



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
föredraget den 21 september 2023<sup>1</sup>

**Mål C-582/22**

**Die Länderbahn GmbH DLB,  
Prignitzer Eisenbahn GmbH,  
Ostdeutsche Eisenbahn,  
Ostseeland Verkehrs GmbH**  
**mot**  
**Bundesrepublik Deutschland,**  
**ytterligare deltagare i rättegången:**  
**DB Netz AG**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Järnvägstransporter – Direktiv 2012/34/EU – Artikel 56 – Regleringsorgan – Behörighet att överpröva avgifter avseende tågplaner som löpt ut – Möjlighet att anta beslut med retroaktiv verkan – Tidsmässiga begränsningar för väckande av talan – Regleringsorganets besluts rättsverkningar – Befogenhet att förplikta infrastrukturförvaltaren att återbetala avgifter som tagits ut felaktigt”

1. Denna begäran om förhandsavgörande har sitt ursprung i en tvist som rör det tyska regleringsorganets<sup>2</sup> behörighet att pröva infrastrukturförvaltarens beslut om de avgifter som järnvägsföretagen ska betala. Några av dessa begärde utan framgång att detta regleringsorgan skulle förplikta infrastrukturförvaltaren att återbetala de avgifter som de ansåg hade betalats felaktigt.

2. Den domstol som handlägger målet begär att EU-domstolen ska tolka olika bestämmelser i direktiv 2012/34/EU<sup>3</sup> om behörigheten för de nationella regleringsorganen för järnvägssektorn.

<sup>1</sup> Originalspråk: spanska.

<sup>2</sup> Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (den federala myndigheten för elektricitets-, gas-, tele- och järnvägsnäten samt postväsendet) (nedan kallad Bundesnetzagentur).

<sup>3</sup> 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).

## I. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt Direktiv 2012/34

3. 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 ansvarar för drift, underhåll och modernisering av järnvägsinfrastruktur på ett nät, samt för deltagande i dess utveckling, i enlighet med regler som medlemsstaten fastställer inom ramen för sin allmänna politik avseende utveckling och finansiering av infrastruktur.

...

19. *sökande*: ett järnvägsföretag eller en internationell sammanslutning av järnvägsföretag eller andra fysiska eller juridiska personer, såsom till exempel behöriga myndigheter enligt förordning (EG) nr 1370/2007 och befraktare, speditörer samt operatörer för kombinerade transporter, som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att ansöka om infrastrukturkapacitet.

...

25. *järnvägsnät*: hela den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av en infrastrukturförvaltare.

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

...

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

..."

4. I artikel 55 ("Regleringsorgan") föreskrivs följande:

"1. Varje medlemsstat ska upprätta ett enda nationellt regleringsorgan för järnvägssektorn. ...

..."

5. I artikel 56 ("Regleringsorganets uppgifter") specificeras följande:

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

...

d) avgiftssystemet,

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

...

2. Utan att det påverkar de nationella konkurrensmyndigheternas befogenheter att säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster, ska regleringsorganet ha befogenhet att övervaka konkurrenssituationen på marknaderna för järnvägstjänster, däribland i synnerhet marknaden för persontrafik med höghastighetståg, och infrastrukturförvaltarens verksamhet i samband med punkt 1 a–j. Regleringsorganet ska särskilt, på eget initiativ och i syfte att förhindra diskriminering av sökande, kontrollera att punkt 1 a–j efterlevs. I synnerhet ska det kontrollera huruvida beskrivningen av järnvägsnätet innehåller diskriminerande bestämmelser eller ger infrastrukturförvaltaren godtyckliga befogenheter som kan användas för diskriminering av sökande.

...

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

...

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

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

...”

6. Bilaga VII ("Tidsplan för tilldelningsförfarandet") har följande lydelse:

- ”1. Tågplanen ska upprättas en gång per kalenderår.
2. Ändringarna av tågplanen ska genomföras vid midnatt den andra lördagen i december. Infrastrukturförvaltarna får komma överens om andra datum och i så fall ska de informera kommissionen om detta, om det kan påverka internationell trafik.

