



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 28. marts 2019¹

Sag C-210/18

**WESTbahn Management GmbH
mod
ÖBB-Infrastruktur AG**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Schienen-Control Kommission
(jernbanekontrollkommissionen, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – transport – det fælles europæiske jernbaneanråde – direktiv 2012/34/EU – passagerstationer og dertil hørende bygninger og andre faciliteter – jernbaneinfrastruktur – inkludering af personperroner – adgangsafgift – begrænsning af dommens retsvirkninger«

1. Er en perron en del af en jernbanestation for passagerer? Det tilsyneladende åbenlyse bekræftende svar på dette spørgsmål er ikke længere så åbenlyst, idet en EU-retsakt (direktiv 2012/34/EU)² skaber en vis forvirring, eftersom direktivet definerer jernbaneinfrastruktur på den ene side og servicefaciliteter på den anden side.
2. Direktiv 2012/34 kvalificerer passagerstationer og godsterminaler som jernbaneservicefaciliteter. Ikke desto mindre er »personperroner og læsseramper, herunder på passagerstationer og i godsterminaler«, opført på »liste[n] over jernbaneinfrastrukturelementer«.
3. Beregningen af de afgifter, som jernbanevirksomhederne skal betale for at bruge personperroner, afhænger af, hvilken kategori disse perroner henhører under. Dette problem er opstået hos Schienen-Control Kommission (jernbanekontrollkommissionen, Østrig, herefter »jernbanekontrollkommissionen«), som i en forvaltningssag skal bilægge striden desangående³.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21.11.2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneanråde (EUT 2012, L 343, s. 32).

3 – Domstolen har anerkendt, at jernbanekontrollkommissionen er et organ, der har kompetence til at forelægge præjudicielle spørgsmål (dom af 22.11.2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, præmis 26–31). Jeg stiller mig tvivlende over for denne kvalificering, som af lignende årsager kunne gøre sig gældende for stort set alle sektortilsynsmyndigheder.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Direktiv 2012/34

4. Artikel 3 (»Definitioner«) er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »jernbanevirksomhed«: enhver offentlig eller privat virksomhed med licens i henhold til dette direktiv, hvis hovedaktivitet består i godstransport og/eller passagertransport med jernbane, og som er forpligtet til at sørge for trækraften; udtrykket omfatter også virksomheder, der kun leverer trækraft
- 2) »infrastrukturforvalter«: ethvert organ eller enhver virksomhed, der navnlig er ansvarlig for anlæg, forvaltning og vedligeholdelse af jernbaneinfrastruktur, herunder trafikstyring, togkontrol og signaler; infrastrukturforvalterens funktioner på et net eller en del af et net kan tildeles forskellige organer eller virksomheder
- 3) »jernbaneinfrastruktur«: elementerne i bilag I

[...]

- 11) »servicefacilitet«: anlæg, herunder grunde, bygninger og udstyr, som er særligt indrettet, helt eller delvis, med henblik på levering af en eller flere af de ydelser, der er omhandlet i bilag II, punkt 2-4
- 12) »operatør af en servicefacilitet«: en offentlig eller privat enhed, der er ansvarlig for forvaltningen af en eller flere servicefaciliteter eller for leveringen af en eller flere af de ydelser til jernbanevirksomheder, der er omhandlet i bilag II, punkt 2-4

[...]«

5. Artikel 13 (»Betingelser for adgang til tjenesteydelser«) har følgende ordlyd:

»1. Infrastrukturforvaltere leverer uden forskelsbehandling alle jernbanevirksomheder de minimumsadgangsydelser, der er fastlagt i bilag II, punkt 1.

2. Operatører af servicefaciliteter giver uden forskelsbehandling alle jernbanevirksomheder adgang, herunder sporadgang, til faciliteterne i bilag II, punkt 2, og til de i disse faciliteter leverede ydelser.

[...]

4. Ansøgninger fra jernbanevirksomheder om adgang til og levering af ydelser ved servicefaciliteten som omhandlet i bilag II, punkt 2, skal besvares inden for en rimelig frist, som fastsættes af det nationale tilsynsorgan, jf. artikel 55. Der må kun gives afslag på sådanne ansøgninger, hvis der findes levedygtige alternativer, der gør det muligt at udføre den pågældende gods- eller passagertransport på den samme eller alternative ruter på økonomisk acceptable vilkår. [...]

[...]«

6. Artikel 31 (»Afgiftsprincipper«) bestemmer:

»1. Afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur og servicefaciliteter betales til henholdsvis infrastrukturforvalteren og operatøren af servicefaciliteten og anvendes til at finansiere deres virksomhed.

[...]

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

[...]

7. Afgiften for sporadgang til servicefaciliteter, jf. bilag II, punkt 2, og levering af ydelser i sådanne faciliteter må ikke overstige omkostningerne ved at levere dem, iberegnet en rimelig fortjeneste.«

7. Bilag I (»Liste over jernbaneinfrastrukturelementer«) har følgende ordlyd:

»Jernbaneinfrastruktur omfatter følgende elementer, såfremt disse hører til hoved- og sidesporene, med undtagelse af spor inden for reparationsværksteder, baneværksteder eller lokomotivremiser samt private sportilslutninger:

- grunde
- banelegeme og planum, især dæmninger, gennemskæringer, dræninger og afvandingsgrøfter, gennemløbsrør, beklædningsmure og beplantninger til beskyttelse af skrånninger osv.; personperroner og læsseramper, herunder på passagerstationer og i godsterminaler; rabatter og sidestier; indhegningsmure, hække, stakitter; brandlinier; opvarmningsanlæg til sporskifter; snehegn

[...]

