Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

15. oktober 2026 *

»Præjudiciel forelæggelse – transport med jernbane – direktiv 2012/34/EU – det fælles jernbaneområde – artikel 35 – præstationsordning – rækkevidde – sanktioner for jernbanevirksomhedernes forstyrrelse – almindelig sanktionsordning, der finder anvendelse på hele det nationale net i tilfælde af forsinkelse – sanktioner, der, alt efter hvilken enhed forsinkelsen kan tilregnes, kan pålægges enten infrastrukturforvalteren eller jernbanevirksomheden – særlig sanktionsordning, der finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet – sanktioner, der pålægges de enkelte jernbanevirksomheder – mulighed for at kumulere flere sanktionsordninger – betingelser herfor – bilag VI, punkt 2 – overholdelse af de grundprincipperne for præstationsordningen – artikel 56 – tilsynsorgan – omfanget af prøvelsen – proportionalitetsprincippet«

I de forenede sager C-161/25 og C-162/25,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 18. februar 2025, indgået til Domstolen den 24. februar 2025, i sagerne

Autorità di regolazione dei trasporti

mod

Captrain Italia (C-161/25),

Rail Cargo Carrier Italy Srl,

Fuorimuro Impresa Ferroviaria Srl,

InRail SpA,

SBB Cargo Italia Srl,

Oceanogate Italia SpA,

GTS Rail SpA,

Adriafer Srl con socio unico,

* Processprog: italiensk.

DB Cargo Italia Srl,

Sangritana SpA,

Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH (C-162/25),

procesdeltager:

Rete Ferroviaria Italiana SpA,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis, og dommerne R. Frendo, N. Jääskinen (refererende dommer), M. Condinanzi, og A. Kornezov,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Captrain Italia, Rail Cargo Carrier Italy Srl, Fuorimuro Impresa Ferroviaria Srl, InRail SpA, SBB Cargo Italia Srl, Oceanogate Italia SpA, GTS Rail SpA, Adriafer Srl con socio unico, DB Cargo Italia Srl og Sangritana SpA ved avvocato M. Giordano,

– Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH ved avvocato M. Giordano,

– Rete Ferroviaria Italiana SpA ved avvocato A. Celotto,

– den italienske regering ved S. Fiorentino, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato M. De Vergori og M. Stigliano Messuti,

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

– Europa-Kommissionen ved G. Conte samt K. Walkerová, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. april 2026,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT 2012, L 343, s. 32, berigtiget i EUT L, 2026/90337), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2370 af 14. december 2016 (EUT 2016, L 352, s. 1) (herefter »direktiv 2012/34«), og af artikel 97 TEUF.

2 Disse anmodninger er indgivet i forbindelse med to sager mellem på den ene side Autorità di regolazione dei trasporti (transporttilsynsmyndighed, Italien) (herefter »transporttilsynsmyndigheden«), som er den nationale tilsynsmyndighed i jernbanesektoren i Italien, og Rete Ferroviaria Italiana SpA (herefter »RFI«), der forvalter den italienske jernbaneinfrastruktur, og på den anden side jernbanevirksomheder, som udøver international godstransport, vedrørende transporttilsynsmyndighedens afgørelse af 2022 om godkendelse af de »anvisninger og regler vedrørende »netredegørelsen for 2024««, som er vedtaget af RFI, hvori forskrives anvendelse af sanktioner til jernbanevirksomhederne i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske net.

Retsforskrifter

EU-retten

EUF-traktaten

3 Artikel 97 TEUF bestemmer:

»Afgifter eller gebyrer, som en transportvirksomhed ved grænsepassage opkræver ud over transportpriserne, må ikke overstige et rimeligt niveau i betragtning af de med passagen faktisk forbundne omkostninger.

Medlemsstaterne bestræber sig på gradvis at nedbringe disse omkostninger.

[…]«

Direktiv 2012/34

4 Anden og tredje betragtning til direktiv 2012/34 har følgende ordlyd:

»(2) En større integration af [Den Europæiske Unions] transportsektor er et vigtigt led i gennemførelsen af det indre marked, og jernbanerne udgør en væsentlig del af Unionens transportsektor og bestræbelserne på at opnå bæredygtig mobilitet.

(3) Det er vigtigt, at jernbanerne gøres mere effektive, så de kan integreres i et konkurrencemarked, idet der dog tages hensyn til deres særlige karakter.«

5 Bestemmelserne i afdeling 2 med overskriften »Afgifter for infrastruktur og tjenesteydelser« i dette direktivs kapitel IV omfatter artikel 35, der selv har overskriften »Præstationsordning«, hvis stk. 1 og 2 fastsætter følgende:

»1. Infrastrukturafgiftsordninger skal tilskynde jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne gennem en præstationsordning. En sådan ordning kan omfatte sanktioner for aktiviteter, der medfører forstyrrelser af nettets drift, kompensation til virksomheder, der lider tab som følge af forstyrrelser, og bonusser som belønning for præstationer, der er bedre end det aftalte.

2. Grundprincipperne for præstationsordningen, som er angivet i bilag VI, punkt 2, finder anvendelse på hele nettet.«

6 Nævnte direktivs artikel 55 med overskriften »Tilsynsorgan« bestemmer følgende i stk. 1:

»Hver medlemsstat opretter et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren. Dette organ skal være en særskilt myndighed, som organisatorisk, funktionelt, hierarkisk og med hensyn til beslutningstagning er retligt adskilt fra og uafhængigt af enhver anden offentlig eller privat enhed, jf. dog stk. 2. Det skal også med hensyn til organisation, finansieringsbeslutninger, retlig struktur og beslutningstagning være uafhængigt af enhver infrastrukturforvalter, ethvert afgiftsorgan og tildelingsorgan og enhver ansøger. Det skal desuden være funktionelt uafhængigt af enhver kompetent myndighed, der tager sig af tildelingen af en kontrakt om offentlig tjeneste.«

7 Samme direktivs artikel 56 med overskriften »Tilsynsorganets funktioner« foreskriver:

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

a) den foreløbige og endelige udgave af netredegørelsen

b) de kriterier, der er anført i netredegørelsen

c) tildelingsprocessen og dens resultat

d) afgiftsordninger

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

[…]

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

netredegørelsen indeholder diskriminerende bestemmelser eller giver infrastrukturforvalteren skønsbeføjelser, som kan anvendes til at forskelsbehandle ansøgerne.

