma direktiv, som rör ”Innehåll i beskrivningen av järnvägsnätet”, har följande lydelse:

”Följande information skall ingå i den beskrivning av järnvägsnätet som nämns i artikel 3:

…

2. Ett avsnitt om principerna för avgifter och taxor. Här skall finnas tillämpliga uppgifter om avgiftssystemet och tillräcklig information om de avgifter som gäller för de tjänster som finns förtecknade i bilaga II och som tillhandahålls av endast en leverantör. I detta avsnitt skall närmare anges vilka metoder, bestämmelser och i tillämpliga fall skalor som används för tillämpningen av artikel 7.4 och 7.5 samt artiklarna 8 och 9. Det skall innehålla information om redan beslutade eller förberedda avgiftsändringar.

…”

7 Punkt 1 i bilaga III till direktiv 2001/14 har följande lydelse:

”Tågplanen skall upprättas en gång per kalenderår.”

Direktiv 2012/34

8 I skälen 42 och 76 i direktiv 2012/34 anges följande:

”(42) Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och bör i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt. Sådana system bör medge sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster.

…

(76) Effektiv förvaltning och rättvis och icke-diskriminerande användning av järnvägsinfrastrukturen förutsätter att det upprättas ett regleringsorgan som utövar tillsyn av tillämpningen av föreskrifterna i detta direktiv och som också kan fungera som besvärsorgan, utan att detta påverkar möjligheten till prövning i domstol. Ett sådant regleringsorgan ska ha rätt att se till att dess begäran om information liksom dess beslut verkställs genom lämpliga sanktioner.”

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

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

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

2. *infrastrukturförvaltare*: varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering. Infrastrukturförvaltarens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag.

…

19. *sökande*: ett järnvägsföretag eller en internationell sammanslutning av järnvägsföretag eller andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1)] och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet.

…

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

…

28. *tågplan*: uppgifter om alla planerade rörelser av tåg och rullande materiel som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen under den tid som tågplanen gäller.

…”

10 Avsnitt 1 i kapitel IV i nämnda direktiv innehåller regler om ”uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet”. I artikel 27 i samma avsnitt, med rubriken ”Beskrivning av järnvägsnätet”, föreskrivs följande:

”1. Infrastrukturförvaltaren ska efter samråd med de berörda parterna upprätta och offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet som ska kunna erhållas mot en avgift som inte får överstiga kostnaden för offentliggörandet av beskrivningen. …

2. Beskrivningen av järnvägsnätet ska ange vilken art av infrastruktur som är tillgänglig för järnvägsföretag, och den ska innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde … Innehållet i beskrivningen av järnvägsnätet fastställs i bilaga IV.

3. Beskrivningen av järnvägsnätet ska uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

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

11 Avsnitt 2 i kapitel IV i samma direktiv avser ”[i]nfrastrukturavgifter och avgifter för tjänster”.

12 Artikel 56 i direktiv 2012/34, med rubriken ”Regleringsorganets uppgifter”, har följande lydelse:

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

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

…

d) avgiftssystemet,

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

…

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

2. Utan att det påverkar de nationella konkurrensmyndigheternas befogenheter att säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster, ska regleringsorganet ha befogenhet att övervaka konkurrenssituationen på marknaderna för järnvägstjänster och det ska särskilt kontrollera punkt 1 a–g på eget initiativ och i syfte att förhindra diskriminering av sökande. I synnerhet ska det kontrollera huruvida beskrivningen av järnvägsnätet innehåller diskriminerande bestämmelser …

…

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

…

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

Ett beslut av regleringsorganet ska vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet, och det ska inte omfattas av kontroll av en annan administrativ instans. Regleringsorganet ska kunna se till att dess beslut verkställs genom lämpliga sanktioner, däribland vite.

…

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

…”

13 Bilaga IV till detta direktiv, som rör ”Innehåll i beskrivningen av järnvägsnätet”, har följande lydelse:

”Följande information ska ingå i den beskrivning av järnvägsnätet som nämns i artikel 27:

…

2. Ett avsnitt om principerna för avgifter och taxor. Här ska finnas tillämpliga uppgifter om avgiftssystemet och tillräcklig information om de avgifter samt annan relevant information om tillträde som gäller för de tjänster som finns förtecknade i bilaga II och som tillhandahålls av endast en leverantör. I detta avsnitt ska närmare anges vilka metoder, bestämmelser och i tillämpliga fall tariffer som används för tillämpningen av artiklarna 31–36 vad gäller både kostnader och avgifter. Det ska innehålla information om avgiftsändringar som redan beslutats eller som förutses för de följande fem åren om den finns att tillgå.

