



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

9. september 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – jernbanetransport – direktiv 2012/34/EU – artikel 32 og 56 – opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastrukturen – infrastrukturforvalterens uafhængighed – tilsynsorganets funktioner – begrebet »jernbanemarkedssegmenterne[s] størst mulig[e] konkurrenceevne« – eneret til et jernbanesegment – operatør af offentlig trafikbetjening«

I sag C-144/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, sektionen for Riga, Letland) ved afgørelse af 26. marts 2020, indgået til Domstolen den 27. marts 2020, i sagen

AS »LatRailNet«,

VAS »Latvijas dzelzceļš«

mod

Valsts dzelzceļa administrācija,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne M. Ilešič, E. Juhász (refererende dommer), C. Lycourgos og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– VAS »Latvijas dzelzceļš« VAS ved advokāte D. Driče,

* Processprog: lettisk.

- Valsts dzelzceļa administrācija ved J. Zālītis, J. Zicāns og J. Iesalnieks,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Sclafani,
- Europa-Kommissionen først ved I. Naglis, W. Mölls og C. Vrignon, derefter ved C. Vrignon, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. marts 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 32, stk. 1, og af artikel 56, stk. 2, 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem AS »LatRailNet« og VAS »Latvijas dzelzceļš« (herefter »LD«) på den ene side og Valsts dzelzceļa administrācija (national jernbanemyndighed, Letland) på den anden side vedrørende anfægtelsen af to afgørelser vedtaget af sidstnævnte myndighed henholdsvis den 27. juni 2018 og den 7. november 2018.

Retsforskrifter

Direktiv 2012/34

- 3 19. og 76. betragtning til direktiv 2012/34 har følgende ordlyd:
 - »(19) Efter Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej [og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1)] kan medlemsstaterne og de lokale myndigheder tildele kontrakter om offentlig tjeneste, som kan indbefatte enerettigheder for driften af visse ruter. Det er derfor nødvendigt at sikre, at der er overensstemmelse mellem bestemmelserne i nævnte forordning og princippet om, at international passagertransport åbnes for konkurrence.
- [...]
- (76) For at sikre en effektiv forvaltning og en rimelig og ikke-diskriminerende anvendelse af jernbaneinfrastrukturen er det påkrævet, at der oprettes et tilsynsorgan, der tilser, at bestemmelserne i dette direktiv overholdes, og fungerer som klageinstans, uden at dette berører muligheden for at foretage en retlig prøvelse. Et sådant tilsynsorgan bør kunne håndhæve sine anmodninger om oplysninger og sine afgørelser ved hjælp af passende sanktioner«.

- 4 Artikel 4 i direktiv 2012/34 med overskriften »Jernbanevirksomhedernes og infrastrukturforvalternes uafhængighed« bestemmer i stk. 2:

»Infrastrukturforvalteren er ansvarlig for egen ledelse, forvaltning, administration og intern kontrol under overholdelse af de rammer og særlige regler for opkrævning og tildeling, som medlemsstaterne indfører.«

- 5 Dette direktivs artikel 7 med overskriften »Uafhængighed i forbindelse med en infrastrukturforvalters væsentlige funktioner« bestemmer som følger:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de væsentlige funktioner vedrørende fastlæggelse af retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur overdrages til organer eller virksomheder, der ikke selv udfører nogen form for jernbanetransport. Uanset strukturformer skal det fremgå, at denne målsætning er opfyldt.

De væsentlige funktioner omfatter:

- a) beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling, herunder både fastlæggelse og vurdering af, hvad der står til rådighed, samt tildeling af individuelle kanaler, og
- b) beslutningstagning i forbindelse med infrastrukturafgifter, herunder fastlæggelse og opkrævning af afgifter, jf. dog artikel 29, stk. 1.

Medlemsstaterne kan imidlertid overdrage ansvaret for at bidrage til udviklingen af jernbaneinfrastrukturen, f.eks. gennem investeringer, vedligeholdelse og finansiering, til jernbanevirksomheder eller ethvert andet organ.

[...]«

- 6 Afdeling 2 i kapitel IV i forordning 2012/34 med overskriften »Afgifter for infrastruktur og tjenesteydelser« omfatter direktivets artikel 29-37.