[...]

6. Tilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel IV, afdeling 2, og ikke indebærer forskelsbehandling.

[...]«

8 Bilag VI til direktiv 2012/34 med overskriften »Krav vedrørende omkostninger og afgifter i forbindelse med jernbaneinfrastruktur« har følgende ordlyd i punkt 2, litra a) og b):

»Præstationsordningen, jf. artikel 35, baseres på følgende grundlæggende principper:

a) For at opnå et aftalt præstations niveau og undgå at bringe en tjenestes økonomiske levedygtighed i fare aftaler infrastrukturforvalteren med ansøgerne de vigtigste parametre for præstationsordningen, navnlig værdien af forsinkelser, tærsklerne for skyldige betalinger under præstationsordningen vedrørende både individuelle togkørsler og alle en jernbanevirksomheds togkørsler i en given periode.

b) Infrastrukturforvalteren meddeler mindst fem dage før togkørslen jernbanevirksomhederne den køreplan, ud fra hvilken forsinkelser vil blive beregnet. Infrastrukturforvalteren kan benytte en kortere meddelelsesfrist i tilfælde af force majeure eller sene ændringer af køreplanen.

[...]«

Italiensk ret

Lovdekret nr. 201 af 6. december 2011

9 Artikel 37 i decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (lovdekret nr. 201 om hasteforanstaltninger til vækst, rimelighed og rationalisering af de offentlige finanser) af 6. december 2011 (GURI nr. 284 af 6.12.2011, det almindelige tillæg nr. 251), omdannet til lov med ændringer indført ved legge n. 214 (lov nr. 214) af 22. december 2011 (GURI nr. 300 af 27.12.2011, det almindelige tillæg nr. 276), bestemmer:

»1. Som led i reglerne for almennyttige tjenester [...] oprettes transporttilsynsmyndigheden, herefter »myndigheden«, der udfører sine aktiviteter fuldt ud selvstændigt og er helt uafhængig hvad angår beslutninger og vurderinger. [...] Myndigheden har kompetence inden for transport og adgangen til infrastrukturer og tilhørende accessoriske tjenesteydelser i overensstemmelse med EU-retten og under iagttagelse af subsidiaritetsprincippet og af regionernes og de lokale myndigheders beføjelser som omhandlet i afsnit V i forfatningens anden del. [...]

2. Myndigheden har kompetence inden for transport og adgangen til tilhørende infrastrukturer og sørger navnlig for at

a) sikre – efter metoder, der fremmer konkurrencen – forvaltningens produktionseffektivitet, begrænsningen af omkostninger for brugere, virksomheder og forbrugere samt retfærdige og ikkediskriminerende vilkår for adgangen til jernbane-, havne- og lufthavnsinfrastrukturer og til motorvejsnet, uden at dette påvirker beføjelserne for agenturet for vej- og motorvejsnet, […] samt bevægeligheden for passagerer og gods på nationalt og lokalt plan og i byer, herunder i forbindelse med stationer, lufthavne og havne, med undtagelse af sektoren for vejgodstransport

b) fastsætte – hvis det anses for nødvendigt med udgangspunkt i de eksisterende konkurrencevilkår på de enkelte markeder for nationale og lokale transportydelser – de kriterier, hvorefter de kompetente organer fastsætter tariffer, gebyrer og vej- og baneafgifter, under hensyntagen til behovet for at sikre den økonomiske ligevægt i de af tilsynet omfattede virksomheder, forvaltningens produktionseffektivitet og begrænsningen af omkostninger for brugere, virksomheder og forbrugere

[…]

i) udføre – hvad særligt angår adgangen til jernbaneinfrastrukturen – alle tilsynsorganets opgaver, og navnlig fastsætte de kriterier, hvorefter infrastrukturforvalteren fastsætter vej- og baneafgifter, og kriterierne for tildeling af kanaler og kapacitet samt føre tilsyn med, at infrastrukturforvalteren anvender disse kriterier korrekt.

[…]«

Lovdekret nr. 112

10 Artikel 13 i decreto legislativo n. 112 – Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (lovdekret nr. 112 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21.11.2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde) af 15. juli 2015 (GURI nr. 170 af 24.7.2015, s. 1, herefter »lovdekret nr. 112«) med overskriften »Betingelser for adgang til ydelserne« bestemmer:

»1. Infrastrukturforvalteren sikrer, at følgende tjenesteydelser, som udgør alle minimumsadgangsydelser, leveres til alle jernbanevirksomheder, der er blevet tildelt kanaler, på retfærdige og ikkediskriminerende vilkår og uden opkrævning af ekstra omkostninger ud over afgiften for adgang til og brug af infrastrukturen:

a) behandling af ansøgninger om jernbaneinfrastrukturkapacitet med henblik på indgåelse af aftaler om brug af infrastrukturen

b) ret til at benytte den kapacitet, der tildeles

c) brug af jernbaneinfrastrukturen, herunder sporskifter og knudepunkter

d) kontrol og regulering af togtrafikken, signalgivning og togstyring samt meddelelse af alle oplysninger om trafikken

e) brug af elforsyningsudstyr til levering af strøm til elektrisk kørsel, hvor dette forefindes

f) alle andre oplysninger, der er nødvendige for at iværksætte eller drive den tjeneste, hvortil der er tildelt kapacitet.