…”

14 I punkt 1 i bilaga VII till direktivet föreskrivs att ”[t]ågplanen ska upprättas en gång per kalenderår”.

Tysk rätt

15 66 § Eisenbahnregulierungsgesetz (järnvägsregleringslagen) av den 29 augusti 2016 (BGBl. 2016 I, s. 2082), i den version som är tillämplig i det nationella målet, har rubriken ”Regleringsmyndigheten och dess uppgifter”. I punkterna 1, 3 och 4 i denna paragraf föreskrivs följande:

”1) Om innehavaren av ett tillträdestillstånd anser att han eller hon har diskriminerats eller skadats på annat sätt med avseende på sina rättigheter genom beslut av en järnvägsinfrastrukturförvaltare, har han eller hon rätt att överklaga till … regleringsmyndigheten.

…

3) Om ingen överenskommelse träffas om tillträde eller om ett ramavtal, får regleringsmyndigheten, på begäran av innehavaren av ett tillstånd för tillträde eller på eget initiativ, kontrollera de beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren. Begäran ska lämnas in inom en tidsfrist inom vilken erbjudandet att ingå avtal enligt 13 § punkt 1 andra meningen eller 54 § tredje meningen kan accepteras.

4) Följande kan bli föremål för kontroll, på begäran eller på eget initiativ:

…

5. avgiftssystemet,

6. storleken på eller strukturen för de infrastrukturavgifter som innehavaren av ett tillträdestillstånd ska eller bör betala,

7. storleken på och strukturen för de övriga avgifter som innehavaren av ett tillträdestillstånd ska eller bör betala,

…”

16 I 67 § punkt 1 järnvägsregleringslagen, med rubriken ”Regleringsmyndighetens befogenheter, övervakning av transportmarknaden, genomförandebestämmelser”, föreskrivs följande:

”Regleringsmyndigheten får, med avseende på järnvägar och övriga förpliktade enligt denna lag, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja eller förhindra överträdelser av denna lag eller av direkt tillämpliga EU-akter inom tillämpningsområdet för denna lag. Om regleringsmyndigheten verkställer sina förelägganden kan vitesbeloppet, med avvikelse från 11 § punkt 3 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz [(lagen om verkställighet i förvaltningsärenden)], uppgå till 500 000 euro.”

17 68 § järnvägsregleringslagen, med rubriken ”Regleringsmyndighetens beslut”, har följande lydelse:

”1) Regleringsmyndigheten ska pröva ett klagomål inom en månad från det att klagomålet kommit in. I detta syfte ska myndigheten uppmana berörda parter att lämna de uppgifter som är

nödvändiga för att den ska kunna fatta beslut och den ska inleda diskussioner med alla berörda parter. Myndigheten ska fatta beslut om alla klagomål, vidta åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa situationen och meddela sitt motiverade beslut till de berörda parterna inom en förutbestämd och rimlig tidsfrist och under alla omständigheter inom sex veckor efter mottagandet av all relevant information. Utan att det påverkar konkurrensmyndigheternas befogenheter ska regleringsmyndigheten på eget initiativ besluta om lämpliga åtgärder för att förhindra diskriminering och snedvridning av marknaden.

2) Om, i ett fall som avses i 66 § punkterna 1 och 3, en järnvägsinfrastrukturförvaltares beslut påverkar rätten för innehavaren av en rätt till tillträde till järnvägsinfrastrukturen ska regleringsmyndigheten

1. förelägga infrastrukturförvaltaren att ändra beslutet, eller

2. besluta om giltigheten av avtalet eller avgifterna, förklara avtalen vara utan verkan och fastställa avtalsvillkoren eller avgifterna.

Det beslut som avses i första meningen kan även avse beskrivningen av järnvägsnätet eller villkoren för användning av tjänsteanläggningar.

3) Regleringsmyndigheten får, med framtida verkan, ålägga järnvägsinfrastrukturförvaltaren att ändra de åtgärder som föreskrivs i 66 § punkt 4 eller förklara att de är ogiltiga, i den mån de inte är förenliga med bestämmelserna i denna lag eller med direkt tillämpliga EU-akter inom tillämpningsområdet för denna lag.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Klagandena i det nationella målet är eller var järnvägsföretag som i Tyskland erbjuder eller erbjöd transporttjänster på regional nivå med användning av den järnvägsinfrastruktur som tillhör DB Netz, som är intervenient i det nationella målet.

19 DB Netz ingår i koncernen Deutsche Bahn AG. Bolaget driver det största järnvägsnätet i Tyskland och tar för detta ändamål ut infrastrukturavgifter. Avgifterna bestäms för varje enskilt järnvägsföretag på grundval av de taxor som DB Netz har fastställt i den beskrivning av järnvägsnätet som detta bolag offentliggör. Dessa avgifter gäller under tågplaneperioden, det vill säga ett år.