- 7 Direktivets artikel 29 med overskriften »Fastlæggelse og opkrævning af afgifter« fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne fastlægger en afgiftsramme under overholdelse af den forvaltningsmæssige uafhængighed i artikel 4.

Under iagttagelse af dette krav fastsætter medlemsstaterne også de nærmere regler for afgifterne eller overdrager beføjelserne hertil til infrastrukturforvalteren.

Medlemsstaterne sikrer, at netvejledningen indeholder afgiftsrammen og -reglerne eller henviser til et websted, hvor afgiftsrammen og -reglerne offentliggøres.

Infrastrukturforvalteren fastlægger og opkræver afgiften for brugen af infrastruktur i overensstemmelse med de fastlagte afgiftsrammer og -regler.

Uden at det berører den i artikel 4 omhandlede forvaltningsmæssige uafhængighed, kan det nationale parlament få ret til at undersøge og om nødvendigt revidere det afgiftsniveau, som infrastrukturforvalteren har fastlagt, forudsat at en sådan ret er tillagt direkte i medfør af

forfatningsretlige bestemmelser inden den 15. december 2010. En eventuel revision skal sikre, at afgifterne er i overensstemmelse med dette direktiv og de fastlagte afgiftsrammer og -regler.

2. Medmindre der er truffet særlige ordninger i henhold til artikel 32, stk. 3, sikrer infrastrukturforvaltere, at den gældende afgiftsordning er baseret på de samme principper for hele deres net.

[...]«

- 8 Samme direktivs artikel 31 med overskriften »Afgiftsprincipper« bestemmer i stk. 5, andet afsnit:

»5. [...]

På grundlag af infrastrukturforvalternes, jernbanevirksomhedernes, tilsynsorganernes og de kompetente myndigheders erfaringer og under hensyntagen til gældende støjdifferentieringsordninger vedtager Kommissionen gennemførelsesforanstaltninger med angivelse af metoderne for opkrævning af afgifter for omkostningerne ved støjgener, herunder varigheden af denne opkrævning, og således, at infrastrukturafgifterne kan differentieres for, hvor det er relevant, at tage hensyn til det berørte områdes følsomhed, navnlig for så vidt angår den berørte befolknings størrelse og togsammensætning med indvirkning på støjemissionsniveauet. Sådanne gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 62, stk. 3. De må ikke resultere i unødvendig konkurrenceforvridning mellem jernbanevirksomhederne eller påvirke jernbanesektorens konkurrenceevne som helhed.

[...]«

- 9 Nævnte direktivs artikel 32 med overskriften »Undtagelser fra afgiftsprincipperne« bestemmer i stk. 1 og i stk. 4, fjerde afsnit, som følger:

»1. En medlemsstat kan med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud, hvis markedet kan bære det, opkræve tillæg på grundlag af effektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende principper, samtidig med at der sikres jernbanemarkedssegmenterne størst mulig konkurrenceevne. Afgiftsordningen skal respektere de produktivitetsstigninger, som jernbanevirksomhederne opnår.

Afgiftsniveauet må dog ikke sættes så højt, at markedssegmenter, der som et minimum kan betale de omkostninger, der er direkte forbundet med jernbanedriften, samt en forrentning, som markedet kan bære, udelukkes fra at bruge infrastrukturen.

Medlemsstaterne sikrer, før de godkender opkrævningen af tillæg, at infrastrukturforvalterne evaluerer deres relevans for specifikke markedssegmenter, idet de ser på mindst de segmentpar, der er anført i bilag VI, punkt 1, og vælger dem, der er relevante. Infrastrukturforvalternes liste over markedssegmenter skal indeholde mindst følgende tre segmenter: godstransport, passagertransport, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, og anden passagertransport.

Infrastrukturforvalterne kan desuden sondre mellem markedssegmenterne, ud fra hvilke varer eller passagerer der transporteres.

Der fastlægges også markedssegmenter, hvor jernbanevirksomheder aktuelt ikke opererer, men vil kunne levere ydelser i gyldighedsperioden for afgiftsordningen. Infrastrukturforvalteren medtager ikke tillæg i afgiftsordningen for disse markedssegmenter.

Listen over markedssegmenter offentliggøres i netvejledningen og tages op til revision mindst hvert femte år. Det i artikel 55 omhandlede tilsynsorgan fører tilsyn med denne liste i henhold til artikel 56.