- adgangsveje for passagerer og gods, herunder vejadgang og adgang for gående passagerer ved ankomst eller afrejse

[...]

- bygninger med tilknytning til infrastrukturen, herunder en anlægsdel til opkrævning af transportafgifter«.

8. Bilag II (»Ydelser, der skal leveres til jernbanevirksomhederne (jf. artikel 13)«) er affattet således:

»1. Minimumsadgangsydelser omfatter:

- a) behandling af ansøgninger om jernbaneinfrastrukturkapacitet
- b) ret til at benytte den kapacitet, der tildeles
- c) brug af jernbaneinfrastrukturen, herunder sporskifter og skiftestationer

[...]

2. Der skal også gives adgang, herunder sporadgang, til følgende servicefaciliteter, når de findes, og til de ydelser, der leveres i disse faciliteter:

- a) passagerstationer og dertil hørende bygninger og andre faciliteter, herunder rejseinformationsvisning og passende placering af billetsalg

[...]

B. National ret. Eisenbahngesetz (jernbaneloven)

9. § 10a henviser direkte til bilag I til direktiv 2012/34 med henblik på at definere jernbaneinfrastrukturen.

10. § 58 omhandler minimumsydelser, heriblandt brug af jernbaneinfrastrukturen, og er identisk med punkt 1, litra c), i bilag II til direktiv 2012/34.

11. § 58b, som omhandler adgang til servicefaciliteter og levering af tjenester, præciserer, at operatører af servicefaciliteter giver adgang til deres faciliteter uden forskelsbehandling, og har en ordlyd, der svarer til ordlyden af punkt 2 i bilag II til direktiv 2012/34.

12. Med hensyn til omkostningerne ved jernbanedriften og fastsættelsen af prisen på tjenesteydelserne gengiver § 67 og § 69b, stk. 1, de kriterier, der er opstillet i artikel 13, stk. 3 og 7, henholdsvis, i direktiv 2012/34.

II. De faktiske omstændigheder i sagen og de præjudicielle spørgsmål

13. ÖBB-Infrastruktur AG (herefter »ÖBB«) er det organ, som i Østrig forvalter jernbaneinfrastrukturen som omhandlet i artikel 3, nr. 2), i direktiv 2012/34 og forvalter servicefaciliteterne⁴.

14. WESTbahn Management GmbH (herefter »WESTbahn«) er en jernbanevirksomhed [som defineret i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2012/34], som udfører jernbanetransportydelse inden for passagertransport. I denne forbindelse benytter WESTbahn togkanaler og stop ved ÖBB's stationer og betaler afgifter til ÖBB herfor.

15. WESTbahn anså den stationsafgift, som ÖBB opkrævede, for at være for høj og indgav derfor klage til jernbanekontrollkommissionen, som er et tilsynsorgan, der er oprettet i henhold til artikel 55 i direktiv 2012/34.

16. Tvisten drejer sig om at afgøre, hvorvidt personperroner med henblik på beregningen af førnævnte afgifter skal klassificeres a) som en ydelse, der er omfattet af »minimumsadgangsydelserne« i punkt 1 i bilag II til direktiv 2012/34, eller b) som en servicefacilitet som omhandlet i punkt 2, litra a), i bilag II til samme direktiv.

17. Jernbanekontrollkommissionens tvivl er opstået, fordi direktiv 2012/34 ændrede »minimumsadgangsydelserne«.

– Indtil da var det ubestridt, at brugen af personperroner var en del af brugen af stationerne.

4 – Infrastrukturforvalteren og operatøren af servicefaciliteter er defineret i artikel 3, nr. 2) og 12), i direktiv 2012/34. Selv om disse funktioner i princippet er adskilt, tillader dette direktivs artikel 13, stk. 3, tredje punktum, at infrastrukturforvalteren samtidig er operatør af servicefaciliteterne. Dette er tilfældet i Østrig, hvor ÖBB varetager begge funktioner.

- Idet punkt 1 i bilag II til direktiv 2012/34 præciserede de »minimumsadgangsydelser«, som infrastrukturforvalteren skal levere til alle jernbanevirksomheder, blev der imidlertid tilføjet et nyt element til litra c), nemlig »brug af jernbaneinfrastrukturen«.
- Desuden opregner bilag I til direktiv 2012/34 »personperroner og læsseramper, herunder på passagerstationer og i godsterminaler« under overskriften »Liste over jernbaneinfrastrukturelementer«.

18. Tvistens afgørelse påvirker beregningen af de adgangsafgifter, som jernbanevirksomhederne skal betale.

- Hvis personperroner skal kvalificeres som servicefaciliteter, skal omkostningsmodellen for levering af ydelser i henhold til artikel 31, stk. 7, i direktiv 2012/34 (omkostningerne ved at levere ydelserne, iberegnet en rimelig fortjeneste) anvendes.
- Hvis personperroner derimod skal anses for en del af jernbaneinfrastrukturen, som er omfattet af »minimumsadgangsydelserne«, skal omkostningsmodellen i henhold til artikel 31, stk. 3, i direktiv 2012/34 (den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten) anvendes.

