



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 28 mars 2019¹

Mål C-210/18

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

(begäran om förhandsavgörande från Schienen-Control Kommission (regleringsorganet för järnvägssektorn, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Transporter – Gemensamt europeiskt järnvägsområde – Direktiv 2012/34/EU – Stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter – Järnvägsinfrastruktur – Inkludering av plattformar för passagerare – Tillträdesavgift – Begränsning av domens verkningar”

1. Utgör plattformarna en del av järnvägsstationerna för passagerare? Att svaret på den frågan är ja kan tyckas självklart, men det är inte längre så självklart när en unionsrättsakt (direktiv 2012/34/EU)² skapar viss förvirring genom att definiera dels järnvägsinfrastruktur och dels anläggningar för tjänster.
2. Enligt direktiv 2012/34 utgör stationer för passagerare och godsterminaler anläggningar för järnvägstjänster. I ”förteckningen över järnvägsinfrastrukturanläggningar” ingår emellertid ”plattformar för passagerare eller gods, inklusive stationer för passagerare och godsterminaler”.
3. Den avgift som järnvägsföretagen ska betala för att få använda plattformarna beräknas på olika sätt, beroende på vilken kategori de tillhör. Detta är problemet för Schienen-Control Kommission (regleringsorganet för järnvägssektorn i Österrike; nedan kallat regleringsorganet), vilket på administrativ väg ska avgöra tvister inom detta område.³

1 Originalspråk: spanska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32).

3 Domstolen anser att detta är ett sådant organ som får begära förhandsavgörande (dom av den 22 november 2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, punkterna 26–31). Jag har vissa förbehåll mot denna kvalificering, vilken av liknande skäl skulle kunna tillämpas på praktiskt taget alla sektoriella tillsynsmyndigheter.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten. Direktiv 2012/34

4. Artikel 3 (Definitioner) har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

- 1) järnvägsföretag: varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med detta direktiv vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg med kravet att företaget måste tillhandahålla dragkraft; detta gäller även företag som endast tillhandahåller dragkraft.
- 2) infrastrukturförvaltare: varje organ eller företag som särskilt ansvarar för att anlägga, förvalta och underhålla järnvägsinfrastruktur, inklusive trafikledning, trafikstyrning och signalering. Infrastrukturförvaltarens uppgifter med avseende på järnvägsnät eller del av ett järnvägsnät får tilldelas olika organ eller företag,
- 3) järnvägsinfrastruktur: de anläggningar som finns förtecknade i bilaga I.

...

- 11) anläggning för tjänster: installationer, inklusive mark, byggnader och utrustning, som delvis eller helt särskilt iordningställts, för att medge tillhandahållande av en eller flera av de tjänster som avses i punkterna 2–4 i bilaga II.
- 12) tjänsteleverantör: varje offentlig eller privat enhet som ansvarar för förvaltningen av en eller flera anläggningar för tjänster eller sådant tillhandahållande av en eller flera tjänster till järnvägsföretag som avses i punkterna 2–4 i bilaga II.

...”

5. Artikel 13 (”Villkor för tillträde till tjänster”) har följande lydelse:

”1. Infrastrukturförvaltare ska på ett icke-diskriminerande sätt tillhandahålla alla järnvägsföretag det minimipaket av tillträdestjänster som anges i punkt 1 i bilaga II.

2. Tjänsteleverantörer ska på ett icke-diskriminerande sätt tillhandahålla samtliga järnvägsföretag tillträde, inbegripet tillträde till järnvägsspår, till de anläggningar som avses i punkt 2 i bilaga II och till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar.

...

4. Järnvägsföretags begäran om tillträde till och tillhandahållande av tjänster inom den anläggning för tjänster som avses i punkt 2 i bilaga II ska besvaras inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas av det nationella regleringsorgan som avses i artikel 55. En sådan begäran får avslås endast om det finns praktiskt möjliga alternativ som gör det möjligt för dem att bedriva den berörda gods- eller persontrafiken på samma linjer under ekonomiskt godtagbara förhållanden. ...

...”

6. I artikel 31 ("Principer för fastställande och uttag av avgifter") föreskrivs följande:

"1. Avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och av anläggningar för tjänster ska betalas till infrastrukturförvaltaren respektive tjänsteleverantören och användas för att finansiera deras verksamheter.

...

3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 i denna artikel eller artikel 32 ska avgiften för minimipaketet och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

...

7. Den avgift som tas ut för det tillträde till järnvägsspår inom anläggningar för tjänster som avses i punkt 2 i bilaga II och tillhandahållandet av tjänster i dessa anläggningar får inte överstiga kostnaden för tillhandahållandet av tjänsten, plus en rimlig vinst."

7. Bilaga I ("Förteckning över järnvägsinfrastrukturanläggningar") har följande lydelse:

"Järnvägsinfrastrukturen består av följande anläggningar, förutsatt att de ingår i en spåranläggning, inklusive sidospår, med undantag för spår inom underhålls- och reparationsverkstäder, förråd eller lokstallar samt privata anslutningslinjer eller sidospår:

- Mark.
- Bana och banunderbyggnad, i synnerhet banvallar, skärningar, dräneringskanaler och diken, murade diken, kulvertar, reveterade väggar, planteringar för skydd av jordvallssluttningar osv.; plattformar för passagerare eller gods, inklusive stationer för passagerare och godsterminaler; parallellvägar och gångbanor; avgränsningsmurar, häckar, inhägnader; brandgator; växeluppvärmningsapparat; korsningar osv.; snöskärmar.