[...]

4. [...]

Inden den 16. juni 2015 og efter en konsekvensanalyse vedtager Kommissionen foranstaltninger med angivelse af metoderne til differentiering af infrastrukturafgifterne i overensstemmelse med en tidsramme, der er forenelig med den europæiske udbygningsplan for ERTMS [et fælles europæisk jernbanetrafikstyringssystem], jf. [Kommissionens] beslutning 2009/561/EF [af 22. juli 2009 om ændring af beslutning 2006/679/EF for så vidt angår gennemførelsen af den tekniske specifikation for interoperabilitet vedrørende delsystemet Togkontrol og signaler i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog [EUT 2009, L 194, s. 60]], og sikrer, at det ikke samlet fører til nogen ændring i infrastrukturforvalterens indtægter. Disse gennemførelsesforanstaltninger skal tilpasse bestemmelserne om differentiering for tog, der kører på lokale og regionale ruter og anvender en begrænset del af de jernbanekorridorer, der er angivet i beslutning 2009/561/EF. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 62, stk. 3. De må ikke resultere i unødvendig konkurrenceforvridning mellem jernbanevirksomhederne eller indvirke på jernbanesektorens overordnede konkurrenceevne.«

10 Artikel 56 i direktiv 2012/34, der har overskriften »Tilsynsorganets funktioner«, bestemmer som følger:

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

- a) den foreløbige og endelige udgave af netvejledningen
- b) de kriterier, der er anført i netvejledningen
- c) tildelingsprocessen og dens resultat
- d) afgiftsordninger
- e) niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale
- f) ordninger vedrørende adgang i henhold til artikel 10-13
- g) adgang til og opkrævning af afgifter for tjenester i henhold til artikel 13.

2. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at sikre konkurrencen på markederne for jernbanetransportydelse har tilsynsorganet beføjelse til at overvåge

konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelse og navnlig at føre tilsyn med stk. 1, litra a) til g), på eget initiativ med henblik på at undgå forskelsbehandling af ansøgerne. Det kontrollerer især, om netvejledningen indeholder diskriminerende bestemmelser 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. Forhandlinger mellem ansøgere og en infrastrukturforvalter om niveauet for infrastrukturafgifter er kun tilladt, hvis de foregår under overvågning af tilsynsorganet. Tilsynsorganet griber ind, hvis forhandlingerne kan forventes at stride mod dette kapitel.

[...]«

Forordning nr. 1370/2007

- 11 Artikel 2 i forordning nr. 1370/2007 med overskriften »Definitioner« bestemmer som følger:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- e) »offentlig serviceforpligtelse«: det krav, som en kompetent myndighed definerer eller fastsætter for at sikre ydelser i forbindelse med offentlig personbefordring, som en operatør på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller under samme vilkår uden at modtage nogen modydelse
- f) »eneret«: en ret for en operatør af offentlig trafikbetjening til som den eneste at drive nærmere afgrænset offentlig personbefordring på en bestemt strækning eller rute, i et bestemt rutenet eller i et bestemt geografisk område

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Den 30. juni 2017 godkendte LatRailNet i sin egenskab af organ, der havde til opgave at varetage jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2012/34, afgiftsordningen for markedssegmentet for passagertransport, der blev leveret i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste, idet der på ordningen blev anvendt et værdikriterium fastsat til 1, dvs. et maksimalt tillægsindeks, mens det kriterium, der fandt anvendelse på de øvrige segmenter, blev fastlagt på grundlag af en sagkyndig erklæring.
- 13 Den 27. juni 2018 vedtog den nationale jernbanemyndighed som tilsynsorgan som omhandlet i artikel 55 i direktiv 2012/34 en afgørelse, hvorved den pålagde LatRailNe at ændre den afgiftsordning, som fandt anvendelse på passagertransport inden for rammerne af en kontrakt om offentlig tjeneste (herefter »den første omtvistede afgørelse«).