20 Klagandena i målet vid den nationella domstolen ansåg att de taxor som DB Netz hade fastställt och som var tillämpliga under tågplaneperioden för åren 2002/2003–2010/2011 delvis var rättsstridiga, eftersom de innehöll en ”regional faktor” som diskriminerade de företag som trafikerade regionala linjer. Följaktligen betalade klagandena de begärda avgifterna med förbehåll eller så minskade de och höll inne avgiftsbeloppet.

21 Samma taxor hade varit föremål för flera förhandskontroller av den federala nätmyndigheten, som är det enda nationella regleringsorganet för järnvägssektorn i Tyskland. I tysk rätt föreskrevs nämligen en förhandskontroll av principerna för fastställande av avgifter och detta organ gavs rätt att göra invändningar, vilket det emellertid inte utnyttjade i förevarande fall. Sedan år 2008 har den federala nätmyndigheten dessutom genomfört olika kontroller av ”regionala faktorer” som sedan den 1 januari 2003 ingick i DB Netz taxor.

22 Genom beslut av den 5 mars 2010 ogiltigförklarade den federala nätmyndigheten den beskrivning av järnvägsnätet som DB Netz hade upprättat för tågplanen för år 2010/2011, vilken skulle träda i kraft den 12 december 2010, i den mån det däri föreskrevs att en sådan ”regional faktor” skulle tillämpas. Det framgick av detta beslut att det ankom på civila domstolar att avgöra frågan om återbetalning av de avgifter som eventuellt hade tagits ut med för höga belopp med tillämpning av denna faktor.

23 DB Netz begärde omprövning av detta beslut, vilket sedermera återkallades av den federala nätmyndigheten i samband med att ett offentligrättsligt avtal ingicks med DB Netz. I avtalet angavs att en minskad regional faktor skulle tillämpas under tågplanens giltighetstid för år 2010/2011 och att denna faktor därefter skulle avskaffas från och med ikraftträdandet av tågplanen för år 2011/2012.

24 Flera järnvägsföretag, däribland klagandena i det nationella målet såvitt gäller en del av de omtvistade avgifterna, väckte talan vid civila domstolar och yrkade återbetalning av infrastrukturavgifter som DB Netz påstods ha tagit ut med för höga belopp. För att kunna pröva dessa yrkanden har dessa domstolar i allmänhet gjort en prövning i varje enskilt fall av huruvida avgifterna är skäliga. Denna praxis bekräftades av Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) i en dom av den 18 oktober 2011 (KZR 18/10).

25 I sin dom av den 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), slog domstolen emellertid fast att direktiv 2001/14, som föregick direktiv 2012/34, utgjorde hinder för att tillämpa en nationell lagstiftning som föreskriver att civila domstolar i varje enskilt fall ska pröva huruvida järnvägsinfrastrukturavgifterna är skäliga. I synnerhet framgår det av punkt 97 i den domen att återbetalning av avgifter enligt civilrättsliga bestämmelser är tänkbart endast om regleringsorganet eller en domstol som prövat dess beslut, tidigare, enligt nationell rätt, har slagit fast att avgiften är olaglig mot bakgrund av lagstiftningen om tillträde till järnvägsinfrastrukturen, och i den mån kravet på återbetalning kan överklagas till nationella civila domstolar, snarare än genom det överklagande som föreskrivs i denna lagstiftning.

26 Efter det att domen av den 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), hade meddelats, begärde klagandena i det nationella målet, med åberopande av 66 och 68 §§ järnvägsregleringslagen, att den federala nätmyndigheten dels skulle fastställa att de infrastrukturavgifter som DB Netz tagit ut under tågplanens giltighetstid för åren 2002/2003–2010/2011 var ogiltiga, dels ålägga DB Netz att till dem återbetala de avgifter som tagits ut med för höga belopp.

27 Den federala nätmyndigheten avslog dessa framställningar genom beslut av den 11 oktober 2019, den 3 juli 2020 och den 11 december 2020, med motiveringen att de inte kunde tas upp till prövning i avsaknad av en rättslig grund för att kunna göra en efterhandskontroll av de aktuella avgifterna. Till stöd för dessa beslut anförde den federala nätmyndigheten att järnvägsföretagen hade haft möjlighet att bestrida avgifterna under deras respektive giltighetstid.

28 Klagandena i det nationella målet väckte den 6 och den 9 november 2019 talan vid Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland), den hänskjutande domstolen, om fastställelse av att den federala nätmyndigheten var skyldig att göra en efterhandskontroll av de aktuella avgifterna, som tagits ut av DB Netz, att i förekommande fall förklara avgifterna ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*) och att besluta om DB Netz återbetalningsskyldighet.