[...]«

11 Artikel 21 i lovdekret nr. 112 med overskriften »Ordning vedrørende overvågning af jernbanetransportens ydeevne« fastsætter følgende:

»1. Med henblik på at minimere forstyrrelser som følge af enhver afbrydelse af togtrafikken vedtager infrastrukturforvalteren, uden ekstra omkostninger for statsbudgettet, en passende ordning for overvågning af jernbanetransportens ydeevne, som kan omfatte muligheden for enten at foreskrive sanktionsbestemmelser over for brugere af nettet, der forårsager sådanne forstyrrelser, fastsætte kompensation til brugere af nettet, som påvirkes af disse forstyrrelser, eller indføre forskellige former for bonus til brugere af nettet, hvis ydeevne er bedre end den, der er fastsat i de respektive aftaler om adgang til infrastrukturen.

2. De grundprincipper for ordningen for kontrol med ydeevne, som er angivet i punkt 2 i bilag VI til [direktiv 2012/34], finder anvendelse på hele det net, der forvaltes af infrastrukturforvalteren.«

12 Artikel 37, stk. 1, i lovdekret nr. 112 med overskriften »Tilsynsorgan« har følgende ordlyd:

»Tilsynsorganet er transporttilsynsmyndigheden, der udøver sin kompetence inden for jernbanetransport og adgang til de relevante infrastrukturer i henhold til artikel 37 i lovdekret nr. 201 af 6. december 2011, ændret til lov, med ændringer, ved lov nr. 214 af 22. december 2011, artikel 37 i lovdekret nr. 1 af 24. januar 2012, ændret til lov, med ændringer, ved lov nr. 27 af 24. marts 2012, [direktiv 2014/34] og dette dekret. Organet udfører sine aktiviteter fuldt ud selvstændigt og er helt uafhængigt hvad angår beslutninger og vurderinger.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

13 Ved afgørelse truffet i 2022 godkendte transporttilsynsmyndigheden »anvisninger og regler vedrørende »netredegørelsen for 2024«« fastlagt af RFI. Ved denne afgørelse besluttede transporttilsynsmyndigheden, at visse af disse anvisninger og regler ville blive indarbejdet i netredegørelsen for 2024, mens de øvrige ville blive indført i netredegørelsen for 2023.

14 Nævnte anvisninger og regler foreskrev to former for sanktioner. For det første indeholdt nævnte anvisninger og regler de sanktioner, der pålægges i medfør af den almindelige ordning for hele nettet som fastsat i artikel 21 i lovdekret nr. 112, der sikrede gennemførelsen af artikel 35 i direktiv 2012/34 i den italienske retsorden, hvilke sanktioner, alt efter hvilken enhed forsinkelsen kan tilregnes, kan pålægges enten infrastrukturforvalteren eller jernbanevirksomheden. For det andet indførte de en særlig ordning for sanktioner i tilfælde af overskridelse af den fastsatte opholdstid ved stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, som kun kan pålægges de enkelte jernbanevirksomheder, der udøver international godstransport.

15 De i hovedsagerne indstævnte jernbanevirksomheder anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol i Piemonte, Italien) med påstand om annullation af transporttilsynsmyndighedens afgørelse omtalt i nærværende doms præmis 13 samt af netredegørelsen for 2023. For denne retsinstans gjorde de bl.a. gældende, at denne afgørelse og denne redegørelse var ulovlige, eftersom der herved indførtes en sanktionsordning,

der adskilte sig fra den ordning, som er fastsat i artikel 35 i og bilag VI til direktiv 2012/34, for så vidt som de i forhold til jernbanevirksomhederne foreskrev kumulation af sanktioner for samme faktiske forhold, nemlig en forsinkelse indtrådt ved en tilslutningsstation.

16 Nævnte retsinstans tog de to søgsmål delvist til følge med den begrundelse, at de anfægtede retsakter var behæftet med manglende sagsoplysning og en begrundelsesmangel. Retsinstansen annullerede derfor disse retsakter og hjemviste sagerne til transporttilsynsmyndigheden, således at denne myndighed atter kunne udøve sine beføjelser, hvis det var relevant.

17 Transporttilsynsmyndigheden har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), der er den forelæggende ret. De i hovedsagerne indstævnte jernbanevirksomheder har for deres del iværksat kontraappel, hvormed de har gjort gældende, at sanktionerne ved grænsen er i strid med artikel 97 TEUF og er uforholdsmæssige.

18 For det første ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sanktionsordning kan indføres uden for rammerne fastsat ved artikel 35 i direktiv 2012/34, og dermed om denne artikel tillader, at medlemsstaterne fastsætter en særlig sanktionsordning, der finder anvendelse på de enkelte jernbanevirksomheder, der udøver international godstransport, som den i hovedsagerne omhandlede ordning (herefter »særordningen for sanktioner ved grænsen«), som tager sigte på at sanktionere overskridelsen af opholdstiden ved stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, og som føjer sig til de sanktioner, der i medfør af den almindelige ordning, som finder anvendelse for hele nettet, kan pålægges enten infrastrukturforvalteren eller jernbanevirksomheden, alt efter hvem der er ansvarlig for forsinkelsen af et tog, der kører på jernbaneinfrastrukturen.

19 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 35 i direktiv 2012/34, såfremt medlemsstaterne kan indføre en sådan særordning for sanktioner ved grænsen, tillader kumulation af sanktioner, således at en jernbanevirksomhed for samme faktiske forhold, nemlig en forsinkelse indtrådt på en tilslutningsstation, kan pålægges både en sanktion efter den almindelige ordning, der finder anvendelse på hele nettet, og en sanktion ved grænsen.