- 14 Denne afgørelse var begrundet med den omstændighed, at direktiv 2012/34 bestemmer, at tillæggene kun finder anvendelse, når markedet tillader det og i overensstemmelse med den regel, hvorefter afgifterne for brug af infrastrukturen ikke må være til hinder for anvendelsen af offentlige jernbaneinfrastrukturer for markedssegmenter, som kan dække mindst de direkte omkostninger. Ifølge den nationale jernbanemyndighed indebærer dette, at anvendelsen af tillægget og fastsættelsen af dets størrelse gøres til genstand for en vurdering af konkurrenceevnen og rentabiliteten i det pågældende markedssegment.
- 15 Det fremgår af det, der er bestemt i den første omtvistede afgørelse, at afgiftsordningen bør fastsætte kriterier for bedømmelse af de tillæg, der finder anvendelse på markedssegmentet for passagertransport inden for rammerne af en kontrakt om offentlig tjeneste, idet planlagte omkostninger, der dækkes af statsbudgettet eller af de lokale myndigheders budgetter, som passagertransportvirksomhederne ikke kan dække med indtægter fra transporten, udelukkes.
- 16 Den 26. juli 2018 har LatRailNet anlagt sag ved administratīvā rajona tiesa, (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland) med påstand om annulation af denne afgørelse.
- 17 Til støtte for søgsmålet har LatRailNet gjort gældende, at den nationale jernbanemyndighed havde overskredet sine beføjelser som tilsynsmyndighed, for så vidt som den havde pålagt en ændring af afgiftsordningen og angivet det præcise indhold heraf, mens det kun er den enhed, der har fået overdraget at udøve jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, der har en sådan beføjelse.
- 18 Den 21. august 2018 ændrede LatRailNet afgiftsordningen, idet selskabet fastsatte, at i segmentet for passagertransport inden for rammerne af en kontrakt om offentlig tjeneste skulle satsen for tillægget også fastsættes på grundlag af en sagkyndig erklæring.
- 19 Den 20. september 2018 indgav LD i sin egenskab af infrastrukturforvalter en klage over ændringerne af afgiftsordningen til den nationale jernbanemyndighed, som gav afslag på klagen ved afgørelse af 7. november 2018 (herefter »den anden omtvistede afgørelse«).
- 20 LD har anlagt sag ved administratīvā rajona tiesa, (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af den anden omtvistede afgørelse, og denne retsinstans har forenet sagen vedrørende påstanden om annulation af den første omtvistede afgørelse og sagen vedrørende den anden omtvistede afgørelse.
- 21 LD har i det væsentlige gjort gældende, at den nationale jernbanemyndighed som tilsynsorgan ikke havde beføjelse til at ændre afgiftsordningen, for så vidt som myndighedens beføjelser er knyttet til forekomsten af en forskelsbehandling i forbindelse med afgiftsordningen.
- 22 Dette er ikke tilfældet i hovedsagen, eftersom det pågældende jernbaneselskab er blevet tildelt en eneret til at udføre offentlig transport på regionale intercity-ruter indtil den 30. juni 2031, og idet artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34, der har til formål at sikre en optimal konkurrencedygtighed, ikke finder anvendelse på markedssegmenter, hvor der ikke er konkurrence.
- 23 Administratīvā rajona tiesa, (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager), har fremhævet, at artikel 56 i direktiv 2012/34 bestemmer, at tilsynsorganet handler på eget initiativ for at forebygge enhver forskelsbehandling mellem ansøgere, hvilket i øvrigt er blevet bekræftet af Domstolens faste praksis.