...

- Tillfarter för passagerare och gods, inklusive tillfartsvägar och gångvägar för passagerare som anländer eller avlägsnar sig till fots.

...

- Tjänstebyggnader för banförvaltning, inbegripet en andel installationer för uppbörd av transportavgifter."

8. I bilaga II ("Tjänster som ska tillhandahållas järnvägsföretagen (som avses i artikel 13)") föreskrivs följande:

"1. Minimipaket av tillträdestjänster ska omfatta följande:

- a) Behandling av ansökningar om järnvägsinfrastrukturkapacitet.
- b) Rätt att utnyttja den kapacitet som beviljats.
- c) Användning av järnvägsinfrastrukturen, inklusive växlar och övergångsspår i tågspår.

...

2. Tillträde, inbegripet tillträde till järnvägsspår, ska också ges till följande anläggningar för tjänster, när sådana finns, och till tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar:

- a) Stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter, även för förmedling av reseinformation och lokaler lämpliga för biljettförsäljning.

...”.

B. Nationell rätt. Eisenbahngesetz (Järnvägslagen)

9. I 10a § definieras begreppet järnvägsinfrastruktur genom direkt hänvisning till bilaga I i direktiv 2012/34.

10. I 58 § behandlas minimiprestationer, däribland utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen, i ordalag som är identiska med dem i punkt 1 c i bilaga II till direktiv 2012/34.

11. I 58b §, som handlar om anläggningar för tjänster och tillhandahållande av tjänster, föreskrivs det att tjänsteleverantörerna på icke-diskriminerande villkor ska ge tillträde till sina anläggningar, med en liknande formulering som den i punkt 2 i bilaga II till direktiv 2012/34.

12. Vad beträffar driftkostnaderna för den tågtrafik som bedrivs och fastställandet av avgifter för tjänsterna, återges i 67 § och 69b § stycke 1 de kriterier som fastställs i artikel 13.3 respektive 13.7 i direktiv 2012/34.

II. Faktiska omständigheter i det nationella målet och tolkningsfrågan

13. ÖBB-Infrastruktur AG (nedan kallat ÖBB) är det bolag som förvaltar järnvägsinfrastrukturen i Österrike, i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2012/34, och bolaget är dessutom tjänsteleverantör.⁴

14. WESTbahn Management GmbH (nedan kallad Westbahn) är ett av de järnvägsföretag (i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2012/34) som bedriver persontrafik på järnväg. Bolaget beställer därför tågslägen och stopp vid trafikstationer av ÖBB och betalar avgifter för detta.

15. Westbahn ansåg att den stationsavgift som ÖBB tog ut var för hög och ingav därför klagomål till regleringsorganet som inrättats enligt artikel 55 i direktiv 2012/34).

16. Tvisten handlar om huruvida plattformar för passagerare ska klassificeras som a) tjänst inom ramen för ”minimipaketet av tillträdestjänster” i den mening som avses i punkt 1 i bilaga II i direktiv 2012/34 eller som b) anläggning för tjänster i den mening som avses i punkt 2 a i bilaga II till samma direktiv, vid beräkningen av de avgifterna.

17. Regleringsorganets tvivel har uppkommit på grund av att ”minimipaketet av tillträdestjänster” ändrades genom direktiv 2012/34:

- Det var dessförinnan ostridigt att användning av plattformar för passagerare ingick i begreppet användning av stationer.

⁴ Begreppen infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantör definieras i artikel 3.2 och 3.12 i direktiv 2012/34. Även om de i princip anses ha olika uppgifter, medger artikel 13.3 tredje stycket i direktivet att infrastrukturförvaltare samtidigt är tjänsteleverantör. Så är fallet i Österrike, där ÖBB har båda dessa uppgifter.

- Vid preciseringen av det ”minimipaket av tillträdestjänster” som infrastrukturförvaltarna ska tillhandahålla alla järnvägsföretag, infördes emellertid ett nytt inslag i punkt 1 c i bilaga II till direktiv 2012/34, nämligen ”användning av järnvägsinfrastrukturen”.
 - Vidare ingår i ”förteckningen över järnvägsinfrastrukturanläggningar” i bilaga I till direktiv 2012/34 ”plattformar för passagerare eller gods, inklusive stationer för passagerare och godsterminaler”.
18. Tvistens utgång påverkar beräkningen av de tillträdesavgifter som järnvägsföretagen ska betala.
- Om plattformar för passagerare ska anses vara anläggningar för tjänster ska kostnadskriteriet för tillhandahållande av tjänster i artikel 31.7 i direktiv 2012/34 (kostnad för tillhandahållandet av tjänsten, plus en rimlig vinst) tillämpas.
 - Om de däremot ska anses utgöra en del av den järnvägsinfrastruktur som ingår i ”minimipaketet av tillträdestjänster”, ska kostnadskriteriet i artikel 31.3 i direktiv 2012/34 (den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs) tillämpas.