20 For det tredje nærer den forelæggende ret tvivl om kravene til denne kumulation, såfremt nævnte kumulation er i overensstemmelse med denne artikel 35. Den forelæggende ret nærer navnlig tvivl om, hvorvidt denne artikel pålægger den kompetente nationale myndighed, i dette tilfælde transporttilsynsmyndigheden, dels at overholde princippet om, at den ordning, som den indfører, skal være neutral, dels at sikre samordning mellem de forskellige sanktionsordninger, der finder anvendelse, samt kontrollere, at selve kumulationen ikke medfører en uforholdsmæssig stor byrde for de berørte jernbanevirksomheder.

21 For det fjerde og sidste ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 97 TEUF er til hinder for en præstationsordning, som tager hensyn til de indtægter, som jernbanevirksomhederne oppebærer eller kan oppebære for at dække de transitomkostninger, som grænsepassagen rent faktisk forårsager.

22 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende, i det væsentlige identiske præjudicielle spørgsmål i sagerne C-161/25 og C-162/25:

»1) Er det tilladt at indføre en sanktionsordning ud over den, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 35 i direktiv 2012/34/EU?

2) Tillader artikel 35 [i direktiv 2012/34] kumulation af flere sanktionsordninger, dvs. at en jernbanevirksomhed for den samme omstændighed – forsinkelse ved en grænsestation – kan pålægges både sanktionen ifølge den almindelige ordning, som finder anvendelse på hele nettet, og en specifik sanktion relateret til grænsestationen?

3) Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende, kræver artikel 35 [i direktiv 2012/34] da, at tilsynsmyndigheden i tilfælde af indførelse eller »godkendelse« af en ordning med grænserelaterede sanktioner over for jernbanevirksomheder, der beskæftiger sig med godstransport, altid har pligt til at håndhæve reglerne i denne bestemmelse og herved at sikre foranstaltningens neutralitet, således at i) der ydes bonusser til jernbanevirksomheder, [hvis præstationer er bedre end det aftalte], ii) der ydes kompensation til skadelidte virksomheder, og iii) sanktioner også pålægges forvalteren, hvis denne er ansvarlig for forsinkelsen, [hvis det antages, at foranstaltningens] neutralitet [altid] indebærer, at de enkelte sanktioner skal være af bilateral karakter?

4) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, pålægger artikel 35 [i direktiv 2012/34] da tilsynsmyndigheden at koordinere sanktionsordningen ifølge »præstationsordningen« og ordningen med grænserelaterede sanktioner, således at de to ordninger på koordineret vis forfølger formålet om nettets effektivitet, uden at være uforholdsmæssigt byrdefulde for jernbanevirksomheder, der rammes af de grænserelaterede sanktioner, og hvordan skal denne koordinering i givet fald foretages?

5) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, kræver artikel 35 [i direktiv 2012/34] da, at de i de to sanktionsordninger fastsatte lofter koordineres, og deres økonomiske virkning på jernbanevirksomheder vurderes, således at effektivitetsprincippet afvejes mod proportionalitetsprincippet og rimelighedsprincippet, og jernbanetransportydelsernes rentabilitet ikke bringes i fare?

6) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 97 TEUF da fortolkes således, at afgifter eller gebyrer, som en transportvirksomhed kan opkræve, skal opfattes som de afgifter eller gebyrer, som jernbanevirksomheden afholder i forbindelse med græsepassage, og som skal modsvares af de faktiske omkostninger, som afholdes af forvalteren af den for grænsepassagen anvendte jernbaneinfrastruktur, og dette »ud over transportpriserne« (i den engelske version »in addition to the transport rates«), dvs. uafhængigt af de indtægter, som transportvirksomheden har realiseret eller kan realisere til dækning af disse omkostninger ved grænsepassage?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

23 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 1. april 2025 er sagerne C-161/25 og C-162/25 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes mundtlige og skriftlige del og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Formaliteten

24 Den italienske regering har anfægtet formaliteten vedrørende det første præjudicielle spørgsmål, eftersom den forelæggende ret hverken har præciseret, hvori dens tvivl med hensyn til fortolkningen af artikel 35 i direktiv 2012/34 i det foreliggende tilfælde bestod, eller anført, hvorledes denne fortolkning er i strid med en bestemmelse i national ret.

25 Det fremgår af fast retspraksis, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale retsinstans har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse forelagt af en national retsinstans, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagerne eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. i denne retning dom af 12.2.2026, Valora Effekten Handel, C-864/24, EU:C:2026:94, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

26 I det foreliggende tilfælde vedrører det første spørgsmål fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, hvis relevans for tvisterne i hovedsagerne fremgår af forelæggelsesafgørelserne. I lyset af oplysningerne i disse afgørelser ses det, at fortolkningen af artikel 35 i direktiv 2012/34, som ønsket af den forelæggende ret, er nødvendig for at give denne retsinstans mulighed for at vurdere, om en national lovgivning, der dels fastsætter en sanktionsordning, som finder anvendelse på hele det nationale net i tilfælde af forsinkelser, alt efter hvem der er ansvarlig for forsinkelsen, kan pålægges såvel infrastrukturforvalteren som jernbanevirksomhederne, og dels tillader anvendelse af en særordning for sanktioner ved grænsen i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, hvilke sanktioner kan pålægges de enkelte jernbanevirksomheder, der varetager international godstransport, er forenelig med EU-retten.

27 Det følger heraf, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

28 Med det første spørgsmål i hver af de forenede sager ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som samtidig med en almindelig sanktionsordning, der henhører under en præstationsordning som omhandlet i denne artikel 35, som gennemføres ved denne nationale lovgivning, tillader, at der anvendes en særordning for sanktioner ved grænsen, der ikke formelt tilsigter at gennemføre nævnte artikel 35, i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet.