...”

### ***B. Tysk rätt National Eisenbahnregulierungsgesetz<sup>4</sup>***

7. I 66 § ("Regleringsmyndigheten och dess uppgifter") anges följande:

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

...

3) Om ingen överenskommelse träffas om tillträde eller om ett ramavtal, får regleringsorganet, på begäran av innehavaren av ett tillstånd för tillträde eller på eget initiativ, ompröva de beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren. Begäran måste lämnas in inom en tidsfrist inom vilken ... erbjudandet om att ingå avtal kan accepteras.

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

...

5. avgiftssystemet,

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

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

...”

8. I artikel 67 ("Tillsynsmyndighetens befogenheter, tillsyn övervakning av transportmarknaden, genomförandebestämmelser") föreskrivs följande:

”1) Regleringsorganet får, med avseende på järnvägar och övriga personer som omfattas av bestämmelserna i denna lag, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja eller

<sup>4</sup> Lagen om nationella järnvägsregler av den 29 augusti 2016 (BGBl. I, s. 2082), i dess lydelse enligt lagen av den 9 juni 2021 (BGBl. I, s. 1737). Nedan kallad ERegG.

förhindra överträdelser av denna lag eller av direkt tillämpliga unionsrättsakter inom ramen för denna lags tillämpningsområde. ...

...”

9. I 68 § ("Regleringsorganets beslut") specificeras följande:

"1) Regleringsorganet ska pröva ett klagomål inom en månad från det att klagomålet kommit in. I detta syfte ska regleringsorganet uppmana berörda parter att lämna de uppgifter som är nödvändiga för att det ska kunna fatta beslut och det ska inleda diskussioner med alla berörda parter. Det ska fatta beslut om alla klagomål och de vidta åtgärder som krävs för att avhjälpa situationen och meddela sitt motiverade beslut till de berörda parterna inom en förutbestämd och rimlig tidsfrist och under alla omständigheter inom sex veckor efter mottagandet av all relevant information. Utan att det påverkar konkurrensmyndigheternas befogenheter ska regleringsorganet på eget initiativ besluta om lämpliga åtgärder för att undvika diskriminering och snedvridning av marknaden.

2) Om, i det fall som avses i § 66.1 och 66.3, en järnvägsinfrastrukturförvaltares beslut påverkar rätten för innehavaren av en rätt till tillträde till järnvägsinfrastrukturen

1. ska regleringsorganet förelägga infrastrukturförvaltaren att ändra beslutet, eller
2. ska regleringsorganet besluta om giltigheten av avtalet eller avgifterna, förklara avtalen ogiltiga och fastställa avtalsvillkoren eller avgifterna.

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

3) Regleringsorganet får, med framtida verkan, ålägga järnvägsinfrastrukturförvaltaren att ändra de åtgärder som föreskrivs i § 66.4 eller att förklara att de har löpt ut, i den mån de inte är förenliga med bestämmelserna i denna lag eller med direkt tillämpliga unionsakter inom tillämpningsområdet för denna lag."

## II. Bakgrund, det nationella målet och tolkningsfrågorna

10. Under åren 2002–2011 fastställde DB Netz AG,<sup>5</sup> som är förvaltare av en del av den tyska järnvägsinfrastrukturen, avgifterna för tillträde till infrastrukturen för varje tågplaneperiod.

11. Länderbahn GmbH DLB, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn och Ostseeland Verkehrs GmbH (nedan kallade klagandena) är järnvägstransportföretag som använder den infrastruktur som förvaltas av DB Netz.

<sup>5</sup> DB Netz är ett offentligt företag som tillhör koncernen Deutsche Bahn AG. Det driver det största järnvägsnätet i Förbundsrepubliken Tyskland och tar därför ut avgifter för utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna bestäms för varje enskilt järnvägsföretag på grundval av de tariffer som DB Netz fastställt i beskrivningen av järnvägsnätet. Tarifferna gäller för varje tågplaneperiod (normalt ett år räknat från midnatt den andra lördagen i december, i enlighet med bilaga VII till direktiv 2012/34).