19. Det hänskjutande organet undrar även om enbart plattformar för passagerare vid ”stationer för passagerare” ingår i minimipaketet av tillträdestjänster eller om det även innefattar plattformar för passagerare vid enkla hållplatser, vilka utgör den största andelen av de sammanlagt 1 069 trafikstationerna i Österrike. Den anser att om plattformar för passagerare vid stationer för passagerare redan ingår, finns det än större anledning att plattformar vid hållplatser också ska anses göra det, eftersom de utan tvekan också möjliggör på- och avstigning för passagerare.

20. Regleringsorganet har påpekat att det inte framgår av skälen i direktiv 2012/34 att kostnadsprinciperna skulle ha ändrats och inte heller att plattformar för passagerare nu ska anses ingå i minimipaketet av tillträdestjänster. Om så vore fallet skulle det innebära en avsevärd förändring av kostnadsprinciperna, eftersom många kostnadsposter då skulle uteslutas vid beräkningen av kostnaderna för användning av stationer. Regleringsorganet anser således att plattformar för passagerare rimligen inte kan anses ingå i minimipaketet av tillträdestjänster, utan att de ska hänföras till rubriken stationer för passagerare, det vill säga till kategorin anläggningar för tjänster.

21. Mot bakgrund av detta har regleringsorganet hänskjutit följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska punkt 2 a i bilaga II till [direktiv 2012/34] tolkas så, att det där angivna rekvisitet ’[s]tationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter’ omfattar ’plattformar för passagerare’ enligt bilaga I andra strecksatsen till detta direktiv?”

2) Om fråga 1 besvaras nekande:

Ska punkt 1 c i bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32) tolkas så, att det där angivna rekvisitet ’[a]nvändning av järnvägsinfrastrukturen’ omfattar användningen av plattformar för passagerare enligt andra strecksatsen i bilaga I till detta direktiv?”

III. Förfarandet vid EU-domstolen

22. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 23 mars 2018.

23. ÖBB, Westbahn, den polska och den franska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag för den polska regeringen var samtliga närvarande vid förhandlingen den 17 januari 2019.

IV. Bedömning

A. Tillvägagångssätt

24. Jag anser liksom merparten av de som yttrat sig i detta mål om förhandsavgörande att de två tolkningsfrågor som regleringsorganet har hänskjutit kan besvaras med ett enda svar.

25. För att förtydliga debatten bör det erinras om att de tjänster som ska tillhandahållas järnvägsföretagen enligt bilaga II i direktiv 2012/34 innefattar följande:

- De som ingår i det minimipaket av tillträdestjänster som nämns i punkt 1.
- De som anges i punkterna 2, 3 och 4 och som avser anläggningar för tjänster, tilläggstjänster respektive extra tjänster.

26. Artikel 13 i direktiv 2012/34 handlar om villkoren för järnvägsföretagens tillträde till de olika tjänsterna.

- När det gäller minimipaketet av tillträdestjänster, ska tjänsterna tillhandahållas av infrastrukturförvaltarna på ett icke-diskriminerande sätt (punkt 1).
- När det gäller anläggningarna för tjänster ska tjänsteleverantörerna på ett icke-diskriminerande sätt tillhandahålla samtliga järnvägsföretag "tillträde, inbegripet tillträde till järnvägsspår, till de anläggningar som avses i punkt 2 i bilaga II och till de tjänster som tillhandahålls i dessa anläggningar" (punkt 2).⁵

27. I direktiv 2012/34 föreskrivs att avgifter ska betalas för användningen av såväl järnvägsinfrastruktur som anläggningar för tjänster. Avgifterna ska betalas till infrastrukturförvaltaren respektive tjänsteleverantören, och de används för att finansiera deras verksamheter (artikel 31.1)⁶ enligt följande kriterier:

- För minimipaketet av tillträdestjänster, ska avgiften "fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs" (artikel 31.3 första stycket i direktiv 2012/34).
- Vad beträffar anläggningar för tjänster, får avgiften inte överstiga kostnaden för tillhandahållandet av tjänsten *plus en rimlig vinst* (artikel 31.7 i samma direktiv).

28. Om plattformar för passagerare skulle anses vara en anläggning för tjänster, skulle som jag tidigare påpekat den avgift som järnvägsföretaget ska betala till tjänsteleverantören kunna innefatta en del som utgör en rimlig vinst, till förmån för tjänsteleverantören. Om plattformarna däremot skulle anses ingå i minimipaketet av tillträdestjänster, får avgiften endast motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

5 Jag konstaterar att det finns språkliga skillnader mellan de olika versionerna av direktivet, vilka berör vissa bestämmelser som är centrala i förevarande mål (artikel 13.2, artikel 31.7 och punkt 2 i bilaga II till direktiv 2012/34). På vissa språk (franska, italienska och tyska) används formuleringen "tillträde till spår", men på andra (engelska, spanska, och portugisiska) används formuleringen "tillträde via järnväg". Det är kanske därför som ÖBB, på grundval av den tyska versionen, har betraktat uttrycket "tillträde till järnvägsspår" ur användarnas perspektiv och ser dessa som det subjekt som ska få "tillträde" och inte järnvägsföretagen, vilka i själva verket är de som tjänsterna är avsedda för. Under alla förhållanden anser jag inte att dessa språkliga skillnader är av någon betydelse. Det som ska eftersträvas är att järnvägsföretagen ska kunna nå (de övriga) anläggningarna för tjänster från järnvägsspåren och att järnvägsspåren ska kunna nås från anläggningarna för tjänster. När jag i fortsättningen använder ordet "tillträde" med avseende på järnvägsföretagen, syftar jag på "in- och utgående kommunikation mellan anläggningarna för tjänster och järnvägsspåren".