29 For det første følger det af artikel 35, stk. 1, i direktiv 2012/34, at medlemsstaterne i deres afgiftsordninger for jernbaneinfrastrukturen skal indføre en »præstationsordning« for at tilskynde såvel jernbanevirksomhederne som infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne. Denne ordning kan omfatte sanktioner for aktiviteter, der medfører forstyrrelser af nettets drift, kompensation til virksomheder, der lider tab som følge af forstyrrelser, og bonusser som belønning for præstationer, der er bedre end det aftalte.

30 For det andet følger det af dette direktivs artikel 35, stk. 2, at de af medlemsstaterne herved oprettede præstationsordninger skal overholde grundprincipperne anført i punkt 2 i bilag VI til nævnte direktiv.

31 Det skal i øvrigt bemærkes, at begrebet »præstationsordning« ikke defineres udtrykkeligt i artikel 35 i direktiv 2012/34, og at det i denne artikel blot kræves, at infrastrukturafgiftsordningerne omfatter en sådan ordning, uden at de konkrete regler for gennemførelsen heraf fastlægges, med undtagelse af indikationen af, at denne ordning kan omfatte sanktioner, kompensation og bonusser. Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 40 i forslaget til afgørelse, følger det imidlertid af denne artikel, sammenholdt med de grundprincipper, der er angivet i punkt 2 i bilag VI til dette direktiv, at denne ordning omfatter enhver lovgivning eller foranstaltning vedrørende jernbaneinfrastrukturafgifter, der bl.a. har til formål at optimere brugen af jernbaneinfrastrukturen og tilskynde jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelserne på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, uanset hvordan en sådan foranstaltning kvalificeres eller betegnes i national ret.

32 Det skal dermed fastslås, at en særordning for sanktioner ved grænsen som den i hovedsagerne omhandlede, selv om den ikke formelt tilsigter at gennemføre artikel 35 i direktiv 2012/34, ikke desto mindre henhører under anvendelsesområdet for denne artikel 35, for så vidt som en sådan ordning forfølger formål om at fremme optimeringen af brugen af jernbanenettet og tilskynde jernbanevirksomhederne til at minimere forstyrrelserne på jernbanenettet og forbedre dette nets ydeevne, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

33 Det forholder sig således, uanset at denne ordning er indført i henhold til en særskilt retsakt i forhold til den, hvorved den almindelige sanktionsordning, der finder anvendelse på hele nettet, blev indført, og at den kun vedrører et specifikt segment af nettet, såsom grænsestationer, og ordningen er blevet vedtaget for at supplere de foranstaltninger, der tidligere er blevet iværksat som led i præstationsordningen, med henblik på at afhjælpe en fejl, der påvirker dette segment, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse.

34 Det skal følgelig fastslås. at en særordning for sanktioner ved grænsen som den i hovedsagerne omhandlede skal overholde kravene i artikel 35 i direktiv 2012/34 og de grundprincipper, der er fastsat i punkt 2 i bilag VI til dette direktiv.

35 Som Domstolen allerede har bemærket i forbindelse med fortolkningen af artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur (EFT 2001, L 75, s. 29), som er blevet erstattet ved artikel 35 i direktiv 2012/34, bevarer medlemsstaterne ganske vist et frit valg med hensyn til de konkrete foranstaltninger, som skal være en del af præstationsordningen (jf. i denne retning dom af 28.2.2013, Kommissionen mod Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, præmis 64, og af 11.7.2013, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-545/10, EU:C:2013:509, præmis 80).

36 Selv om medlemsstaterne har en vid skønsmargen med hensyn til indførelsen af de konkrete foranstaltninger, som henhører under den i artikel 35 i direktiv 2012/34 omhandlede præstationsordning, kan det imidlertid ikke udledes heraf, at medlemsstaterne kan se bort fra kravene i denne artikel 35 og fra de grundprincipper, der er fastsat i punkt 2 i bilag VI til dette direktiv. Eftersom nævnte artikel 35 fastsætter indførelsen af en præstationsordning, samtidig med at denne bestemmelse fastlægger de mål og grundprincipper, der skal gælde for denne ordning, kan medlemsstaterne dermed ikke indføre en sådan ordning uden at overholde de krav, der er fastsat ved direktiv 2012/34.

37 Hvis der anlægges en anden fortolkning af artikel 35 i direktiv 2012/34, lettes omgåelsen af de i dette direktiv fastsatte regler, og denne artikel risikerer herved at miste sin effektive virkning, ligesom det med denne forfulgte mål, som dette fremgår af denne artikels stk. 1, skades, hvilket formål består i at tilskynde jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne.

38 En sådan fortolkning ville ligeledes være i strid med det formål om liberalisering af jernbanemarkedet, der ligger til grund for direktiv 2012/34, således som det fremgår af anden og tredje betragtning hertil. I disse betragtninger præciseres det nemlig, at dette direktiv tilsigter at sikre en større integration af Unionens transportsektor, idet denne er et vigtigt led i gennemførelsen af det indre marked, og at gøre jernbanerne mere effektive, så de kan integreres i et konkurrencemarked.

39 I lyset af ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i hver af de forenede sager besvares med, at artikel 35 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at en særordning for sanktioner ved grænsen, som ikke formelt tilsigter at gennemføre denne artikel 35, og som finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, henhører under nævnte artikel 35, for så vidt som denne ordning forfølger formålene om at optimere brugen af jernbanenettet samt tilskynde jernbanevirksomhederne til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre dette nettets ydeevne. I et sådant tilfælde er artikel 35 i direktiv 2012/34 ikke til hinder for en national lovgivning, som samtidig med en almindelig sanktionsordning, der henhører under en præstationsordning som omhandlet i denne artikel 35, som gennemføres ved denne nationale lovgivning, tillader, at der anvendes en sådan ordning, forudsat at ordningen overholder kravene i nævnte artikel 35 og de grundprincipper, der er fastsat i punkt 2 i bilag VI til dette direktiv.