12. Klagandena ifrågasatte lämpligheten av att tillämpa en ”regional faktor” som utgjorde en del av avgiftsunderlaget för användningen av DB Netz infrastruktur. De ansåg att de avgifter som DB Netz hade fastställt delvis var rättsstridiga, eftersom den ”regionala faktorn” diskriminerade företag som trafikerade regionala linjer.<sup>6</sup> Till följd av detta betalade de antingen de begärda avgifterna med förbehåll eller höll inne betalningen.

13. Den 5 mars 2010 utfärdade Bundesnetzagentur, vid granskning av de avgifter som godkänts av DB Netz, ett beslut i vilket det angavs följande:<sup>7</sup>

- Bundesnetzagentur ansåg att beskrivningen av järnvägsnätet för 2011 års tågplan var ogiltig i den del den föreskrev en tillämpning av den ”regionala faktorn”.
- Bundesnetzagentur angav att det var upp till de allmänna domstolarna att besluta om återbetalning av eventuella avgifter som tagits ut för mycket, på grundval av en skälighetsbedömning.<sup>8</sup>

14. Den 9 november 2017 meddelade domstolen domen CTL Logistics,<sup>9</sup> där den, efter att ha analyserat den tyska lagstiftningen,<sup>10</sup> slog fast att direktiv 2001/14/EG,<sup>11</sup> som var föregångare till direktiv 2012/34, ”utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en domstolsprövning ska göras i varje enskilt fall av huruvida avgifterna för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen är skäligen och av huruvida det eventuellt är möjligt att ändra avgiftsbeloppet, oberoende av den tillsyn som regleringsorganet ska utöva”.

15. Klagandena har med stöd av domen CTL Logistics yrkat att Bundesnetzagentur ska ogiltigförklara de avgifter som har godkänts för tågplanerna för åren 2003–2011 och förplikta DB Netz att återbetala de belopp som har betalats för mycket.

16. Bundesnetzagentur avslog genom i sak identiska beslut av den 11 oktober 2019, den 3 juli 2020 och den 11 december 2020 klagandenas ansökningar. Domstolen ansåg att yrkandet om efterhandskontroll saknade rättslig grund, eftersom järnvägsföretagen endast hade möjlighet att ifrågasätta avgifterna så länge de var gällande.

17. Klagandena överklagade den 6 och den 9 november 2019 till Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) och yrkade att Bundesnetzagentur skulle förpliktas att göra en efterhandskontroll som gör det möjligt för den att med retroaktiv verkan (*ex tunc*) ogiltigförklara de aktuella avgifterna och förplikta DB Netz att återbetala dem.

<sup>6</sup> Enligt kommissionen motsvarade den ”regionala faktorn” ett påslag på upp till 191 procent på avgiftsbeloppet (punkt 11 i kommissionens skriftliga yttrande).

<sup>7</sup> Enligt punkt 8 i beslutet om hänskjutande ingick Bundesnetzagentur och DB Netz, efter det att DB Netz den 30 juli 2010 hade invänt mot detta beslut, ”ett offentligrättsligt avtal om ogiltigförklaring av det tidigare beslutet [av den 5 mars 2010] och dessutom kom man överens om att [DB Netz] från och med den 11 december 2011 skulle sluta beakta de regionala faktorerna, utan endast några begränsade regionala faktorer sedan den 12 december 2010”.

<sup>8</sup> I en dom av den 18 oktober 2011 (KZR ZR 18/10) bekräftade Bundesgerichtshof (Högsta domstolen för tvistemål och brottmål, Tyskland) att de allmänna domstolarna avgör återbetalningskrav genom att i varje enskilt fall bedöma om avgifterna är skäligen.