6 På grund av sina dubbla roller tar ÖBB ut båda avgifterna.

29. Stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga faciliteter, ingår bland de anläggningar för tjänster som nämns i punkt 2 a i bilaga II till direktiv 2012/34.

30. Även om det i direktivet inte klargörs vad som avses med begreppet "plattform för passagerare", visar dess normala betydelse, det vill säga utrymme som gör det möjligt för personer att stiga på och av tåget, att de kan finnas på eller utanför stationer (vid hållplatser).⁷

31. Rent intuitivt innefattar bilden av en järnvägsstation plattformar. Svaret på den första tolkningsfrågan borde således vara ja. Svarets skenbara klarhet grumlas emellertid, såsom jag påpekade i början av detta förslag till avgörande, genom punkt 1 i bilaga II till direktiv 2012/34, där det anges att "användning av järnvägsinfrastrukturen" ingår i minimipaketet av tillträdestjänster.

B. Plattformar för passagerare som (en del av) järnvägsinfrastrukturen

1. Tolkningen av bilagorna I och II till direktiv 2012/34

32. Trots att begreppet "järnvägsinfrastruktur" finns med bland "definitionerna" i artikel 3, preciseras de delar som ingår i den genom hänvisning till bilaga I. Bland dessa delar nämns uttryckligen "plattformar för passagerare".

33. Dessa plattformar ingår således utan tvekan i järnvägsinfrastrukturen enligt direktiv 2012/34 och därmed i minimipaketet av tillträdestjänster. Det handlar om ett uttryckligt beslut av unionslagstiftaren, som på så sätt ändrade det tidigare regelverket.

34. I direktiv 2001/14/EG,⁸ som var föregångare till direktiv 2012/34, ingick inte användning av järnvägsinfrastrukturen i minimipaketet av tillträdestjänster, vilket innebär att skillnaden mellan den och anläggningarna för tjänster, vilka definierades i bilaga II, inte byggde på någon förteckning över vad som ingick i järnvägsinfrastrukturen.

35. Mot bakgrund av detta har ÖBB och den franska och den polska regeringen gjort gällande att om unionslagstiftaren hade haft för avsikt att ändra det tidigare regelverket så hade den gjort det uttryckligen och motiverat det i skälen i det nya direktivet. Om plattformar för passagerare skulle ha innefattats i begreppet järnvägsinfrastruktur skulle det ha inneburit en viktig förändring jämfört med det tidigare regelverket.

⁷ I beslutet att begära förhandsavgörande görs skillnad mellan "plattformar för passagerare som befinner sig i stationer" och "plattformar för passagerare vid enkla hållplatser" (punkt 23). Det som en järnvägsstation och en hållplats har gemensamt är plattformen. En station har förutom plattformar sidospår och andra kompletterande anläggningar för manövrering av och underhåll på tågen, men även utrymmen för att betjäna passagerarna och godshanteringsutrymmen. En hållplats däremot består i stort sett bara av en plattform med vissa tillbehör för att möjliggöra väntan på att få tillträde till tåget. Jag anser därför att eftersom stationer nämns i punkt 2 a i bilaga II, bör uppmärksamheten riktas mot de plattformar som finns där, oavsett eventuella hänvisningar till hållplatser.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 2001, s. 29).

36. Jag anser emellertid inte att det argumentet är övertygande. Innehållet i artikel 2 i direktiv 91/440/EEG⁹ visar hur dess tillämpningsområde preciserades med avseende på ”förvaltningen av järnvägsinfrastrukturen”. För att definiera den hänvisades det i artikel 3 tredje strecksatsen till del A i bilaga I till förordning (EEG) nr 2598/70.¹⁰ I denna bilaga, vars lydelse är nästan identisk med lydelsen av bilaga I till direktiv 2012/34, nämns plattformar för passagerare och gods i uppräkningslistan.

37. En jämförelse av de båda direktiven visar att en av de meningar som har lagts till just rör plattformar för passagerare eller gods, med avseende på vilka formuleringen ”inklusive stationer för passagerare och godsterminaler” har lagts till i bilaga I i direktiv 2012/34.

38. Det är otänkbart att detta tillägg inte skulle ha varit avsiktligt,¹¹ i synnerhet med tanke på att stationer för passagerare i punkt 2 a i bilaga II i direktiv 2012/34 ingår i begreppet anläggningar för tjänster, och att plattformarna utgör själva existensberättigandet för en station när det gäller passagerarnas tillträde till tågen. Mot bakgrund av detta kan ingen annan slutsats dras än att lagstiftarens avsikt har varit att plattformar för passagerare, även sådana som finns på stationer, ska anses ingå i järnvägsinfrastrukturen.¹²

39. Samma lagstiftare har senare bekräftat sin ståndpunkt, eftersom de ändringar som har införts genom direktiv (EU) 2016/2370¹³ inte har påverkat lydelsen av bilaga I till direktiv 2012/34.