- 24 Dette direktivs artikel 4 og 7 fastsætter desuden regler om infrastrukturforvalterens uafhængighed og om dennes væsentlige funktioner, hvilket har ledt Domstolen til at fastslå, at en sådan forvalter skal have et vist råderum, som gør det muligt for denne i det mindste at træffe beslutninger, der indebærer valg og vurderinger vedrørende faktorer, på grundlag af hvilke beregningen sker.
- 25 Administratīvā rajona tiesa, (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager) har også anført, at artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 bestemmer, at anvendelsen af tillæg for specifikke markedssegmenter skal evalueres under hensyntagen til bl.a. virkningerne af disse tillæg på markedssegmentet for passagertransport, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, og følgelig under hensyntagen til konkurrenceevnen i dette segment. Selv om der i 19. betragtning til dette direktiv henvises til markedssegmenter, der leveres i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste, fastsætter nævnte direktiv desuden ikke en undtagelse til vurderingen af konkurrenceevnen for denne type markedssegment.
- 26 Det er opfattelsen hos den forelæggende ret, at tilsynsorganet i medfør af artikel 32, stk. 1, og artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34 udelukkende har beføjelse til at handle på eget initiativ med henblik på at undgå forskelsbehandling af ansøgerne, og at det desuden ved fastsættelsen af størrelsen af tillægget for markedssegmentet for passagertransport, der er omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste, bl.a. skal tage højde for konkurrenceevnen i dette segment.
- 27 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om denne fortolkning.
- 28 På denne baggrund har administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager), besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34 fortolkes således, at den giver tilsynsorganet beføjelse til på eget initiativ at vedtage en afgørelse, hvorved den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, der er nævnt i dette direktivs artikel 7, stk. 1, pålægges at indføre bestemte ændringer, som ikke vedrører forskelsbehandling af ansøgerne, i bestemmelser om beregningen af afgifterne for brug af infrastrukturen (afgiftsordning)?
- 2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, har tilsynsorganet da beføjelse til ved nævnte afgørelse at fastsætte de betingelser, som disse ændringer skal indebære, f.eks. ved at pålægge en forpligtelse til fra kriterierne til fastsættelse af afgifterne for brug af infrastrukturen at udelukke tidligere planlagte omkostninger, der dækkes af statsbudgettet eller af de lokale myndigheders budgetter, som passagertransportvirksomhederne ikke kan dække med indtægter fra transporten?
- 3) Skal artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 fortolkes således, at den forpligtelse, som medlemsstaterne i denne bestemmelse pålægges til at sikre jernbanemarkedssegmenterne størst mulig konkurrenceevne ved at fastsætte tillæg, der finder anvendelse på afgifterne for brug af infrastrukturen, også finder anvendelse på fastsættelsen af afgifterne for brug af infrastrukturen på de markedssegmenter, hvor der ikke findes konkurrence, f.eks. da transporten på det pågældende markedssegment kun udføres af et enkelt jernbaneselskab, som er blevet tildelt den i artikel 2, litra f), i forordning nr. 1370/2007 omhandlede eneret til at udføre transport i dette markedssegment?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 29 Mens det første spørgsmål kun vedrører fortolkningen af artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34, skal det bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den, og at det med dette for øje påhviler Domstolen at omformulere spørgsmålene. For at kunne give et sådant hensigtsmæssigt svar kan Domstolen desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sit spørgsmål (dom af 27.1.2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 22 og 23, og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I henhold til denne retspraksis skal det fastslås, at der med henblik på at besvare dette spørgsmål ligeledes skal tages hensyn til tilsynsorganets øvrige funktioner, der er fastsat i direktivets artikel 56, og navnlig artikel 56, stk. 6 og 9.
- 31 Det er følgelig nødvendigt at omformulere det første spørgsmål, således at det hermed nærmere bestemt ønskes oplyst, om artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver tilsynsorganet beføjelse til på eget initiativ at vedtage en afgørelse, hvorved den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, som nævnt i dette direktivs artikel 7, stk. 1, pålægges at indføre bestemte ændringer til infrastrukturafgiftsordningen, som ikke indebærer forskelsbehandling af ansøgerne.
- 32 Det bemærkes herved for det første, at artikel 56, stk. 6, første punktum bestemmer, at »[t]ilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel IV, afdeling 2, og ikke indebærer forskelsbehandling«.
- 33 Dette kapitel IV, afdeling 2, i direktiv 2012/34 indeholder regler om afgifter.
- 34 Det fremgår følgelig af dette direktivs artikel 56, stk. 6, at tilsynsorganet har kompetence til at vurdere, om de af infrastrukturforvalteren fastsatte afgifter er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, uden at denne kontrol er begrænset til en vurdering af, om afgifterne eventuelt er udtryk for forskelsbehandling.
- 35 For det andet fremgår det af artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34, at tilsynsorganet, hvor det er nødvendigt, på eget initiativ træffer afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på disse markeder, navnlig med hensyn til stk. 1, litra a)-g). Eftersom artikel 56, stk. 1, litra d), netop vedrører afgiftsordningen, giver den nævnte artikel 56, stk. 9, følgelig tilsynsorganet mulighed for af egen drift inden for rammerne af en sådan afgiftsordning at undersøge enhver eventuel overtrædelse af bestemmelserne i direktiv 2012/34 og ikke kun de bestemmelser, der er knyttet til situationer med forskelsbehandling mellem ansøgere.
- 36 Denne konklusion understøttes af 76. betragtning til direktiv 2012/34, hvori det bl.a. generelt anføres, at tilsynsorganet har til opgave at tilse, at bestemmelserne i dette direktiv overholdes.
- 37 I øvrigt er denne beføjelse for tilsynsorganet ikke betinget af, at der indgives en klage eller anlægges en sag, og den kan således udøves af egen drift.