<sup>9</sup> Mål C-489/15, EU:C:2017:834 (nedan kallad domen CTL Logistics).

<sup>10</sup> Det handlade då om Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) (den allmänna järnvägslagen) av den 27 december 1993 (BGBl. 1993 I, s. 2378) och Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen) av den 3 juni 2005 (BGBl. 2005 I, s. 1566) i den lydelse som gällde vid tidpunkten för omständigheterna i det målet.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 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).

18. Nyssnämnda domstol behöver, innan den tar ställning till klagandenas yrkande, sammanfattningsvis få veta följande:

- Huruvida artikel 56 i direktiv 2012/34 innebär att järnvägsföretag kan begära att regleringsorganet i efterhand, med retroaktiv verkan, kontrollerar infrastrukturavgifter som hör till tågplaner som redan har löpt ut.
- Om så är fallet, hur återbetalning av de ogiltiga avgifterna ska ske så att järnvägsföretagens rättigheter återställs fullt ut.

19. Det är mot denna bakgrund som Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln) har ställt fem tolkningsfrågor varav vilka jag, enligt domstolens anvisningar, kommer att besvara de fyra första, vilka har följande lydelse:

- ”1) Ska artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34/EU tolkas så, att ett avgiftssystem kan utgöra föremål för klagomål även om giltighetstiden för den avgift som ska prövas redan har löpt ut (klagomål mot en tidigare gällande avgift)?
- 2) Om fråga 1 besvaras jakande: ska artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34/EU tolkas så, att regleringsorganet vid en efterhandskontroll av tidigare gällande avgifter kan förklara dem ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*)?
- 3) Om frågorna 1 och 2 besvaras jakande: ska artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34/EU tolkas så, att en nationell bestämmelse som utesluter möjligheten till efterhandskontroll av tidigare gällande avgifter med retroaktiv verkan (*ex tunc*) är tillåten?
- 4) Om frågorna 1 och 2 besvaras jakande: ska artikel 56.9 i direktiv 2012/34/EU tolkas så, att rättsföljderna av de korrigeringsåtgärder som föreskrivs i bestämmelsen också möjliggör för det behöriga regleringsorganet att förelägga infrastrukturförvaltaren att återbetala olagligt uttagna avgifter, även om ett återbetalningskrav mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare kan göras gällande civilrättsligt?”

### III. Förfarandet vid EU-domstolen

20. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 2 september 2022.

21. Skriftliga yttranden har inkommit från Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn och Ostseeland Verkehrs GmbH (tillsammans), DB Netz samt den tyska, den litauiska, den norska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen.

22. Vid förhandlingen den 15 juni 2023 var Prignitzer Eisenbahn (som dessutom företrädde Ostdeutsche Eisenbahn och Ostseeland Verkehr), DB Netz samt de tyska, österrikiska och polska regeringarna och kommissionen närvarande.

## IV. Bedömning

### A. Inledande anmärkningar

23. Den hänskjutande domstolen har utgått från att direktiv 2012/34 är tillämpligt och har därför begärt en tolkning av artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i det direktivet.

24. De avgifter som är omtvistade i målet, vilka avser perioden 2003–2011, fastställdes och togs ut när det tidigare direktivet, direktiv 2001/14, var i kraft, vilket innebär att detta direktiv kan anses vara tillämpligt i tiden (*ratione temporis*).<sup>12</sup>

25. Under alla omständigheter motsvarar artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 de mindre detaljerade bestämmelserna i artikel 30.2, 30.3 och 30.5 i direktiv 2001/14.<sup>13</sup> Såsom samtliga parter bekräftade vid förhandlingen finns det således inte något hinder mot att, såsom den hänskjutande domstolen har begärt, koncentrera sig på artikel 56 i direktiv 2012/34.

### B. EU-domstolens praxis

26. I beslutet om hänskjutande åberopas domen CTL Logistics, som det hänvisas till upprepade gånger, och domen av den 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie.<sup>14</sup> Vid den tidpunkt då begäran om förhandsavgörande framställdes hade EU-domstolen ännu inte meddelat domen DB Station.