Det andet, det fjerde og det femte spørgsmål

40 Med det andet, det fjerde og det femte spørgsmål i hver af de forenede sager, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse tillader, at medlemsstaterne som led i præstationsordningen fastsætter både en almindelig sanktionsordning, der finder anvendelse på hele nettet i tilfælde af forsinkelser, og en særordning for sanktioner ved grænsen, der finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, hvorfor en jernbanevirksomhed kan pålægges flere sanktioner for samme faktiske forhold, og i bekræftende fald om tilsynsmyndigheden har pligt til at sikre samordning mellem disse sanktionsordninger og efterprøve, at kumulationen heraf overholder proportionalitetsprincippet.

41 Som anført i nærværende doms præmis 36 har medlemsstaterne en vid skønsmargen med hensyn til indførelsen af de konkrete foranstaltninger, som henhører under den i artikel 35 i direktiv 2012/34 fastsatte præstationsordning, med henblik på at tilskynde både jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at forbedre nettets ydeevne. Det forholder sig ikke desto mindre således, at denne ordning i henhold til denne artikel 35, stk. 2, skal overholde de grundprincipper, der er fastsat i punkt 2, litra a), i bilag VI til dette direktiv.

42 Henset til denne skønsmargen og til den omstændighed, at artikel 35 i direktiv 2012/34 blot foreskriver, at præstationsordningen kan omfatte sanktioner, uden at arten eller omfanget heraf imidlertid præciseres, kan medlemsstaterne principielt fortsat frit indføre en ordning, der består af forskellige sanktioner, idet der indføres en særlig sanktionsordning, der skal minimere forstyrrelser forbundet med forsinkelser på et bestemt segment af nettet, samtidig med en almindelig ordning, der finder anvendelse på hele det nationale net i tilfælde af forsinkelse.

43 Som det fremgår af nærværende doms præmis 35, skal de konkrete foranstaltninger, som indgår i præstationsordningen, selv om medlemsstaterne har et frit valg til at fastsætte disse, imidlertid ikke desto mindre udgøre en samstemmende og gennemskuelig helhed, der kan kvalificeres som »præstationsordning« som omhandlet i artikel 35 i direktiv 2012/34.

44 Dette krav forudsætter, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, at de forskellige foranstaltninger, der indgår i denne ordning, koordineres af det tilsynsorgan, som medlemsstaterne har pligt til at udpege i henhold til dette direktivs artikel 55, stk. 1.

45 Som Domstolen har fremhævet, har dette organ i medfør af artikel 56 i direktiv 2012/34, hvorved organet er tillagt beføjelse til at kontrollere Infrastrukturafgiftsordningen, kompetence til i forhold til den virksomhed, som udfører infrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, at angive de ændringer, der skal foretages af ordningen for at afhjælpe ordningens uforenelighed med kravene i dette direktiv. Som det følger af denne artikel 56, stk. 6, kan tilsynsorganets afgørelser endvidere kun støttes på en tilsidesættelse af bestemmelserne i kapitel IV, afdeling 2, i nævnte direktiv, herunder direktivets artikel 35, eller af princippet om forbud mod forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 9.9.2021, LatRailNet og Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, præmis 38, 45 og 46).

46 For det første bestemmer artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34, at tilsynsorganet kontrollerer infrastrukturforvalternes overholdelse af bestemmelserne i dette direktiv, navnlig med hensyn til indholdet af netredegørelsen som omhandlet i denne artikel 56, stk. 1, litra a). For det andet fremgår det af punkt 2, litra a), i bilag VI til nævnte direktiv, hvortil direktivets artikel 35, stk. 2, henviser, at de foranstaltninger, der er fastsat som led i præstationsordningen, skal gøre det muligt at opnå det aftalte præstationsniveau, uden at tjenesternes økonomiske levedygtighed bringes i fare.

47 I første række har tilsynsorganet under udøvelsen af de beføjelser, som det er tillagt, dermed pligt til at kontrollere, at alle de foranstaltninger, der indgår i den præstationsordning, som infrastrukturforvalteren har fastlagt i netredegørelsen, på en sammenhængende og gennemskuelig måde forfølger formålet om at forbedre nettets ydeevne, samt om disse foranstaltninger overholder proportionalitetsprincippet.

48 Overholdelsen af proportionalitetsprincippet, som er et generelt retsprincip i EU-retten, kræver nemlig, at de vedtagne foranstaltninger ikke overskrider grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål (jf. i denne retning dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 39 og 40, og af 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli og Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det følger heraf, at når en præstationsordning indeholder flere sanktionsordninger, der kan finde anvendelse på samme faktiske forhold, påhviler det tilsynsorganet at kontrollere, at disse ordninger er indbyrdes sammenhængende, og at de overholder kravene i artikel 35 i direktiv 2012/34 samt de grundprincipper, der er fastsat i punkt 2 i bilag VI hertil. Dette organ skal ligeledes kontrollere, at de sanktioner, der kan pålægges i medfør af disse ordninger, samlet set er passende, nødvendige og forholdsmæssige i lyset af det formål, der forfølges med dette direktivs artikel 35, nemlig at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, og dermed at de ikke går ud over, hvad der nødvendigt for at nå dette mål.