29 För att kunna avgöra de mål som är anhängiga vid den anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att tolka bland annat artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34.

30 Den hänskjutande domstolen anser att det överklagande som avses i denna artikel 56 endast avser skada som redan har uppkommit och som följer av pågående eller tidigare överträdelser av det tillämpliga regelverket. Regleringsorganets förebyggande åtgärder är däremot föremål för olika regler i punkt 2 i nämnda artikel. Det följer dessutom av punkterna 6 och 9 i samma artikel att regleringsorganet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Efter att ha mottagit ett klagomål kan det således vidta ”åtgärder för att avhjälpa en situation” och, när det agerar på eget initiativ, ”besluta om lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering”.

31 Denna tolkning av artikel 56 i direktiv 2012/34 stöds av de mål som eftersträvas med direktivet. Det framgår av skälen 42 och 76 i detta direktiv att direktivet bland annat avser att säkerställa icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen för järnvägsföretag och att det ankommer på regleringsorganet att säkerställa att detta mål uppnås.

32 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende framhållit sin uppfattning att det förfarande för förhandskontroll som föreskrevs i tysk rätt och som gjorde det möjligt för regleringsorganet att uttala sig om principerna för infrastrukturavgifter innan de trädde i kraft inte kunde kompensera avsaknaden av en efterhandskontroll.

33 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att domen av den 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), bekräftar att det föreligger en rätt till ”återbetalning” av avgifter som tidigare tagits ut felaktigt, samtidigt som det för att utöva denna rätt krävs att regleringsorganet dessförinnan har fastställt att avgifterna är olagliga. Om detta organ inte var behörigt att pröva avgifter vars giltighetstid har löpt ut, skulle järnvägsföretagen följaktligen förlora sin rätt till ett effektivt rättsmedel samtidigt som infrastrukturförvaltaren skulle fortsätta att dra nytta av de olagliga avgifterna.

34 Den hänskjutande domstolen hyser däremot tvivel om huruvida det enligt unionsrätten krävs att nämnda organ självt kan uttala sig om storleken på de avgifter som ska återbetalas eller besluta om återbetalning av avgiftsbeloppen. Trots regelverket är förhållandet mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare nämligen av avtalsrättslig natur och omfattas naturligt av civila domstolars behörighet.

35 Den hänskjutande domstolen har för fullständighetens skull understrukit att det för att avgöra de mål som är anhängiga vid den inte är nödvändigt att fastställa huruvida 66 § och följande paragrafer järnvägsregleringslagen, vilka utgör grunden för klagandenas yrkanden, ska tolkas i överensstämmelse med unionsrätten eller huruvida artikel 56 i direktiv 2012/34, mot bakgrund av domen av den 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), är direkt tillämplig.

36 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv [2012/34] tolkas så, att ett avgiftssystem kan bli föremål för klagomål även om giltighetstiden för den avgift som ska prövas redan har löpt ut (klagomål mot en tidigare gällande avgift)?

2) Om fråga 1 besvaras jakande: ska artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv [2012/34] tolkas så, att regleringsmyndigheten vid en efterhandskontroll av tidigare gällande avgifter kan förklara dem ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*)?

3) Om frågorna 1 och 2 besvaras jakande: ska artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv [2012/34] tolkas så, att en nationell bestämmelse som utesluter möjligheten till efterhandskontroll av tidigare gällande avgifter med retroaktiv verkan (*ex tunc*) är tillåten?

4) Om frågorna 1 och 2 besvaras jakande: ska artikel 56.9 i direktiv [2012/34] tolkas så, att rättsföljderna av de korrigeringsåtgärder som föreskrivs i bestämmelsen också möjliggör för det behöriga regleringsorganet att besluta om att infrastrukturförvaltaren ska återbetala olagligt uttagna avgifter, även om ett återbetalningskrav mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare kan göras gällande civilrättsligt?

5) Om frågorna 1 och 2 besvaras nekande: följer en rätt att framföra klagomål mot tidigare gällande avgifter i vart fall av artikel 47 första stycket i [stadgan om de grundläggande rättigheterna] och artikel 19.1 andra stycket FEU om, i avsaknad av ett beslut av regleringsmyndigheten om ett klagomål, återbetalning av olagliga tidigare gällande avgifter enligt EU-domstolens praxis i domen av den 9 november 2017 (C-489/15, EU:C:2017:834), är utesluten i nationell civilrätt?”