- 38 Det første spørgsmål skal således besvares med, at artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver tilsynsorganet beføjelse til på eget initiativ at vedtage en afgørelse, hvorved den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, som nævnt i dette direktivs artikel 7, stk. 1, pålægges at indføre bestemte ændringer til infrastrukturafgiftsordningen, som ikke indebærer forskelsbehandling af ansøgerne.

Det andet spørgsmål

- 39 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at et tilsynsorgan ved at pålægge den virksomhed, som udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, ændringer kan fastsætte betingelser, som disse ændringer skal indebære, og helt konkret, om tilsynsorganet kan pålægge en forpligtelse til fra kriterierne til fastsættelse af afgifterne for brug af infrastrukturen at udelukke planlagte omkostninger, der dækkes af statsbudgettet eller af de lokale myndigheders budgetter, som passagertransportvirksomhederne ikke kan dække med indtægter fra transporten.
- 40 Det bemærkes, at dette spørgsmål består af to dele. Den forelæggende ret ønsker dels oplyst, om dens afgørelse generelt kan foreskrive et bestemt indhold af den krævede ændring, dels identificerer den konkret en specifik foranstaltning og ønsker oplyst, om denne foranstaltning kan pålægges.
- 41 Det bemærkes, at artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT 2001, L 75, s. 29) indeholdt bestemmelser, der ligesom bestemmelserne i artikel 29, stk. 1, i direktiv 2012/34 og bestemmelserne i dette direktivs artikel 4, stk. 2, som denne artikel 29, stk. 1, henviser til, vedrørte infrastrukturforvalterens forvaltningsmæssige uafhængighed. Domstolen har i denne forbindelse gentagne gange fastslået, at for at sikre en sådan uafhængighed skal infrastrukturforvalteren inden for rammerne af fastsættelsen af afgifter som defineret af medlemsstaterne have et vist råderum ved fastlæggelsen af størrelsen af afgifterne, som sætter infrastrukturforvalteren i stand til at anvende denne som forvaltningsredskab (dom af 11.7.2013, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-545/10, EU:C:2013:509, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Jernbaneinfrastrukturforvalterens uafhængighed i forbindelse med fastlæggelsen af størrelsen af afgifterne er blevet anerkendt af Domstolen såvel hvad angår infrastrukturforvalterens forhold til den pågældende medlemsstat (dom af 28.2.2013, Kommissionen mod Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, præmis 44, og af 3.10.2013, Kommissionen mod Italien, C-369/11, EU:C:2013:636, præmis 45 og 46), som hvad angår forholdet mellem infrastrukturforvalteren og jernbanevirksomhederne (jf. i denne retning dom af 28.2.2013, Kommissionen mod Ungarn, C-473/10, EU:C:2013:113, præmis 79).
- 43 Selv om en sådan uafhængighed for forvalteren ligeledes gælder for tilsynsorganet, skal det imidlertid fremhæves, at nævnte uafhængighed skal vurderes i lyset af den balance, som EU-lovgiver har villet indføre mellem infrastrukturforvalteren bl.a. under udøvelsen af de væsentlige funktioner, hvortil der henvises i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2012/34, og de andre organer, som dette direktiv tildeler beføjelser.