19. Den forelæggende ret har desuden rejst spørgsmålet om, hvorvidt kun personperroner, der befinder sig på en »passagerstation«, er omfattet af minimumsadgangsydelserne, eller om også personperroner på simple stoppesteder, som i Østrig talmæssigt udgør størstedelen af de i alt 1 069 trafikstationer, er omfattet. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at når personperroner på passagerstationer er omfattet, må dette især gælde for perroner på stoppesteder, som på samme måde giver passagererne mulighed for at stige ind og ud.

20. Jernbanekontrollkommissionen har fremhævet, at en ændring af omkostningsprincippet ikke fremgår af betragtningerne til direktiv 2012/34, ligesom det heller ikke fremgår heraf, at personperroner nu skal være omfattet af minimumsadgangsydelserne. Såfremt dette var tilfældet, ville det føre til en vidtrækkende ændring af omkostningsprincippet, da en væsentlig del af omkostningerne til benyttelse af trafikstationerne i så fald ikke længere ville kunne modregnes. Efter jernbanekontrollkommissionens opfattelse ville det derfor være korrekt ikke at henføre personperroner under minimumsadgangsydelserne, men derimod under begrebet passagerstationer og dermed under begrebet servicefaciliteter.

21. På denne baggrund har jernbanekontrollkommissionen forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal punkt 2, litra a), i bilag II til [direktiv 2012/34] fortolkes således, at jernbaneinfrastrukturelementerne »personperroner« i henhold til andet led i bilag I til dette direktiv skal subsumeres under det i nævnte bestemmelse nævnte kriterium »passagerstationer og dertil hørende bygninger og andre faciliteter«?

2) Dersom første spørgsmål besvares benægtende, spørges:

Skal punkt 1, litra c), i bilag II til [direktiv 2012/34] fortolkes således, at det deri nævnte kriterium »brug af jernbaneinfrastrukturen« omfatter benyttelse af personperroner i henhold til andet led i bilag I til dette direktiv?»

III. Retsforhandlinger ved Domstolen

22. Forelæggelsesafgørelsen indgik til Domstolens Justitskontor den 23. marts 2018.

23. ÖBB, WESTbahn, den polske og den franske regering samt Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af den polske regering deltog ovenstående aktører i retsmødet den 17. januar 2019.

IV. Bedømmelse

A. Fremgangsmåde

24. Jeg tilslutter mig hovedparten af de deltagere i den præjudicielle procedure, som har anført, at jernbanekontrollkommissionens to forelagte spørgsmål kan besvares samlet.

25. For at tydeliggøre begreberne i denne sag bør det bemærkes, at de ydelser, der ifølge bilag II til direktiv 2012/34 skal leveres til jernbanevirksomhederne, omfatter:

- de ydelser, der indgår i minimumsadgangsydelserne, som er nævnt i punkt 1
- de ydelser, der er opregnet i punkt 2, 3 og 4, som vedrører henholdsvis servicefaciliteter, ekstra ydelser og hjælpeydelser.

26. Artikel 13 i direktiv 2012/34 omhandler betingelserne for jernbanevirksomhedernes adgang til de forskellige tjenesteydelser.

- For så vidt angår minimumsadgangsydelser leverer infrastrukturforvalterne dem uden forskelsbehandling (stk. 1).
- Med hensyn til servicefaciliteter giver operatørerne heraf jernbanevirksomhederne »adgang, herunder sporadgang, til faciliteterne i bilag II, punkt 2, og til de i disse faciliteter leverede ydelser« (stk. 2)⁵.

27. I henhold til direktiv 2012/34 skal der betales afgift for brug af såvel jernbaneinfrastruktur som servicefaciliteter. Disse afgifter betales til henholdsvis infrastrukturforvalteren og operatøren af servicefaciliteten og anvendes til at finansiere deres virksomhed (artikel 31, stk. 1)⁶ i henhold til disse kriterier:

- med hensyn til minimumsadgangsydelserne »fastsættes afgifterne [...] som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten« (artikel 31, stk. 3, første punktum, i direktiv 2012/34)
- for så vidt angår servicefaciliteterne, må afgiften ikke overstige omkostningerne ved at levere dem, *iberegnet en rimelig fortjeneste* (artikel 31, stk. 7, i samme direktiv).