Förfarandet vid domstolen

37 Genom skrivelse som inkom till domstolen den 29 juni 2023, det vill säga efter det att de skriftliga och muntliga förfarandena hade avslutats, underrättade den hänskjutande domstolen EU-domstolen om att den, genom beslut av den 27 juni 2023, hade avslutat det mål som var anhängigt vid den såvitt avser Ostseeland Verkehrs GmbH, med motiveringen att detta bolag hade återkallat sin talan.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

38 EU-domstolen konstaterar inledningsvis att de frågor som ställts avser direktiv 2012/34, medan de infrastrukturavgifter som är aktuella i det nationella målet har fastställts och tagits ut under giltighetstiden för dess föregångare, nämligen direktiv 2001/14. Det var däremot först efter det att fristen för att införliva direktiv 2012/34 hade löpt ut som klagandena i det nationella målet vände sig till regleringsorganet för den tyska järnvägssektorn, det vill säga den federala nätmyndigheten, med begäran om att den bland annat skulle fastställa att dessa avgifter var rättsstridiga.

39 Såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 25 i sitt förslag till avgörande, är det emellertid inte nödvändigt att fastställa huruvida direktiv 2012/34 eller direktiv 2001/14 ska tillämpas. De regler som den hänskjutande domstolen åsyftar, nämligen de i artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34, motsvarar faktiskt i sak de som fanns i artikel 30.2, 30.3 och 30.5 i direktiv 2001/14 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20,

EU:C:2022:832, punkt 64). Av detta följer att de i princip ska tolkas på samma sätt och att domstolens praxis avseende tolkningen av dessa bestämmelser i direktiv 2001/14 i tillämpliga delar således gäller för motsvarande bestämmelser i direktiv 2012/34.

40 Under dessa omständigheter ska de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt med hänvisning till direktiv 2012/34, likaledes besvaras med hänvisning till detta direktiv.

Den första, andra och tredje frågan

41 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som innebär att regleringsorganet, till vilket en begäran har framställts med stöd av punkt 1 i denna bestämmelse, helt saknar befogenhet att kontrollera huruvida infrastrukturavgifter vars giltighetstid har löpt ut är rättsenliga och att fastställa att avgifterna är ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

42 Det kan härvidlag konstateras att direktiv 2012/34, i likhet dess föregångare direktiv 2001/14 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 59 och där angiven rättspraxis), syftar till att säkerställa icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen, bland annat genom att, såsom framgår av skäl 42 i direktivet, kräva att systemen för fastställande av avgifter och tilldelning av kapacitet medger en sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster.

43 Såsom framgår av domstolens praxis är det just dessa mål som motiverar regleringsorganets exklusiva behörighet att pröva alla tvister som omfattas av artikel 56.1 i direktiv 2012/34, vilket förutsätter att regleringsorganet har de särskilda befogenheter som det tilldelas enligt punkterna 1, 6 och 9 i denna artikel (se, analogt, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 60).

44 I synnerhet gäller, enligt artikel 56.9 i direktiv 2012/34, att när ett klagomål ges in till ett sådant organ ankommer det på detta organ att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa situationen, utan att det påverkar dess befogenhet att vid behov på eget initiativ vidta lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av ”sökande”, i den mening som avses i artikel 3 led 19 i direktivet – nämligen bland annat järnvägsföretag – snedvridning av konkurrensen för järnvägstjänster och all annan icke önskvärd utveckling på denna marknad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 maj 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, punkterna 55, 56 och 61).

45 Det framgår även av artikel 56.9 att verkningarna av de beslut som regleringsorganet antar inte är begränsade till enbart parterna i ett ärende som är anhängigt vid detta organ, utan gäller för alla berörda parter inom järnvägssektorn, oavsett om det rör sig om transportföretag eller infrastrukturförvaltare. På så sätt kan regleringsorganet säkerställa lika tillträde till infrastrukturen för alla berörda företag och upprätthållande av en sund konkurrens inom sektorn för tillhandahållande av järnvägstjänster (se, analogt, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

46 När regleringsorganet – som ska säkerställa att såväl infrastrukturförvaltarna som operatörerna av järnvägstjänsterna iakttar sina skyldigheter – ska pröva ett överklagande som getts in av ett järnvägsföretag är det enligt lydelsen av artikel 56.1 i direktiv 2012/34 skyldigt att undersöka om

det förekommit en orättvis eller diskriminerande behandling eller annan skada, vilket inbegriper bland annat frågor om infrastrukturavgifter (se, analogt, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 73).

47 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 66 i sitt förslag till avgörande har järnvägsföretagens möjlighet att vända sig till regleringsorganet sin motsvarighet i detta organs befogenhet att kontrollera huruvida infrastrukturförvaltarens beslut i fråga om avgifter är rättsenliga, vilket bekräftas av artikel 56.6 i direktiv 2012/34, i den del det däri föreskrivs att nämnda organ ska säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med bestämmelserna i kapitel IV avsnitt 2 i direktivet, om infrastrukturavgifter och avgifter för tjänster, och inte är diskriminerande.