50 I anden række har dette tilsynsorgan hvad angår vurderingen af den økonomiske virkning af de forskellige foranstaltninger, som jernbanevirksomhederne pålægges, pligt til i lyset af punkt 2, litra a), i bilag VI til direktiv 2012/34 at kontrollere, at præstationsordningen ikke bringer en tjenestes økonomiske levedygtighed i fare, og at de foranstaltninger, som denne ordning udgøres af – herunder bl.a. de forskellige sanktionsordninger, der er indført for at minimere forstyrrelser og forbedre ydeevnen – ikke kan skade de berørte jernbanevirksomheders økonomiske levedygtighed og rentabilitet.

51 Det skal desuden præciseres, at ingen oplysninger for Domstolen gør det muligt at fastslå, at de sanktioner, der kan finde anvendelse på samme faktiske forhold i den i hovedsagerne omhandlede præstationsordning, er af strafferetlig karakter, navnlig som følge af strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (jf. i denne retning dom af 30.1.2025, Engie România, C-205/23, EU:C:2025:43, præmis 49), hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, hvorfor princippet om ne bis in idem ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

52 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet, det fjerde og det femte spørgsmål i hver af de forenede sager besvares med, at artikel 35 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse tillader, at medlemsstaterne som led i præstationsordningen fastsætter både en almindelig sanktionsordning, der finder anvendelse på hele nettet i tilfælde af forsinkelser, og en særordning for sanktioner ved grænsen, der finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, hvorfor en jernbanevirksomhed kan pålægges flere sanktioner for samme faktiske forhold. Når denne ordning indeholder flere sanktionsordninger, skal tilsynsorganet kontrollere, dels om de foranstaltninger, som indgår i denne ordning, på en sammenhængende og gennemskuelig måde forfølger formålet om at forbedre nettets ydeevne, dels om disse foranstaltninger overholder proportionalitetsprincippet, og at de ikke bringer de berørte jernbanevirksomheders økonomiske levedygtighed og rentabilitet i fare.

Det tredje spørgsmål

53 Med det tredje spørgsmål i hver af de forenede sager ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse pålægger tilsynsorganet at kontrollere, dels om den i denne artikel fastsatte præstationsordning ud over pålæggelse af sanktioner nødvendigvis indebærer bonusser til de jernbanevirksomheder, hvis præstationer er bedre end det aftalte, samt kompensation til virksomheder, der har lidt et tab, og dels om sanktionerne i tilfælde af forsinkelser også gælder for infrastrukturforvalteren, hvis denne er ansvarlig for forsinkelsen.

54 I henhold til artikel 35, stk. 1, i direktiv 2012/34, og som det er anført i nærværende doms præmis 29, kan den præstationsordning, som medlemsstaterne skal indføre, omfatte sanktioner for aktiviteter, der medfører forstyrrelser af nettets drift, kompensation til virksomheder, der lider tab som følge af forstyrrelser, og bonusser som belønning for præstationer, der er bedre end det aftalte. Det fremgår ikke af denne bestemmelses ordlyd, at en sådan ordning nødvendigvis skal omfatte hver af de tre bestanddele omtalt i heri, dvs. sanktioner, kompensation og bonusser, for at kunne anses for at være forenelig med nævnte bestemmelse.

55 Som det er anført i nærværende doms præmis 35 og 36, har medlemsstaterne tværtimod en vid skønsmargen, som giver dem mulighed for at afgøre, hvilke af de i artikel 35, stk. 1, i direktiv 2012/34 omhandlede foranstaltninger der dels kan opfylde de formål, der forfølges med denne bestemmelse – dvs. fremme optimeringen af brugen af jernbanenettet, minimere forstyrrelser og forbedre ydeevnen ved brugen af dette net – dels fastsætte konkrete regler for anvendelsen heraf ud fra behovene for optimering, forbedring og forstyrrelser på det identificerede net.

56 Som punkt 2 i bilag VI til direktiv 2012/34 bekræfter, kan en præstationsordning dermed bestå af forskellige foranstaltninger, der tilsigter at imødegå forskellige aspekter ved opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastrukturen, for så vidt som disse foranstaltninger, som det er anført i nærværende doms præmis 43 og 49, udgør en sammenhængende, gennemskuelig og forholdsmæssig helhed, der kan virkeliggøre de formål, der er omtalt i denne doms foregående præmis.

57 På denne baggrund kan den pågældende medlemsstat, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, når et specifikt aspekt ved jernbanenettet skal forbedres, frit fastsætte foranstaltninger, der kun finder anvendelse på infrastrukturforvalteren eller de enkelte berørte jernbanevirksomheder. Eftersom infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomhederne udøver aktiviteter af forskellig karakter og i denne forbindelse er underlagt forskellige forpligtelser, kan det nemlig ikke nødvendigvis kræves, at de skal være omfattet af den samme sanktionsordning i tilfælde af forstyrrelser, der påvirker jernbanetrafikken.

58 Når dette er sagt, må en sådan ordning imidlertid ikke bevirke forskelsbehandling af bestemte jernbanevirksomheder. I medfør af artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34 har tilsynsorganet således beføjelse til at sikre, at konkurrencesituationen på markederne for jernbanetjenester overvåges. Dette organ kontrollerer på eget initiativ navnlig, om netredegørelsen indeholder diskriminerende bestemmelser i forhold til ansøgerne.

59 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det tredje spørgsmål i hver af de forenede sager skal besvares med, at artikel 35 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke pålægger tilsynsorganet at kontrollere, dels om den i denne artikel fastsatte præstationsordning ud over pålæggelse af sanktioner nødvendigvis indebærer bonusser til de

jernbanevirksomheder, hvis præstationer er bedre end det aftalte, samt kompensation til virksomheder, der har lidt et tab, og dels om sanktionerne i tilfælde af forsinkelser også gælder for infrastrukturforvalteren, hvis denne er ansvarlig for forsinkelsen. Nævnte artikel 35 pålægger derimod dette organ at kontrollere, at nævnte ordning samlet set udgør en sammenhængende, gennemskuelig og forholdsmæssig helhed af foranstaltninger, der kan virkeliggøre de formål, der er omtalt i samme artikel 35.