40. Kommissionen har på ett övertygande sätt förklarat varför den valde detta alternativ. Åtskillnaden mellan minimipaketet av tillträdestjänster (som säkerställer de prestationer utan vilka tågtrafiken inte kan bedrivas) och tillträdet till anläggningarna för tjänster får konsekvenser som inte bara är ekonomiska, på grund av de olika kriterierna för att fastställa avgifterna, utan som även innebär att olika regler gäller för rätten till tillträde. När det gäller minimiprestationerna är tillträdet obligatoriskt, medan en begäran får avslås när det gäller anläggningar för tjänster om det finns praktiskt möjliga alternativ.

41. Direktiv 2012/34 säkerställer tillträdet till såväl järnvägsinfrastrukturen som anläggningarna för tjänster. Rätten till tillträde är emellertid inte lika stark i de båda fallen. När det gäller järnvägsinfrastrukturen är bestämmelserna mycket strikta och det går inte att neka järnvägsföretagen tillträde. I skäl 65 i direktiv 2012/34 anges det att det är önskvärt att fastställa ”vilka delar av infrastrukturtjänsterna som är *väsentliga* för att en operatör ska kunna tillhandahålla en tjänst och som bör tillhandahållas som motprestation till lägsta möjliga tillträdesavgifter”.¹⁴

42. Det förfarande som föreskrivs i direktiv 2012/34 för att fördela infrastrukturkapaciteten mellan järnvägsbolagen, visar att målet är att dessa ska få tillträde till den tilldelade kapaciteten.

9 Rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, 1991, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 45).

10 Kommissionens förordning (EEG) nr 2598/70 av den 18 december 1970 om vilka uppgifter som skall tas upp under de olika rubrikerna i blanketterna för redovisning i bilaga 1 till rådets förordning (EEG) nr 1108/70 av den 4 juni 1970 (EGT L 278, 1970, s. 1; svensk specialutgåva område 7, volym 1, s. 110). Det var en förordning som utgjorde komplement till förordning (EEG) nr 1108/70 av den 4 juni 1970 om införande av ett redovisningssystem för infrastrukturkostnader för transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 130, 1970, s. 4; svensk specialutgåva område 7, volym 1, s. 100).

11 Det hade visserligen varit önskvärt att den som utformat direktiv 2012/34 hade redovisat sina avsikter i skälen till direktivet, men avsaknaden av ett sådant skäl innebär inte att det går att bortse från den enda förklaring som är förenlig med direktivets innehåll, sammanhang och syfte.

12 Jag tror inte att det i detta sammanhang är någon skillnad mellan plattformar på stationer och plattformar på hållplatser: bestämmelsen innefattar *alla* plattformar, vilket framgår av tillägget av formuleringen ”inklusive stationer”.

13 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen (EUT L 352, 2016, s. 1).

14 Min kursivering.

43. Som jag påpekade i målet SJ¹⁵ har järnvägsinfrastrukturen en begränsad kapacitet.¹⁶ Detta framhålls i skäl 58 i direktiv 2012/34, i vilket det anges att "[i] systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör hänsyn tas till effekten av ökande utnyttjande av infrastrukturkapacitet och i sista hand kapacitetsbrist".

44. Syftet med det förfarande för tilldelning av infrastrukturkapacitet som föreskrivs i direktiv 2012/34, är att järnvägsföretagen verkligen ska få tillgång till den tilldelade kapaciteten och att de ska ha rätt att använda den, såsom föreskrivs i artikel 13.1 jämförd med punkt 1 b i bilaga II.

45. När det gäller anläggningar för tjänster är kraven däremot mer flexibla. I artikel 13.4 i direktiv 2012/34 föreskrivs att järnvägsföretags begäran om tillträde "får avslås endast om det finns praktiskt möjliga alternativ som gör det möjligt för dem att bedriva den berörda gods- eller persontrafiken på samma linjer under ekonomiskt godtagbara förhållanden".

46. Lagstiftaren har således eftersträvat att tillgängligheten till plattformarna alltid ska vara säkerställd, som en del av minimipaketet av tillträdestjänster, genom att inkludera dem i de *väsentliga* delar som avses i bilaga I till direktiv 2012/34.

47. Det är logiskt att det förhåller sig så, eftersom tågen inte kan användas operativt om det inte säkerställs att på- och avstigning kan ske via plattformarna. Det innebär att det säkerställs att plattformarna, oavsett om de finns på en station eller bara på en hållplats, ska kunna användas av järnvägsföretagen när de tillhandahåller sina tjänster.

48. Det kan dessutom konstateras att plattformar för passagerare i merparten av medlemsstaterna de facto anses tillhöra järnvägsinfrastrukturen.¹⁷ Det förefaller således inte som om avsaknaden av en förklaring i skälen i direktiv 2012/34 skulle påverka den korrekta tolkningen av artiklarna i direktivet.

49. Unionslagstiftarens vilja är således inte bara tydligt klargjord i direktiv 2012/34, utan den motiveras även i materiellt hänseende av nödvändigheten av att järnvägsföretagens tillträde till plattformarna säkerställs under alla förhållanden.