48 Av detta följer att regleringsorganet, dit ärendet hänskjutits med stöd av artikel 56.1 i direktiv 2012/34, inte med giltig verkan kan underlåta att utöva sin befogenhet att pröva huruvida infrastrukturavgifter som tidigare tagits ut är rättsenliga (se, analogt, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punkterna 74 och 87).

49 Den befogenhet som ett sådant organ har att pröva huruvida infrastrukturavgifterna är rättsenliga kan i synnerhet inte vara beroende av huruvida ärendet hänskjutits till organet före eller efter utgången av respektive giltighetstid för dessa avgifter.

50 För det första framgår det av själva lydelsen av artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 att de befogenheter som regleringsorganet tilldelats inte på något sätt är knutna till denna giltighetstid.

51 Detta konstaterande stöds av den omständigheten att direktiv 2012/34 varken fastställer nämnda giltighetstid eller begränsar tillämpligheten av infrastrukturavgifter eller av underliggande avgiftssystem till en viss tidsperiod. I likhet med artikel 3 i direktiv 2001/14, jämförd med artikel 2 j och bilaga I till samma direktiv, föreskrivs det i artikel 27 i direktiv 2012/34, jämförd med artikel 3 led 26 och bilaga IV till detta direktiv, endast en skyldighet för infrastrukturförvaltaren att offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet som bland annat fastställer villkoren för tillträde till järnvägsinfrastrukturen, inbegripet principerna för fastställande av avgifter, taxor och avgifter, utan att handlingens giltighetstid begränsas.

52 En begränsning av giltighetstiden för avgifter eller underliggande avgiftssystem kan inte heller härledas ur bestämmelserna om årlig tågplan. Enligt artikel 3 led 28 i direktiv 2012/34, jämförd med dess bilaga VII, liksom var fallet enligt artikel 2 led m i direktiv 2001/14, jämförd med dess bilaga III, gäller tågplanen visserligen endast ett år. Tågplanen ska emellertid endast innehålla ”uppgifter om alla planerade rörelser av tåg och rullande materiel som kommer att äga rum på den berörda infrastrukturen” och rör således inte taxor och avgifter.

53 För det andra skulle en tolkning av artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34, enligt vilken de infrastrukturavgifter som en infrastrukturförvaltare redan har tagit ut endast kan bestridas under den period som den underliggande taxan är giltig, undergräva effektiviteten i det kontrollsystem som inrättats genom denna bestämmelse och, därmed, uppnåendet av de mål som eftersträvas med detta direktiv.

54 En sådan tolkning skulle nämligen hindra regleringsorganets uppgift att, såsom framgår av punkterna 42–47 ovan, säkerställa lika tillträde till infrastrukturen för alla berörda företag och upprätthållande av en sund konkurrens inom sektorn för tillhandahållande av järnvägstjänster. Den skulle även på ett otillbörligt sätt begränsa järnvägsföretagens rätt, enligt artikel 56.1, 56.9

och 56.10 i direktiv 2012/34, att vända sig till regleringsorganet för att bestrida infrastrukturavgifter och, i förekommande fall, att underställa detta organs beslut en domstolsprövning genom att överklaga till behörig domstol (se, analogt, dom av den 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, punkt 57).

55 Regleringsorganets befogenhet att kontrollera huruvida de infrastrukturavgifter som tidigare tagits ut, oberoende av huruvida deras respektive giltighetstid redan har löpt ut, är rättsenliga innebär dessutom med nödvändighet, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 44, 45, 47 och 48 i sitt förslag till avgörande, att detta organ i förekommande fall kan fastställa att dessa avgifter är ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

56 I synnerhet skulle en begränsning av regleringsorganets befogenhet till att anta beslut med verkan endast för framtiden i stor utsträckning medföra att kontrollen av infrastrukturavgifter som tidigare tagits ut förlorade sin innebörd och skulle således undergräva den ändamålsenliga verkan av artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34.

57 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att dessa bestämmelser utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken regleringsorganet varken har befogenhet att kontrollera huruvida infrastrukturavgifter vars tillämpningsperiod har löpt ut är rättsenliga eller, i förekommande fall, att fastställa att avgifterna är ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

58 Det framgår av begäran om förhandsavgörande och bekräftades vid förhandlingen vid domstolen att en sådan begränsning av det tyska regleringsorganets befogenhet i förevarande fall kan följa av 68 § punkt 3 järnvägsregleringslagen.