Det sjette spørgsmål

60 Med det sjette spørgsmål i hver af de forenede sager ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 97 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som inden for rammerne af den præstationsordning, der er omhandlet i artikel 35 i direktiv 2012/34, tillader en særordning for sanktioner ved grænsen, der finder anvendelse på jernbanevirksomhederne i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, uden at der tages højde for de indtægter, som disse virksomheder oppebærer eller kan oppebære for at dække transitomkostningerne.

61 I henhold til artikel 97, stk. 1, TEUF må de afgifter eller gebyrer, som en transportvirksomhed ved grænsepassage opkræver ud over transportpriserne, ikke overstige et rimeligt niveau i betragtning af de med passagen faktisk forbundne omkostninger. Denne bestemmelse bidrager således til reduktionen af de omkostninger, der er direkte forbundet med grænsepassage i EU, således at gennemførelsen af det indre marked fremmes.

62 I det foreliggende tilfælde vedrører tvisterne i hovedsagerne lovligheden af den særordning for sanktioner ved grænsen, som finder anvendelse på jernbanevirksomhederne i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, og som føjer sig til den almindelige sanktionsordning, der finder anvendelse på hele det nationale net i tilfælde af forsinkelse. Disse sanktioner, som infrastrukturforvalteren pålægger jernbanevirksomhederne, udgør, som det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, en ordning, der skal tilskynde jernbanevirksomhederne til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre dette nets ydeevne.

63 Gennemførelsen af en sådan ordning kan ikke sidestilles med de i artikel 97 TEUF omhandlede afgifter eller gebyrer. Ved sidstnævnte forstås nemlig de beløb, som transportvirksomheden opkræver. Det forholder sig ikke således med hensyn til de i hovedsagerne omhandlede sanktioner, som infrastrukturforvalteren pålægger jernbanevirksomhederne inden for rammerne af en præstationsordning.

64 På denne baggrund skal det fastslås, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 97 TEUF.

65 I lyset af det ovenfor anførte skal det sjette spørgsmål i hver af de forenede sager besvares med, at artikel 97 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en national lovgivning, som inden for rammerne af den præstationsordning, der er omhandlet i artikel 35 i direktiv 2012/34, tillader en særordning for sanktioner ved grænsen, der finder anvendelse på jernbanevirksomhederne i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, uden at der tages højde for de indtægter, som disse virksomheder oppebærer eller kan oppebære for at dække transitomkostningerne.

Sagsomkostninger

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

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

1) **Artikel 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2370 af 14. december 2016,**

   skal fortolkes således, at

   en særordning for sanktioner ved grænsen, som ikke formelt tilsigter at gennemføre denne artikel 35, og som finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, henhører under nævnte artikel 35 bestemmelse, for så vidt som denne ordning forfølger formålene om at optimere brugen af jernbanenettet samt tilskynde jernbanevirksomhederne til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre dette nettets ydeevne. I et sådant tilfælde er artikel 35 i direktiv 2012/34, som ændret, ikke til hinder for en national lovgivning, som samtidig med en almindelig sanktionsordning, der henhører under en præstationsordning som omhandlet i denne artikel 35, som gennemføres ved denne nationale lovgivning, tillader, at der anvendes en sådan ordning, forudsat at ordningen overholder kravene i nævnte artikel 35 og de grundprincipper, der er fastsat i punkt 2 i bilag VI til dette direktiv, som ændret.

2) **Artikel 35 i direktiv 2012/34, som ændret ved direktiv 2016/2370,**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse tillader, at medlemsstaterne som led i præstationsordningen fastsætter både en almindelig sanktionsordning, der finder anvendelse på hele nettet i tilfælde af forsinkelser, og en særordning for sanktioner ved grænsen, der finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, hvorfor en jernbanevirksomhed kan pålægges flere sanktioner for samme faktiske forhold. Når denne ordning indeholder flere sanktionsordninger, skal tilsynsorganet kontrollere, dels om de foranstaltninger, som indgår i denne ordning, på en sammenhængende og gennemskuelig måde forfølger formålet om at forbedre nettets ydeevne, dels om disse foranstaltninger overholder proportionalitetsprincippet, og at de ikke bringer de berørte jernbanevirksomheders økonomiske levedygtighed og rentabilitet i fare.

3) **Artikel 35 i direktiv 2012/34, som ændret ved direktiv 2016/2370,**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse ikke pålægger tilsynsorganet at kontrollere, dels om den i denne artikel fastsatte præstationsordning ud over pålæggelse af sanktioner nødvendigvis

indebærer bonusser til de jernbanevirksomheder, hvis præstationer er bedre end det aftalte, samt kompensation til virksomheder, der har lidt et tab, og dels om sanktionerne i tilfælde af forsinkelser også gælder for infrastrukturforvalteren, hvis denne er ansvarlig for forsinkelsen. Nævnte artikel 35 pålægger derimod dette organ at kontrollere, at nævnte ordning samlet set udgør en sammenhængende, gennemskuelig og forholdsmæssig helhed af foranstaltninger, der kan virkeliggøre de formål, der er omtalt i samme artikel 35.

4) Artikel 97 TEUF

Skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en national lovgivning, som inden for rammerne af den præstationsordning, der er omhandlet i artikel 35 i direktiv 2012/34, som ændret ved direktiv 2016/2370, tillader en særordning for sanktioner ved grænsen, der finder anvendelse på jernbanevirksomhederne i tilfælde af overskridelse af opholdstiden på stationer med tilslutning til udenlandske jernbanenet, uden at der tages højde for de indtægter, som disse virksomheder oppebærer eller kan oppebære for at dække transitomkostningerne.

Underskrifter