28. Hvis personperroner er en servicefacilitet, kan den afgift, som jernbanevirksomheden skal betale til operatøren af denne facilitet, som nævnt indeholde en rimelig fortjeneste til fordel for sidstnævnte. Hvis personperroner derimod er omfattet af minimumsadgangsydelserne, er afgiftens størrelse begrænset til den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

5 – Jeg har bemærket, at der er sproglige forskelle mellem de forskellige versioner af direktivet, som påvirker visse centrale bestemmelser i denne sag (artikel 13, stk. 2, artikel 31, stk. 7, og punkt 2 i bilag II til direktiv 2012/34). På visse sprog (fransk, italiensk eller tysk) tales der om »adgang til sporene«, mens andre sprog (engelsk, spansk eller portugisisk) henviser til »sporadgang«. Dette kan være grunden til, at ÖBB på grundlag af den tyske version har fokuseret på »adgang til sporene« fra brugernes synspunkt og har anvendt sidstnævnte som subjekt for »adgangen« i stedet for jernbanevirksomhederne, som er de reelle modtagere af tjenesteydelserne. Jeg er under alle omstændigheder af den opfattelse, at disse sproglige forskelle ikke er væsentlige. Det vigtige er, at jernbanevirksomhederne kan blive forbundet med (de øvrige) servicefaciliteter fra sporet, samt at det er muligt at komme hen til sporet fra servicefaciliteterne. Således skal mine efterfølgende henvisninger til begrebet »adgang« i forbindelse med jernbanevirksomhederne forstås som »forbindelsen mellem servicefaciliteterne og sporet«.

6 – ÖBB varetager begge funktioner og opkræver således begge afgifter.

29. Passagerstationer og dertil hørende bygninger og andre faciliteter er omfattet af servicefaciliteterne i punkt 2 i bilag II til direktiv 2012/34, nærmere bestemt litra a) heri.

30. Selv om direktivet ikke definerer, hvad der skal forstås ved »personperron«, indebærer den almindelige definition et område, der muliggør passagerers ind- og udstigning af tog, at personperroner kan befinde sig på stationerne eller uden for disse (stoppesteder)⁷.

31. Rent intuitivt er perronen en uadskillelig del af billedet af en togstation. Det første præjudicielle spørgsmål bør således besvares bekræftende. Dette tilsyneladende åbenlyse svar blev imidlertid forstyrret, således som jeg fremhævede i indledningen til dette forslag til afgørelse, af punkt 1 i bilag II til direktiv 2012/34, som henfører »brug af jernbaneinfrastrukturen« under minimumsadgangsydelserne.

B. Personperroner som (en del af) jernbaneinfrastrukturen

1. Fortolkningen af bilag I og II til direktiv 2012/34

32. Selv om begrebet »jernbaneinfrastruktur« i direktiv 2012/34 er opregnet under »definitionerne« i artikel 3, foretrækkes det at angive og præcisere de elementer, som denne infrastruktur består af, ved hjælp af en henvisning til bilag I. Heri nævnes »personperroner« udtrykkeligt.

33. Det kan således ikke bestrides, at disse perroner i henhold til direktiv 2012/34 er en del af jernbaneinfrastrukturen og samtidig indgår i minimumsadgangsydelserne. Der er tale om en udtrykkelig beslutning fra EU-lovgiver, som således ændrede den tidligere retlige ramme.

34. I direktiv 2001/14/EF⁸, forgængeren til direktiv 2012/34, var brug af jernbaneinfrastruktur således ikke omfattet af minimumsadgangsydelserne, således at sondringen mellem denne brug og servicefaciliteterne, som defineret i bilag II, ikke afhang af en liste over jernbaneinfrastrukturelementer.

35. På baggrund af denne omstændighed har såvel ÖBB som den franske og den polske regering anført, at såfremt EU-lovgiver havde ønsket at ændre den tidligere ordning, ville denne udtrykkeligt have begrundet dette i betragtningerne til det nye direktiv. Det ville være en væsentlig nyskabelse i forhold til den tidligere lovgivning at henføre personperroner under jernbaneinfrastrukturen.

36. Dette argument forekommer mig imidlertid ikke at være endegyldigt. Ordlyden af artikel 2 i direktiv 91/440/EØF⁹ vidner om, hvordan dette direktivs anvendelsesområde blev fastlagt med hensyn til »forvaltninger af jernbaneinfrastrukturen«. For at definere dette anvendelsesområde blev der i artikel 3, tredje led, henvist til bilag I, del A, i forordning (EØF) nr. 2598/70¹⁰. Dette bilag, hvis ordlyd næsten er identisk med ordlyden af bilag I til direktiv 2012/34, nævner personperroner og læsseramper i opregningen.

7 – Forelæggelsesafgørelsen sonder mellem »personperroner på passagerstationer« og »personperroner på simple stoppesteder« (præmis 23). Hvis en togstation sammenlignes med et stoppested, har de perronen til fælles. En station har normalt flere perroner og består derudover af sportilslutninger og andre tilhørende faciliteter til håndtering og vedligeholdelse af togene samt områder til forplejning af passagerer og områder til godshåndtering. Et stoppested er derimod reelt set en perron med tilhørende faciliteter af varierende omfang, hvor passagererne kan vente, indtil der kan opnås adgang til toget. Eftersom punkt 2, litra a), i bilag II nævner stationer, bør fokus efter min opfattelse således rettes mod perroner, som befinder sig på disse stationer, uden at dette berører eventuelle henvisninger til stoppesteder.

8 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT 2001, L 75, s. 29).

9 – Rådets direktiv af 29.7.1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT 1991, L 237, s. 25).

10 – Kommissionens forordning af 18.12.1970 vedrørende fastlæggelsen af indholdet af de forskellige poster i bogføringskemaerne i tillæg I til Rådets forordning (EØF) nr. 1108/70 af 4.6.1970 (EFT 1970, L 278, s. 1). Der var tale om en retsakt, der supplerede Rådets forordning (EØF) nr. 1108/70 af 4.6.1970 om indførelse af bogføring af de udgifter, der er forbundet med infrastrukturen for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1970, L 130, s. 4).