59 Domstolen erinrar härvidlag om att principen om unionsrättens företräde bland annat innebär en skyldighet för de nationella domstolarna att, i syfte att säkerställa den fulla verkan av samtliga unionsbestämmelser, i möjligaste mån tolka sin nationella rätt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten (dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

60 Skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar, och den kan i synnerhet inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem* (dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

61 Det ska även erinras om att principen om unionsrättens företräde innebär att en nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser är skyldig, om den inte kan tolka den nationella lagstiftningen i enlighet med kraven i unionsrätten, att säkerställa att kraven i unionsrätten ges full verkan i det mål som den har att avgöra genom att, på eget initiativ, om det behövs, underlåta att tillämpa varje nationell lagstiftning eller praxis, även senare sådan, som strider mot en bestämmelse i unionsrätten som har direkt effekt, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna lagstiftning eller praxis genom lagstiftning eller på annan konstitutionell väg (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61, och dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 37).

62 Järnvägsföretagens rätt att ge in ett överklagande till en myndighet eller en domstol föreskrivs i artikel 56.1, 56.9 och 56.10 i direktiv 2012/34. Dessa bestämmelser är ovillkorliga och tillräckligt precisa och har således direkt effekt. Av detta följer att de gäller för samtliga myndigheter i

medlemsstaterna, det vill säga inte endast för de nationella domstolarna utan även för samtliga förvaltningsorgan, inbegripet lokala och regionala myndigheter, och dessa myndigheter är skyldiga att tillämpa dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punkt 33, och dom av den 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, punkt 58).

63 Det ankommer följaktligen inte bara på den hänskjutande domstolen utan även, i förekommande fall, på den federala nätmyndigheten att så långt det är möjligt tolka 68 § punkt 3 järnvägsregleringslagen på ett sätt som är förenligt med artikel 56.1, 56.9 och 56.10 i direktiv 2012/34 och, för det fall en sådan tolkning skulle anses vara *contra legem*, att underlåta att tillämpa denna bestämmelse i tysk rätt för att göra det möjligt för järnvägsföretag att utöva sin rätt att bestrida att infrastrukturavgifter som tidigare tagits ut är rättsenliga.

64 Det ska vidare understrykas att det varken i artikel 56.1, 56.9 eller 56.10 i direktiv 2012/34 eller i någon annan bestämmelse i detta direktiv föreskrivs någon frist efter vars utgång företagen inte längre kan bestrida att infrastrukturavgifter är rättsenliga.

65 Under dessa omständigheter ankommer det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 36 i sitt förslag till avgörande, på varje medlemsstat att, i enlighet med principen om processuell autonomi, fastställa rimliga tidsgränser för överklaganden genom vilka sökande, däribland järnvägstransportföretag, i enlighet med artikel 56.1 i direktiv 2012/34 begär att regleringsorganet ska pröva huruvida de beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren om bland annat avgiftssystemet och nivån eller strukturen på infrastrukturavgifterna är rättsenliga, under förutsättning att principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas (se, analogt, dom av den 19 december 2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, punkt 46, dom av den 28 november 2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, punkterna 20 och 21, och dom av den 19 december 2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, punkt 46).

66 Det ska dessutom påpekas att de mål som eftersträvas med direktiv 2012/34 ska uppnås i nationell rätt med iakttagande av de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen. Detta innebär, vad gäller dessa tidsmässiga begränsningar, att medlemsstaterna är skyldiga att införa ett system med frister som är så precisa, klara och förutsebara att de berörda ska kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter (se, analogt, dom av den 18 oktober 2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

67 Det har i de skriftliga yttranden som getts in till domstolen och vid förhandlingen den 15 juni 2023 hävdats att det i tysk rätt inte föreskrivs någon särskild frist för att ge in ett överklagande enligt artikel 56.1 i direktiv 2012/34. Det ankommer emellertid inte på EU-domstolen att uttala sig om tolkningen av tysk rätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att identifiera de preskriptions- och preklusionsregler som föreskrivs i denna rätt och som kan vara tillämpliga på framställningar från klagandena i det nationella målet, att kontrollera att dessa regler föreskriver ett system med tillräckligt precisa, klara och förutsebara frister och att fastställa huruvida dessa framställningar har getts in inom den föreskrivna fristen.

68 Av det ovan anförda följer att den första, den andra och den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som innebär att regleringsorganet, till vilket en begäran har framställts med stöd av punkt 1 i denna artikel, helt saknar befogenhet att kontrollera huruvida infrastrukturavgifter vars giltighetstid har löpt ut är rättsenliga och att fastställa att avgifterna är ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

Den fjärde frågan

69 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida artikel 56.9 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att det krävs att regleringsorganet kan besluta om återbetalning av infrastrukturavgifter när civila domstolar har en sådan behörighet enligt nationell rätt.

70 Såsom framgår av punkt 44 ovan ska ett regleringsorgan enligt artikel 56.9 i direktiv 2012/34, när ett klagomål ges in till ett sådant organ, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa situationen, utan att det påverkar dess befogenhet att vid behov på eget initiativ vidta lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande – nämligen bland annat järnvägsföretag – snedvridning av konkurrensen för järnvägstjänster och all annan icke önskvärd utveckling på denna marknad.