2. Argumenten mot denna tolkning

50. ÖBB och den franska och den polska regeringen har intagit en motsatt ståndpunkt till den som jag har redovisat ovan (och som förespråkas av kommissionen och Westbahn) och de anger flera skäl till det, av vilka jag redan har uttalat mig om några (till exempel det som rör avsaknaden av ett specifikt skäl i direktiv 2012/34 som motiverar det ändrade regelverket).

51. Sammanfattningsvis handlar dessa skäl antingen om den fysiska åtskillnaden mellan järnvägsinfrastrukturen och anläggningarna för tjänster (som kriterium för avgränsningen av utövandet av befogenheter mellan infrastrukturförvaltaren och tjänsteleverantörerna), eller om de ekonomiska konsekvenserna.

15 Mål C-388/17, EU:C:2018:738, punkt 52 och följande punkter.

16 I skäl 71 i direktiv 2012/34 anges att järnvägsinfrastruktur är ett naturligt monopol.

17 Detta hävdar Independent Regulators' Group - Rail (en sammanslutning av regleringsmyndigheter för järnvägssektorn, vars samarbete främjas i artikel 57 i direktiv 2012/34), i en kartläggning av tillämpningen av avgifter för användning av anläggningar för tjänster i olika länder i Europa. Se "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 av den 27 november 2017, s. 14. Den omfattar Tyskland, Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Slovenien, Spanien, Finland, Frankrike, Grekland, Ungern, Italien, Norge, Polen, Portugal, Förenade kungariket, Rumänien och Sverige. Innehållet i denna rapport var föremål för debatt vid förhandlingen.

52. Jag vill redan här klargöra att jag anser att de argument som ÖBB och den franska och den polska regeringen har anfört, innebär en tolkning *contra legem* av direktiv 2012/34.¹⁸ Deras ståndpunkt har framför allt sin grund i de (obestridliga) praktiska svårigheter som det innebär att betrakta plattformar som en del av järnvägsinfrastrukturen och den avspeglar snarast en kritik mot det lagstiftningsbeslut som tagit sig uttryck i direktiv 2012/34.

a) Fysisk avgränsning av utrymmen

53. Det måste av naturliga skäl finnas en fysisk koppling mellan plattformar (infrastruktur vars användning behandlas i punkt 1 i bilaga II jämförd med bilaga I till direktiv 2012/34) och stationer för passagerare (anläggningar för tjänster enligt punkt 2 i nämnda bilaga II). Det måste finnas en plats (eller snarare en linje) där driften av anläggningar för tågtrafik upphör och användandet av infrastruktur börjar. På grundval av denna faktor varierar den materiella fördelningen av befogenheter över de olika utrymmena som direktiv 2012/34 tilldelar dels infrastrukturförvaltare och dels tjänsteleverantörer.

54. Det ska medges att de praktiska svårigheter som ÖBB och den franska och den polska regeringen har pekat på när det gäller avgränsningen av dessa utrymmen inte är försumbara. Det kan vara svårt att exakt fastställa var *gränsen* går mellan dessa, framför allt i vissa mer komplicerade fall.¹⁹ Dessa svårigheter får emellertid inte fördunkla den regel som lagstiftaren har infört, nämligen att plattformarna som sådana tillhör järnvägsinfrastrukturen.

55. Även om konsekvenserna för avgifterna ska behandlas i nästa avsnitt, vill jag här betona att artikel 31.3 första stycket i direktiv 2012/34 hänvisar till "avgiften för minimipaketet och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster". Där hänvisas således till infrastruktur för *övergång* till anläggningar för tjänster, vilken omfattas av infrastrukturförvaltarens befogenheter.

56. ÖBB anser att det inte ska finnas någon *blandning* mellan järnvägsinfrastrukturens delar och anläggningarna för tjänster. ÖBB anser att om plattformarna skulle ingå i minimipaketet av tillträdestjänster, skulle det rubba fördelningen av uppgifter mellan förvaltaren av den förstnämnda (infrastrukturen) och tjänsteleverantören (vid anläggningarna för tjänster). Det ankommer dessutom på tjänsteleverantören att ge tillträde till dessa anläggningar, "inbegripet tillträde till järnvägsspår". Enligt ÖBB är punkt 2 i bilaga II den bestämmelse som är direkt tillämplig på plattformar och den innefattar anläggningar för tjänster, däribland stationer.²⁰

57. ÖBB:s ståndpunkt bygger på en syn på infrastruktur som bara beaktar järnvägsspåren och de delar som är nödvändiga för byggandet av dem. Detta synsätt var motiverat fram till den normativa förändring som tog sig uttryck i bilaga I till direktiv 2012/34 men är det inte längre, eftersom begreppet järnvägsinfrastruktur har vidgats på det ovan beskrivna sättet.

58. ÖBB måste medge att även järnvägsspåren är en *del* av en station för passagerare, i uttryckets sedvanliga betydelse, utan att de för den skull ska behandlas som anläggningar för tjänster. Ett motsvarande resonemang kan tillämpas på plattformar, sedan ikraftträdandet av direktiv 2012/34.

18 Den franska regeringen yrkade vid förhandlingen att domstolen skulle göra en "tolkning som avviker från ordalydelsen" av det direktivet.

19 ÖBB nämnde bland annat de underjordiska tunnlar som möjliggör tillträde till plattformarna vid vissa stationer för passagerare.