37. En sammenligning af de to tekster viser, at en af de tilføjede formuleringer netop berører personperroner og læsseramper, med hensyn til hvilke bilag I til direktiv 2012/34 har tilføjet formuleringen »herunder på passagerstationer og i godsterminaler«.

38. Det er utænkeligt, at denne formulering ikke blev tilføjet bevidst¹¹, navnlig idet punkt 2, litra a), i bilag II til direktiv 2012/34 henfører passagerstationer under servicefaciliteter, og en station kun eksisterer pga. perronerne, eftersom de giver passagererne adgang til toget. Ud fra dette synspunkt kan det kun udledes, at lovgiver har ønsket, at personperroner, heriblandt dem, der befinder sig på stationer, udgør en del af jernbaneinfrastrukturen¹².

39. Samme lovgiver har efterfølgende bekræftet sit synspunkt, eftersom ændringerne ved direktiv (EU) 2016/2370¹³ ikke har berørt affattelsen af bilag I til direktiv 2012/34.

40. Kommissionen har overbevisende forklaret, hvorfor denne mulighed blev valgt. Differentieringen mellem minimumsadgangsydelserne (som sikrer de ydelser, der er nødvendige for, at transporttjenesten kan udføres) og adgangen til servicefaciliteterne har en konsekvens, som ikke blot er af økonomisk art på grund af de forskellige kriterier for fastsættelse af den pågældende afgift, men som medfører forskellige ordninger med hensyn til retten til adgang. For så vidt angår minimumsydelserne er adgangen hertil obligatorisk, mens der kan nægtes adgang til servicefaciliteterne, hvis der findes levedygtige alternativer.

41. Direktiv 2012/34 sikrer således adgang til såvel jernbaneinfrastruktur som servicefaciliteter. Intensiteten af retten til adgang er imidlertid ikke den samme. Med hensyn til jernbaneinfrastrukturen er bestemmelserne meget strenge, og det er ikke muligt at nægte jernbanevirksomhederne adgang hertil. I denne forbindelse udtrykker 65. betragtning til direktiv 2012/34 et behov for at afgrænse, »hvilke elementer i infrastrukturtjenesten der er *afgørende* for, at en operatør kan levere en transportydelse, og som bør stilles til rådighed mod betaling af minimumsadgangsafgifter«¹⁴.

42. Det fremgår af den procedure til fordeling af infrastrukturkapacitet mellem jernbanevirksomhederne, som direktiv 2012/34 har opstillet, at formålet er, at disse virksomheder har adgang til den tildelte kapacitet.

43. Således som jeg nævnte i mit forslag til afgørelse i SJ-sagen¹⁵, har jernbaneinfrastrukturen en begrænset kapacitet¹⁶, hvilket fremhæves i 58. betragtning til direktiv 2012/34, hvori det anføres, at »[a]fgifts- og kapacitetstildelingsordningerne bør tage hensyn til virkningerne af den voksende mætning af infrastrukturkapaciteten og den knaphed på infrastrukturkapacitet, der kan blive slutresultatet«.

44. Den procedure til fordeling af infrastrukturkapacitet, der er fastlagt i direktiv 2012/34, tilsigter, at jernbanevirksomhederne reelt råder over den tildelte kapacitet, og at de har ret til at benytte den, som det er fastsat i artikel 13, stk. 1, sammenholdt med punkt 1, litra b), i bilag II.

11 – Det havde ganske vist været hensigtsmæssigt, at ophavsmanden til direktiv 2012/34 havde redegjort for sin hensigt i præambelen til direktivet, men den omstændighed, at der ikke findes nogen betragtning desangående, kan ikke føre til en tilsidesættelse af den eneste forklaring, der er i overensstemmelse med ordlyden af denne retsakt, dens baggrund og det formål, den forfølger.

12 – Med hensyn til dette punkt er jeg af den opfattelse, at der ikke er forskel på perroner på stationer og perroner på stoppesteder: Retsakten omfatter *alle* perroner, hvilket betones af tilføjelsen af formuleringen »herunder på [stationer]«.

13 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 14.12.2016 om ændring af direktiv 2012/34/EU for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen (EUT 2016, L 352, s. 1).

14 – Min fremhævelse.

15 – C-388/17, EU:C:2018:738, punkt 52 ff.

16 – I 71. betragtning til direktiv 2012/34 kvalificeres jernbaneinfrastrukturen som et naturligt monopol.

45. Kravene med hensyn til servicefaciliteterne er derimod mere fleksible. Artikel 13, stk. 4, i direktiv 2012/34 bestemmer, at »[d]er [...] kun [må] gives afslag på [ansøgninger fra jernbanevirksomheder om adgang], hvis der findes levedygtige alternativer, der gør det muligt at udføre den pågældende gods- eller passagertransport på den samme eller alternative ruter på økonomisk acceptable vilkår«.

46. Lovgiver har således ønsket, at adgangen til perronerne altid er sikret som en del af minimumsadgangsydelserne, eftersom perronerne er opregnet blandt de *væsentlige* elementer, der er nævnt i bilag I til direktiv 2012/34.