71 Det följer av svaret på den första, den andra och den tredje frågan att det enligt denna bestämmelse krävs att regleringsorganet bland annat har befogenhet att fastställa att infrastrukturavgifterna är ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*). Det förhåller sig emellertid annorlunda när det gäller återbetalning av sådana avgifter.

72 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 73 och 75 i sitt förslag till avgörande, efter en analys av lydelsen av artikel 56.9 i direktiv 2012/34, krävs det inte enligt denna bestämmelse att medlemsstaterna är skyldiga att ge regleringsorganet befogenhet att självt besluta om återbetalning av infrastrukturavgifter, utan den ger dem möjlighet att, inom ramen för sin processuella autonomi, utforma andra system som exempelvis innebär att civila domstolar ska pröva återbetalningskrav separat.

73 För att artikel 56.9 i direktiv 2012/34 ska vara effektiv krävs det inte heller att regleringsorganet under alla omständigheter självt kan besluta om återbetalning av de infrastrukturavgifter som detta organ har fastställt är olagliga.

74 För det första, när detta organ konstaterar att de taxor och infrastrukturavgifter som en infrastrukturförvaltare tillämpar är ogiltiga, medför den bindande verkan av dess beslut för samtliga berörda parter inom järnvägssektorn, vilken det erinrats om i punkt 45 i förevarande dom, att dessa parter med säkerhet kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter. För att göra det möjligt för de företag som påstår sig ha utsatts för diskriminering att göra gällande sina rättigheter och på så sätt säkerställa att en snedvridning av konkurrensen verkligen undanröjs, framstår det under dessa omständigheter inte som nödvändigt att nämnda organ även fastställer de exakta avgiftsbelopp som betalats felaktigt i syfte att besluta om deras återbetalning.

75 För det andra föreskrivs det visserligen i artikel 56.9 i direktiv 2012/34 att regleringsorganet ska fatta beslut om alla klagomål inom en särskilt kort frist. Även om detta organ, bland annat av rättssäkerhetsskäl, ska fatta beslut så snart som möjligt om huruvida de infrastrukturavgifter som bestritts är rättsenliga, oavsett om dessa avgifter för närvarande gäller eller om deras giltighetstid har löpt ut, kräver dessa skäl emellertid inte att de belopp som ska återbetalas, i förekommande fall jämte ränta, fastställs inom samma frist, efter det att det har antagits ett beslut om att de aktuella avgifterna är ogiltiga.

76 Denna tolkning av artikel 56.9 i direktiv 2012/34 har tidigare bekräftats av domstolen som har slagit fast att medlemsstaterna får föreskriva att det inte ankommer på regleringsorganet att besluta om återbetalning av infrastrukturavgifter som tagits ut med för höga belopp, utan på

civila domstolar som dömer enligt civilrättsliga bestämmelser, under förutsättning att detta organ först har avgjort huruvida avgifterna är olagliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punkt 97).

77 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 75 i sitt förslag till avgörande är medlemsstaterna skyldiga att iaktta principerna om likvärdighet och effektivitet när de i sin nationella rätt fastställer de förfaranden för överklaganden som gör det möjligt att tvinga en infrastrukturförvaltare att återbetala infrastrukturavgifter som tagits ut med för höga belopp och, i synnerhet när de väljer att i detta syfte ge civila domstolar exklusiv behörighet.

78 Av det ovan anförda följer att den fjärde frågan ska besvaras enligt följande: Artikel 56.9 i direktiv 2012/34 ska tolkas så, att det inte krävs att regleringsorganet självt kan besluta om återbetalning av infrastrukturavgifter när civila domstolar har en sådan behörighet enligt nationell rätt, under förutsättning att principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas.

Den femte frågan

79 Med hänsyn till svaret på den första, den andra och den tredje frågan saknas anledning att besvara den femte frågan, vilken endast har ställts för det fall domstolen skulle besvara den första och den andra frågan nekande.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde**

   ska tolkas så,

   att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som innebär att regleringsorganet, till vilket en begäran har framställts med stöd av punkt 1 i denna artikel, helt saknar befogenhet att kontrollera huruvida infrastrukturavgifter vars giltighetstid har löpt ut är rättsenliga och att fastställa att avgifterna är ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

2) **Artikel 56.9 i direktiv 2012/34**

   ska tolkas så,

   att det inte krävs att regleringsorganet självt kan besluta om återbetalning av infrastrukturavgifter när civila domstolar har en sådan behörighet enligt nationell rätt, under förutsättning att principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas.

Underskrifter