20 Denna förklaring beaktar inte i tillräcklig utsträckning att bilaga I i förteckningen över de delar som ingår i järnvägsinfrastrukturen, uttryckligen nämner plattformar för passagerare, däribland plattformar vid stationer.

59. Uppräkningen av anläggningar för tjänster i punkt 2 i bilaga II till direktiv 2012/34, visar att merparten av dem finns i utrymmen som är åtskilda från själva järnvägslinjerna.²¹ Vid stationer förekommer däremot både spåranläggningar och sidospår, vilket innebär att järnvägsinfrastrukturen där är sammanflätad med anläggningen för tjänster och att det inte är nödvändigt att ge ett självständigt tillträde eftersom denna just utgörs av spåren i själva järnvägsinfrastrukturen.

60. Det finns således inget som hindrar att infrastrukturförvaltarens befogenheter sträcker sig längre än till de spår som löper genom stationen och även innefattar plattformar för passagerare. De sistnämnda fungerar som sådan ”infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster” som avses i artikel 31.1 i direktiv 2012/34.

61. För att kunna klargöra närmare hur plattformen är förbunden med de olika delarna av anläggningen för tjänster, måste man se till hur varje enskild station är utformad. Eftersom det inte finns någon bestämmelse som närmare definierar de olika utrymmena, måste infrastrukturförvaltaren och tjänsteleverantören vid stationen komma överens eller vända sig till regleringsmyndigheten för att få tvister mellan dem lösta.

b) Ekonomiska konsekvenser

62. De som menar att plattformar för passagerare inte ska anses vara en del av den järnvägsinfrastruktur som omfattas av minimipaketet av tillträdestjänster, pekar på de ekonomiska konsekvenserna av denna åtgärd, eftersom avgiften för användningen av den inte får överstiga den kostnad som uppstår som en direkt följd av dess användning (marginalkostnadsprincipen).²²

63. Detta argument påverkar i själva verket inte på något sätt tolkningen av de bestämmelser i direktiv 2012/34 som tolkningsfrågorna egentligen handlar om. Om det ”följer av unionsrättens definition att plattformar för passagerare utgör en del av järnvägsinfrastrukturen”, vilket regleringsorganet medger,²³ måste denna förutsättning ligga till grund för de konsekvenser det får för den avgift som utgör motprestation för användandet av infrastrukturen.

64. De anläggningar som nämns i bilaga I måste således beaktas vid beräkningen av denna avgift, med hänsyn till vad som föreskrivs i artikel 29 och följande artiklar i direktiv 2012/34 och, från och med dess ikraftträdande, genomförandeförordning (EU) 2015/909.²⁴ I denna förordning beaktas den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, vid fastställandet av de avgifter för minimipaketet av tillträdestjänster och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar som avses i artikel 31.3 i direktiv 2012/34.

65. Om plattformarna anses utgöra en del av järnvägsinfrastrukturen innebär det att de inte ska beaktas vid beräkningen av avgiften för användning av anläggningarna för tjänster. Avgiften för användning av plattformarna får således inte innefatta en *rimlig vinst*. Detta kan eventuellt medföra en minskning av intäkterna för tjänsteleverantörerna, vilka hittills har ansvarat för plattformarna på grund av att de felaktigt har ansetts utgöra en del av anläggningarna för tjänster.

21 Det gäller godsterminaler, sidospår för uppställning, underhållsanläggningar, tekniska anläggningar och bränsledepåer.

22 I dokumentet ”Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe”, som utarbetats av IRG-Rail [IRG-Rail (18) 10], påpekas det på sidan 10 att beräkningen av avgiften för minimitillträde i de flesta länder sker på grundval av den marginalkostnad som uppstår för infrastrukturförvaltaren på grund av infrastrukturens användning.

23 Punkt 6, *in fine*, i punkt IV (förklaringar till tolkningsfrågorna) i beslutet att begära förhandsavgörande.

24 Kommissionens genomförandeförordning av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs (EUT L 148, 2015, s. 17).

66. Denna konsekvens utgör som sagt inte något som helst hinder för tolkningen av bilagorna I och II till direktiv 2012/34. Den omständigheten att det inte går att inkludera plattformar vid stationer i avgiften för anläggningar för tjänster, mildras för övrigt genom att ansvaret för dessa plattformar (byggande och underhåll) flyttas och att tjänsteleverantören slipper det.

67. Den polska regeringen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att syftena med direktiv 2012/34, bland annat att järnvägstransporterna ska vara effektiva och konkurrenskraftiga i jämförelse med andra transportsätt (skäl 5), åsidosätts om plattformar för passagerare inte anses ingå i anläggningar för tjänster. Den polska regeringen anför vidare att detta syfte kompletteras med möjligheten för tjänsteleverantörerna att ta ut avgifter som innefattar en rimlig vinst. Den vinst som tjänsteleverantörerna därmed erhåller kan användas för att förbättra anläggningarna, bland annat plattformarna för passagerare, som är den plats där passagerarna bör tillförsäkras den högsta komfort- och säkerhetsnivån, vilket innebär att de erbjuds bättre service.