47. Det er logisk, at det forholder sig således, eftersom en driftsmæssig brug af et tog uden garanti for, at der kan ske ind- og udstigning via perronerne, er utænkelig. På denne måde sikres det, at jernbanevirksomhederne vil kunne benytte perronerne, uanset om de befinder sig på en station eller på et stoppested, til leveringen af deres tjenesteydelser.

48. Desuden kan det konstateres, at personperroner i de fleste medlemsstater faktisk henhører under jernbaneinfrastrukturen¹⁷. Det forekommer således ikke, at den manglende forklaring i betragtningerne til direktiv 2012/34 har været et forstyrrende element for den korrekte fortolkning af direktivets ordlyd.

49. EU-lovgivers hensigt fremgår ikke alene tydeligt af direktiv 2012/34, men er også materielt begrundet på grund af behovet for at sikre jernbanevirksomhedernes adgang til perronerne under alle omstændigheder.

2. Argumenterne imod denne fortolkning

50. ÖBB samt den franske og den polske regering har til støtte for det modsatte synspunkt af det, som jeg netop har gjort rede for (som Kommissionen og WESTbahn har tilsluttet sig), fremført flere argumenter, og jeg har allerede behandlet nogle af disse (f.eks. argumentet om den omstændighed, at der ikke findes en specifik betragtning i direktiv 2012/34, som begrundet ændringen af den retlige ordning).

51. Disse argumenter omhandler i det væsentlige dels den fysiske adskillelse mellem jernbaneinfrastrukturen og servicefaciliteterne (som et kriterium for at afgrænse kompetenceudøvelsen mellem forvalteren af jernbaneinfrastrukturen og operatørerne af servicefaciliteterne), dels de finansielle følger.

52. Jeg vil allerede nu nævne, at ÖBB's samt den franske og den polske regerings anbringender fører til en fortolkning af direktiv 2012/34, der efter min opfattelse er *contra legem*¹⁸. Deres opfattelse, som især bygger på de (unægtelige) praktiske vanskeligheder ved at kvalificere perroner som en del af jernbaneinfrastrukturen, afspejler snarere en kritik af den lovgivningsmæssige beslutning, der fremgår af direktiv 2012/34.

17 – Dette bekræftes af Independent Regulators' Group – Rail (gruppe af jernbanetilsynsmyndigheder, hvilket samarbejde fremmes i artikel 57 i direktiv 2012/34) i forbindelse med en undersøgelse af anvendelsen af afgifterne for brug af servicefaciliteterne i forskellige europæiske lande. Jf. »An overview of charging practices for access to service facilities and rail-related services in the IRG-Rail member states« (IRG-Rail (17) 6), rapport af 27.11.2017, s. 14. Rapporten omfatter Tyskland, Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Slovenien, Spanien, Finland, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Italien, Norge, Polen, Portugal, Det Forenede Kongerige, Rumænien og Sverige. Indholdet af denne rapport blev drøftet i retsmødet.

18 – Den franske regering anmodede i retsmødet Domstolen om at foretage en »ikke-tekstnær fortolkning« af dette direktiv.

a) Fysisk afgrænsning af områderne

53. Perroner (infrastruktur, hvis benyttelse er omhandlet i punkt 1 i bilag II, sammenholdt med bilag I til direktiv 2012/34) og passagerstationer (servicefaciliteter i henhold til punkt 2 i bilag II) må logisk set være forbundet fysisk. Der vil være et sted (eller nærmere en linje), hvor driften af jernbanefaciliteten ophører, og benyttelsen af infrastrukturen begynder. Denne faktor har indvirkning på den materielle fordeling af kompetencen med hensyn til de forskellige områder, som direktiv 2012/34 fordeler til enten infrastrukturforvalterne eller operatørerne af servicefaciliteterne.

54. Det bør anerkendes, at de praktiske vanskeligheder, som ÖBB samt den franske og den polske regering har anført med hensyn til afgrænsningen af disse områder, ikke er ubetydelige. Det er ikke let at fastsætte den præcise *grænse* mellem jernbaneinfrastrukturen og servicefaciliteterne, især ikke i visse tilfælde, der er endnu mere komplicerede¹⁹. Disse vanskeligheder må imidlertid ikke udviske den af lovgiver indførte regel, altså at perronen som sådan henhører under jernbaneinfrastrukturen.

55. Selv om følgerne med hensyn til afgiften behandles under den næste overskrift, bør det her fremhæves, at artikel 31, stk. 3, første punktum, i direktiv 2012/34 omhandler »afgifterne for minimumsadgangsydelserne og for adgangen til infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter«. Denne bestemmelse henviser således til infrastruktur, der sikrer en *overgang* til servicefaciliteterne, og som henhører under forvalteren af denne infrastrukturens kompetence.

56. ÖBB har gjort gældende, at der ikke findes *blandinger* af de elementer, der henhører under jernbaneinfrastrukturen og under servicefaciliteterne. Hvis perroner henhører under minimumsadgangsydelserne, forstyrres opdelingen af funktioner mellem forvalteren af førstnævnte (infrastrukturen) og operatøren af sidstnævnte (servicefaciliteterne) efter ÖBB's opfattelse. Operatøren af sidstnævnte har desuden til opgave at give adgang til disse faciliteter, »herunder sporadgang«. Efter ÖBB's opfattelse er den bestemmelse, der finder direkte anvendelse på perronerne, punkt 2 i bilag II, som omfatter servicefaciliteter, herunder stationer²⁰.