- 44 Domstolen har således fastslået, at dette direktivs artikel 29, stk. 1, fastlægger en kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og infrastrukturforvalteren hvad angår afgiftsordningerne. Det tilkommer således medlemsstaterne at fastlægge de overordnede principper for afgifterne, mens fastlæggelsen af afgiften og opkrævningen heraf principielt tilkommer infrastrukturforvalteren (jf. analogt dom af 9.11.2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Som det fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, henhører den legalitetskontrol, som artikel 56 i direktiv 2012/34 har tildelt tilsynsorganet, under den kompetencefordeling mellem tilsynsorganet og infrastrukturforvalteren, der er fastsat i dette direktiv. Det kan derfor ikke antages, at udøvelsen af denne kontrol ved tilsynsorganet gør indgreb i den uafhængighed for infrastrukturforvalteren, som dette direktiv garanterer (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Kommissionen mod Italien, C-369/11, EU:C:2013:636, præmis 46). Tilsynsorganet har inden for rammerne af denne kontrol beføjelse til over for den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, at angive de ændringer, som skal foretages i forhold til afgiftsordningen med henblik på at afhjælpe denne ordnings uforenelighed med kravene fastsat i direktiv 2012/34.
- 46 I denne henseende kan tilsynsorganets afgørelser imidlertid kun støttes på en tilsidesættelse af bestemmelserne i kapitel IV, afdeling 2, i direktiv 2012/34 eller af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Tilsynsorganet har ikke beføjelse til at tvinge den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, til at underkaste sig sin hensigtsmæssighedsvurdering, eftersom tilsynsorganet herved tilsidesætter den skønsmargen, som denne forvalter skal råde over, således som det er anført i nærværende doms præmis 41.
- 47 Første del af det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at de betingelser, som kan indføres i en afgiftsordning, og som et tilsynsorgan har beføjelse til at pålægge den virksomhed, som udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, skal være begrundet i en tilsidesættelse af direktiv 2012/34 og være begrænset til at afhjælpe situationer med uforenelighed og ikke kan omfatte hensigtsmæssighedsvurderinger ved dette organ, som gør indgreb i denne forvalters skønsmargen.
- 48 Med anden del af det andet spørgsmål har den forelæggende ret henvist til et konkret og specifikt element i den afgiftsopkrævning, som tilsynsorganet eventuelt har beføjelse til at fastsætte.
- 49 Det skal bemærkes, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nogen oplysninger vedrørende arten af de omkostninger, der dækkes af statsbudgettet eller af de lokale myndigheders budget, som er udelukket fra kriterierne om fastsættelse af afgifterne for anvendelse af infrastrukturen. Under alle omstændigheder kan den kompensation for offentlig tjeneste, der ydes til en jernbanevirksomhed, ikke betragtes som en afgift for anvendelse af infrastrukturen.
- 50 I medfør af artikel 29, stk. 1, i direktiv 2012/34 skal medlemsstaterne fastlægge en afgiftsramme under overholdelse af den forvaltningsmæssige uafhængighed. Under iagttagelse af denne betingelse fastsætter medlemsstaterne også de nærmere regler for afgifterne eller overdrager beføjelserne hertil til infrastrukturforvalteren.
- 51 De sagsakter, som Domstolen råder over, indeholder ingen oplysninger om, at den pågældende medlemsstat har fastsat sådanne nærmere regler for afgifterne. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse fremgår det, at dette ansvar er blevet overdraget til den virksomhed, som udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner.

- 52 I denne situation fastlægges forholdet mellem tilsynsorganet og den virksomhed, der varetager de væsentlige funktioner, efter de principper, der er anført i nærværende doms præmis 47.
- 53 Under disse omstændigheder nødvendiggør besvarelsen af anden del af det andet spørgsmål ikke en yderligere fortolkning af disse principper, men kræver, at de anvendes af den nationale ret.
- 54 Domstolen har allerede fastslået, at »artikel 267 TEUF er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, inden for rammerne af hvilken det påhviler Domstolen at fortolke EU-retten og den forelæggende ret at anvende denne ret således fortolket på de faktiske omstændigheder i hovedsagen« (kendelse af 19.12.2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-645/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1108, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Under disse omstændigheder har Domstolen ikke anledning til at besvare anden del af det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