68. Detta och andra liknande argument kan belysa en oönskad konsekvens av det nuvarande regelverket, men det är inte tillräckligt för att tolka det i strid med dess ordalydelse och än mindre för att hävda att det inte är giltigt (vilket ingen för övrigt har gjort). Det bygger dessutom på en diskutabel premis, nämligen att den kvalitet som följer av ökade investeringar bara kan uppnås genom en högre avgift.

69. Det finns naturligtvis inget som säger att det kriterium som tillämpas i direktiv 2012/34 nödvändigtvis leder till att det samtidigt finns en bristfällig järnvägsinfrastruktur och oklanderliga anläggningar för tjänster, till följd av skillnaderna mellan de olika avgifterna. Det ska under alla förhållanden erinras om att det i artiklarna 8 och 32 i direktiv 2012/34 föreskrivs mekanismer som gör det möjligt för medlemsstaterna att besluta om åtgärder för ekonomiskt stöd till infrastrukturförvaltare.

C. Begränsning av domens rättsverkningar i tiden

70. ÖBB menar att om domstolen skulle finna att plattformar för passagerare ska anses ingå i järnvägsinfrastrukturen enligt direktiv 2012/34, så ska domen ha verkan först från och med tidpunkten för dess offentliggörande.

71. Som stöd för denna ståndpunkt har ÖBB hänvisat till de ekonomiska återverkningarna och att bolaget har handlat i god tro, eftersom det inte uppfattade att direktiv 2012/34 medförde någon väsentlig förändring av regelverket i direktiv 2001/14. ÖBB anser att medlemsstaternas och kommissionens beteende, vilka inte har angripit de österrikiska bestämmelserna, ger stöd för dess ståndpunkt.

72. Det följer av domstolens fasta praxis att den tolkning av en unionsbestämmelse som domstolen gör, vid utövandet av sin behörighet enligt artikel 267 FEUF, innebär att den aktuella bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde klargörs och förtydligas, såsom den ska eller borde ha tolkats och tillämpats från och med sitt ikraftträdande. Av detta följer att en sålunda tolkad bestämmelse kan och ska tillämpas av domstolarna även beträffande rättsförhållanden som har uppkommit före meddelandet av den dom i vilken begäran om tolkning prövas, om villkoren för att väcka talan vid behörig domstol om tillämpningen av nämnda bestämmelse är uppfyllda i övrigt.²⁵

²⁵ Dom av den 27 februari 2014, *Transportes Jordi Besora* (C-82/12, EU:C:2014:108), punkt 40 och där angiven praxis.

73. Domstolen kan i undantagsfall, med tillämpning av den i unionens rättsordning ingående allmänna rättssäkerhetsprincipen, begränsa de berördas möjlighet att åberopa en bestämmelse som den tolkat i syfte att ifrågasätta i god tro etablerade rättsförhållanden. För att en sådan begränsning ska kunna komma i fråga ska två väsentliga kriterier vara uppfyllda, nämligen att de berörda handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar.

74. Domstolen har använt denna lösning när det har förelegat fara för svåra ekonomiska återverkningar, som i synnerhet har berott på de många rättsförhållanden som i god tro har upprättats på grundval av den lagstiftning som har ansetts vara gällande, och när det har framgått att individerna och de nationella myndigheterna har förmåtts att bete sig på ett sätt som har stridit mot unionens lagstiftning på grund av objektiv och betydande osäkerhet beträffande de unionsrättsliga bestämmelsernas räckvidd; en osäkerhet som andra medlemsstaters eller kommissionens beteenden²⁶ eventuellt har bidragit till.

75. Jag anser att inget av dessa villkor är uppfyllt i förevarande mål:

- Även om lagstiftarens beslut att plattformarna ska anses ingå i järnvägsinfrastrukturen inte har åtföljts av någon förklaring i skälen i direktiv 2012/34, är bestämmelsens lydelse tydlig och den har inte gett upphov till någon osäkerhet i merparten av medlemsstaterna.²⁷
- ÖBB har inte kvantifierat, inte ens ungefärligt, de ekonomiska återverkningarna av att plattformar vid stationer ska anses ingå i järnvägsinfrastrukturen. Vidare hänvisar ÖBB i sitt skriftliga yttrande²⁸ till den eventuella ”ersättning för den ekonomiska skadan” som medlemsstaterna bör betala. Ingen av dessa (inte heller Österrike som inte har medverkat i detta mål om förhandsavgörande) har anslutit sig till ÖBB:s yrkande rörande domens verkningar i tiden.

V. Förslag till avgörande

76. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska lämna följande svar till Schienen-Control Kommission (regleringsorganet för järnvägssektorn, Österrike):

Bilaga I och II, punkterna 1 c och 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, ska tolkas så, att plattformar för passagerare vid stationer ingår i den järnvägsinfrastruktur vars användning ingår i det ”minimipaket av tillträdestjänster” som är tillgängligt för alla järnvägsföretag.

²⁶ Dom av den 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108), punkterna 42 och 43, dom av den 3 juni 2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312), punkterna 50 och 51, och dom av den 10 maj 2012, Santander Asset Management SGIIC m.fl. (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286), punkterna 59 och 60.

²⁷ Jag hänvisar till det dokument som citerats i fotnot 17.

²⁸ Punkt 54. Vid förhandlingen tog ÖBB inte upp frågan om begränsning av domens verkningar i tiden.