27. Den sistnämnda domen, som meddelades den 27 oktober 2022, har återkommande åberopats av vissa parter och intervenienter i målet och de har dragit slutsatsen av denna dom att den besvarar ett antal av de frågor som ställs i förevarande begäran om förhandsavgörande.<sup>15</sup>

### C. Den första tolkningsfrågan

28. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida ett avgiftssystem kan utgöra föremål för klagomål ”även om giltighetstiden för den avgift som ska prövas redan har löpt ut”.

<sup>12</sup> Det skulle därför vara irrelevant om sökandenas överklaganden ingavs efter det att tidsfristen för införlivande av direktiv 2012/34 hade löpt ut.

<sup>13</sup> Se, med samma innebörd, dom av den 27 oktober 2022, DB Station & Service (C-721/20, EU:C:2022:832, punkt 64) (nedan kallad domen DB Station).

<sup>14</sup> C-120/20, EU:C:2021:553 (nedan kallad domen Koleje Mazowieckie).

<sup>15</sup> Den tyska regeringen anser att domen DB Station ”utgör en tillräcklig grund för att besvara den första tolkningsfrågan”, att ”de konstateranden som EU-domstolen gjorde [i denna dom] besvarar den andra tolkningsfrågan” och att samma konstateranden ”klart visar att Bundesnetzagentur inte med giltig verkan kan avsäga sig sin behörighet att pröva lagenligheten av de avgifter som redan tagits ut ...”, med avseende på den tredje tolkningsfrågan. Domen DB Station gör det däremot inte ”möjligt att besvara den fjärde tolkningsfrågan”. Enligt Prignitzer Eisenbahn m.fl. har EU-domstolen i domen DB Station ”redan besvarat de tre första frågorna” och ”det är också möjligt att av denna dom utläsa hur den fjärde frågan ska besvaras”. DB Netz hävdar tvärtom att EU-domstolen i den ovannämnda domen ”ännu inte har besvarat frågorna 1–3”.



29. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Bundesnetzagentur, när den avlog sökandeföretagens klagomål, knöt rätten att överklaga beslutet om avgifterna till förutsättningen att detta gjordes inom den tidsperiod under vilken avgifterna gällde.<sup>16</sup> Det skulle således inte vara möjligt att ifrågasätta de ”gamla avgifterna”.<sup>17</sup>

30. Denna ståndpunkt förefaller återspegla den lösning som valdes i den tyska lagstiftningen<sup>18</sup> och i tysk rättspraxis,<sup>19</sup> enligt vilka Bundesnetzagentur endast kunde pröva gällande avgifter och fatta beslut med verkan för framtiden.<sup>20</sup>

31. Den lösning som följer av unionsrätten tillåter emellertid inte en sådan begränsning i tiden, vilket den tyska regeringen själv har medgett i sitt skriftliga yttrande<sup>21</sup> genom att hänvisa till domen DB Station.

32. Enligt artikel 56.1 e i direktiv 2012/34 får sökande överklaga ”till regleringsorganet ... när det gäller ... nivån eller strukturen i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala”. Ordagrant skulle denna formulering kunna få en att tro att överklaganden endast avser nu gällande eller framtida planerade avgifter, men så har inte EU-domstolen tolkat det.

33. I domen DB Station slogs det nämligen fast att ”[regleringsorganet] till vilket ett överklagande gjorts med stöd av artikel 30.2 i direktiv 2001/14, emellertid inte med framgång göra gällande att det saknar behörighet att pröva lagenligheten av de infrastrukturavgifter som har tagits ut *i det förflutna*”.<sup>22</sup> Detta gäller även om ”det med hänsyn till en bestämmelse i nationell rätt ... är förhindrat att avgöra lagenligheten av de infrastrukturavgifter som redan betalats”.<sup>23</sup>

34. Regleringsorganet är därför behörigt att pröva lagenligheten av de avgifter som tillämpats och tagits ut vad gäller tidigare tågplaner och, om nödvändigt, förklara dem ogiltiga.