- 56 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse, herunder for så vidt angår kriteriet om jernbanemarkedssegmenternes størst mulige konkurrenceevne, på jernbanemarkedssegmenter uden konkurrence, navnlig når de drives af en operatør af offentlig trafikbetjening, som i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste er blevet tildelt en eneret som omhandlet i artikel 2, litra f), i forordning nr. 1370/2007.
- 57 Det bemærkes, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 38-44 i forslaget til afgørelse, at begrebet »konkurrenceevne« i artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 adskiller sig fra begrebet »konkurrence«, og at de bestemmelser, som det første af disse udtryk indgår i, skal fortolkes under hensyntagen til dette særlige forhold.
- 58 Denne sondring fremgår af ordlyden af bestemmelserne i direktiv 2012/34. Udtrykket »konkurrenceevne« anvendes nemlig i dette direktivs kapitel IV, der omhandler opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur og tildeling af kapacitet for denne infrastruktur, dels i dette direktivs artikel 31, stk. 5, andet afsnit, som bestemmer, at de gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen vedtager, med angivelse af metoderne for opkrævning af afgifter for omkostningerne ved støjgener, »[ikke] må [...] resultere i unødvendig konkurrenceforvridning mellem jernbanevirksomhederne eller påvirke jernbanesektorens konkurrenceevne som helhed«, dels i artikel 32, stk. 4, fjerde afsnit, der bestemmer, at gennemførelsesretsakterne med angivelse af metoderne til differentiering af infrastrukturafgifterne »ikke [må] [...] resultere i unødvendig konkurrenceforvridning mellem jernbanevirksomhederne eller indvirke på jernbanesektorens overordnede konkurrenceevne«.
- 59 Begrebet »konkurrenceevne« vedrører således ikke konkurrencen mellem jernbanevirksomheder, men konkurrenceevnen i jernbanesektoren betragtet i forhold til andre transportformer.
- 60 Det følger heraf, at hensynet til »jernbanemarkedssegmenterne[s] størst mulig[e] konkurrenceevne« som fastsat i artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 ligeledes finder anvendelse på markedssegmenter uden konkurrence, navnlig når det pågældende segment drives af en operatør af offentlig trafikbetjening, der i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste har fået tildelt en eneret som omhandlet i artikel 2, litra f), i forordning nr. 1370/2007.

- 61 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2012/34 udtrykkeligt fastsætter, at den liste over markedssegmenter, som udarbejdes af infrastrukturforvalterne for at kunne evaluere relevansen af afgiftstillæggene, skal tage hensyn til passagertransporttjenester inden for rammerne af en kontrakt om offentlig tjeneste, hvilken kontrakt, som præciseret i 19. betragtning til det nævnte direktiv, i medfør af forordning nr. 1370/2007 kan »indbefatte enerettigheder for driften af visse ruter«.
- 62 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 58-61 i forslaget til afgørelse, udelukker den omstændighed, at en operatør af offentlig trafikbetjening opfylder en forpligtelse til offentlig tjeneste som omhandlet i artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007, og som følge heraf tildeles en eneret til et jernbanesegment, ikke, at driften af dette segment kan opnå en vis grad af rentabilitet, som således giver anledning til anvendelsen af tillæg.
- 63 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse, herunder for så vidt angår kriteriet om jernbanemarkedssegmenternes størst mulige konkurrenceevne, på jernbanemarkedssegmenter uden konkurrence, navnlig når de drives af en operatør af offentlig trafikbetjening, som i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste er blevet tildelt en eneret som omhandlet i artikel 2, litra f), i forordning nr. 1370/2007.

Sagsomkostninger

- 64 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 de 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 (Femte Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 56 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområdedirektiv skal fortolkes således, at bestemmelsen giver tilsynsorganet beføjelse til på eget initiativ at vedtage en afgørelse, hvorved den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, som nævnt i dette direktivs artikel 7, stk. 1, pålægges at indføre bestemte ændringer til infrastrukturafgiftsordningen, som ikke indebærer forskelsbehandling af ansøgerne.**
- 2) Artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at de betingelser, som kan indføres i en afgiftsordning, og som et tilsynsorgan har beføjelse til at pålægge den virksomhed, som udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, skal være begrundet i en tilsidesættelse af direktiv 2012/34 og være begrænset til at afhjælpe situationer med uforenelighed og ikke kan omfatte hensigtsmæssighedsvurderinger ved dette organ, som gør indgreb i denne forvalters skønsmargen.**
- 3) Artikel 32, stk. 1, i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse, herunder for så vidt angår kriteriet om jernbanemarkedssegmenternes størst mulige konkurrenceevne, på jernbanemarkedssegmenter uden konkurrence, navnlig når de drives af en operatør af offentlig trafikbetjening, som i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste er blevet tildelt en eneret som omhandlet i artikel 2,**

litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70.

Underskrifter