57. ÖBB's synspunkt forekommer at være rodfæstet i en opfattelse af infrastrukturen, som kun vedrører sporene og de elementer, der ikke kan adskilles fra deres konstruktion. Denne opfattelse, som kunne forsvares indtil lovgivningsændringen i henhold til bilag I til direktiv 2012/34, kan ikke forsvares længere, eftersom begrebet jernbaneinfrastruktur er blevet udvidet som tidligere nævnt.

58. ÖBB må erkende, at sporene også er en *del* af en passagerstation i dette begrebs sædvanlige betydning, uden at dette betyder, at de skal behandles som servicefaciliteter. En lignende argumentation kan efter ikrafttrædelsen af direktiv 2012/34 anvendes på perroner.

59. Ved en gennemgang af listen over servicefaciliteter i punkt 2 i bilag II til direktiv 2012/34 kan det konstateres, at hovedparten af disse befinder sig på områder, der er adskilt fra jernbanetransitområdet²¹. På stationerne er hoved- og sidesporene imidlertid integrerede, således at jernbaneinfrastrukturen på disse områder er sammenflettet med servicefaciliteterne, og det ikke er nødvendigt at give selvstændig adgang hertil, fordi jernbaneinfrastrukturens spor netop selv giver denne adgang.

60. Der er således intet til hinder for, at infrastrukturforvalterens kompetence udvides til at omfatte de spor, der løber gennem stationen, samt personperronerne. Sidstnævnte fungerer som »infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter« som omhandlet i artikel 31, stk. 3, i direktiv 2012/34.

19 – ÖBB nævnte som et eksempel bl.a. undergrundstunneler, som på visse passagerstationer giver adgang til perronerne.

20 – Denne forklaring tager ikke tilstrækkelig højde for, at listen over jernbaneinfrastrukturelementer i bilag I udtrykkeligt omfatter personperroner, herunder på stationer.

21 – F.eks. godsterminaler, depotspor, vedligeholdelsesfaciliteter, tekniske faciliteter eller brændstoftilfyldningsfaciliteter.

61. De nærmere løsninger på spørgsmålet om, hvordan perronen forbindes med de forskellige elementer i servicefaciliteten, afhænger af de specifikke omstændigheder ved den enkelte stations opbygning. Idet der ikke findes en bestemmelse, der præciserer de forskellige områder nærmere, må infrastrukturforvalteren og stationens operatør nå til enighed eller anmode jernbanetilsynet om at bilægge deres uenigheder.

b) Finansielle følger

62. De parter, der har anfægtet kvalificeringen af personperroner som en del af jernbaneinfrastrukturen, der er omfattet af minimumsadgangsydelserne, har fremhævet de finansielle følger herved, eftersom afgiften for brugen heraf ikke må overstige den omkostning, der påløber direkte (princippet om marginalomkostninger)²².

63. Dette argument berører ikke fortolkningen af de bestemmelser i direktiv 2012/34, som de præjudicielle spørgsmål egentlig omhandler. Hvis »personperroner i overensstemmelse med den definition, der er fastlagt i EU-retten, er en del af jernbaneinfrastrukturen«²³, således som jernbanekontrollkommissionen har anerkendt, skal denne forudsætning anvendes til at fastslå følgerne heraf med hensyn den afgift, der kompenserer for brugen af denne infrastruktur.

64. Dermed skal de relevante elementer i bilag I regnes med i forbindelse med beregningen af denne afgift, idet der tages hensyn til artikel 29 ff. i direktiv 2012/34 samt gennemførelsesforordning (EU) 2015/909 efter dens ikrafttrædelse²⁴. Denne forordning omhandler de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften, med henblik på at fastsætte afgifterne for minimumsadgangsydelserne og for adgangen til infrastruktur, der forbinder servicefaciliteter, jf. artikel 31, stk. 3, i direktiv 2012/34.

65. Den omstændighed, at perroner henhører under jernbaneinfrastrukturen, indebærer, at de ikke skal medregnes i forbindelse med beregningen af afgiften for brug af servicefaciliteter. Afgiften for brugen heraf kan således ikke omfatte en *rimelig fortjeneste*. Dette kan muligvis resultere i lavere indtægter for operatørerne af disse faciliteter, som indtil nu har haft ansvar for perronerne, idet de fejlagtigt har anset dem for at være en del af servicefaciliteterne.

66. Denne følge berører som nævnt ikke fortolkningen af bilag I og II til direktiv 2012/34. Den manglende mulighed for at lade afgiften for brug af servicefaciliteter omfatte perronerne på stationen udlignes i øvrigt ved overførslen af ansvaret for disse perroner (opførsel og vedligehold heraf), som stationens operatør fritages for.

67. Den polske regering har i sit skriftlige indlæg anført, at en udelukkelse af personperronerne fra servicefaciliteterne vil være i strid med formålene med direktiv 2012/34, bl.a. om, at jernbanetransporten skal være effektiv og konkurrencedygtig i forhold til de andre transportformer (femte betragtning). Den polske regering har tilføjet, at dette formål understøttes af muligheden for, at operatørerne af servicefaciliteter kan lade deres afgifter indeholde en rimelig fortjeneste. Fortjenesten herved kan anvendes til at forbedre faciliteterne, netop på personperronerne, som er det sted, hvor passagererne bør sikres det højst mulige niveau af komfort og sikkerhed, hvilket endelig bidrager til at tilbyde disse bedre tjenesteydelser.

22 – I dokumentet »Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe«, udarbejdet af IRG-Rail (IRG-Rail (18) 10), fremhæves det på s. 10, at afgifterne for minimumsadgangsydelserne i hovedparten af landene beregnes på grundlag af de marginalomkostninger, som infrastrukturforvalteren har afholdt som følge af brugen af infrastrukturen.

23 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 6, *in fine*, i punkt IV (forklaringer vedrørende de præjudicielle spørgsmål).

24 – Kommissionens gennemførelsesforordning af 12.6.2015 om bestemmelser for beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften (EUT 2015, L 148, s. 17).

68. Dette og andre lignende argumenter kan fremhæve en uønsket virkning af den gældende lovgivning, men er ikke tilstrækkeligt til at fortolke lovgivningen imod dens ordlyd og slet ikke til at anfægte dens gyldighed (hvilket ingen i øvrigt har gjort). Argumentet bygger desuden på en tvivlsom forudsætning, nemlig at den kvalitet, som en større investering ville medføre, kun kan opnås ved en forhøjet afgift.

69. Der er naturligvis intet, der viser, at det i direktiv 2012/34 fastlagte kriterium uundgåeligt fører til en situation med en mangelfuld jernbaneinfrastruktur og fejlfri servicefaciliteter på grund af forskellene mellem de enkelte afgifter. Det bør under alle omstændigheder bemærkes, at artikel 8 og 32 i direktiv 2012/34 fastsætter ordninger, således at medlemsstaterne kan vedtage økonomiske støtteforanstaltninger til fordel for infrastrukturforvalteren.

C. Begrænsningen af dommens tidsmæssige virkninger

70. I tilfælde af at Domstolen fastslår, at direktiv 2012/34 henfører personperroner under jernbaneinfrastrukturen, har ÖBB gjort gældende, at dommens virkninger først gør sig gældende fra tidspunktet for dommens offentliggørelse.

71. Til støtte herfor har ÖBB henvist til de økonomiske følger og ÖBB's gode tro, eftersom selskabet ikke vurderede, at direktiv 2012/34 ville medføre materielle ændringer af ordningen i direktiv 2001/14. De øvrige medlemsstaters adfærd og adfærden hos Kommissionen, som ikke har anfægtet de østrigske bestemmelser, understøtter ÖBB's påstand.

72. Den fortolkning, som Domstolen foretager af en EU-retlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, skal i henhold til fast retspraksis belyse og præcisere betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt²⁵.

73. Domstolen vil kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip i Unionens retsorden finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på at anfægte retsforhold, der tidligere er stiftet i god tro. For at der kan træffes bestemmelse om en sådan begrænsning, skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser.

74. Domstolen har kun truffet en sådan bestemmelse, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforskrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at borgerne og de nationale myndigheder var blevet tilskyndet til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med EU-retten, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende de EU-retlige bestemmelsers rækkevidde, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd²⁶.

25 – Dom af 27.2.2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

26 – Dom af 27.2.2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, præmis 42 og 43), af 3.6.2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312, præmis 50 og 51), og af 10.5.2012, Santander Asset Management SGIC m.fl. (C-338/11 – C-347/11, EU:C:2012:286, præmis 59 og 60).

75. I denne sag er ingen af disse betingelser efter min opfattelse opfyldt:

- Selv om lovgivers beslutning om at henføre perroner under jernbaneinfrastrukturen ikke er blevet ledsaget af en forklaring i betragtningerne til direktiv 2012/34, er ordlyden af bestemmelsen tydelig og har ikke givet anledning til usikkerhed i hovedparten af medlemsstaterne²⁷.
- ÖBB har hverken kvantificeret eller opstillet et skøn over den økonomiske indvirkning af den omstændighed, at stationernes perroner henføres under jernbaneinfrastrukturen. I sit skriftlige indlæg²⁸ har ÖBB endvidere nævnt den mulige »erstatning for det økonomiske tab«, som medlemsstaterne bør yde. Ingen af disse (heller ikke Østrig, som ikke har deltaget i den præjudicielle sag) har tilsluttet sig ÖBB's påstand vedrørende dommens tidsmæssige virkninger.

V. Forslag til afgørelse

76. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Schienen-Control Kommission (jernbanekontrollkommissionen, Østrig) forelagte spørgsmål således:

»Bilag I og punkt 1, litra c), og punkt 2, litra a), i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde skal fortolkes således, at personperroner på passagerstationer udgør en del af den jernbaneinfrastruktur, hvis brug er omfattet af de »minimumsadgangsydelser«, som er tilgængelige for alle jernbanevirksomheder.«

27 – Her henviser jeg til det i fodnote 17 nævnte dokument.

28 – Punkt 54. I retsmødet omtalte ÖBB ikke begrænsningen af dommens tidsmæssige virkninger.