35. Det finns anledning att pröva om järnvägsföretagens rätt att begära omprövning av ”gamla avgifter” inte är tidsbegränsad<sup>24</sup> eller om den tvärtom kan vara tidsbegränsad i enlighet med rättssäkerhetsprincipen. Detta problem stod i fokus för en stor del av den argumentation som framfördes vid förhandlingen, även om den hänskjutande domstolen inte uttryckligen nämner det. Jag ska därför behandla detta för fullständighetens skull.

<sup>16</sup> Punkt 12 i beslutet om hänskjutande.

<sup>17</sup> Vid förhandlingen diskuterades längden på de perioder under vilka avgifterna tillämpades, beroende på om de är knutna till tågplanen eller beskrivningen av järnvägsnätet. Vad beträffar klagandeföretagen anser jag att lösningen på detta problem inte är avgörande: För vart och ett av dessa företag var avgifterna i kraft mellan åren 2003 och 2011, och det är i själva verket detta tidsmässiga förhållande som ska beaktas.

<sup>18</sup> Artiklarna 66.4, och 66.6, och 68.3 ERegG.

<sup>19</sup> I domen DB Station, punkt 34, återges de överväganden som den hänskjutande domstolen gjorde i detta mål: ”... fann Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen) i sin dom av den 1 september 2020 ... att artikel 30.3 i direktiv 2001/14 inte ger regleringsorganet behörighet att pröva avgifter som redan har betalats, och än mindre att besluta om återbetalning av dessa avgifter.”

<sup>20</sup> I sitt förslag till avgörande i målet CTL Logistics (EU:C:2016:901, punkterna 11–17), diskuterade generaladvokat Mengozzi i detalj utvecklingen av tysk rättspraxis och lagstiftning fram till 2016.

<sup>21</sup> Punkterna 23 och 25.

<sup>22</sup> Domen DB Station, punkt 87 (min kursivering). I artikel 30.2 i direktiv 2001/14 hänvisades till ”nivå eller struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala”, en lydelse som är nästan identisk med lydelsen i artikel 56.1 e i direktiv 2012/34.

<sup>23</sup> Domen DB Logistics, punkt 74.

<sup>24</sup> DB Netz har uttryckt det på följande sätt: ”Det finns ingen evig rätt att överklaga” (punkt 4 i den del av dess skriftliga yttrande som avser den första tolkningsfrågan).

36. I avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i direktiv 2012/34 ankommer det på medlemsstaterna att, i enlighet med principen om processuell autonomi, fastställa de tidsmässiga gränserna för de åtgärder genom vilka enskilda vid nationella organ ansöker om återbetalning av belopp som felaktigt har betalats i strid med unionsrätten. Medlemsstaterna måste under alla omständigheter iaktta principerna om effektivitet och likvärdighet.<sup>25</sup>

37. Det är emellertid så, enligt de uppgifter som lämnades vid förhandlingen, att det i tysk rätt inte förefaller finnas några särskilda bestämmelser om sådana tidsfrister för avgifter för användning av järnvägsinfrastrukturen.<sup>26</sup>

38. I detta sammanhang ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra om de tyska reglerna verkligen innebär att tidsfristen för att överklaga är obegränsad eller, tvärtom, föreskriver tidsbegränsningar för att överklaga, grundade på en begränsning av rättigheter eller en överklagandefrist.

39. Inom ramen för denna bedömning av den nationella rätten, som, återigen, endast den hänskjutande domstolen kan göra, kan det vara relevant att överväga huruvida rättssäkerhetsprincipen ska ges företräde framför legalitetsprincipen (med hänsyn till att den regionala faktor som användes förklarades olaglig och därefter undanröjdes) och huruvida det finns någon grund för att dra slutsatsen att det hade skapats en berättigad förväntan om att de gamla "avgifterna" inte längre skulle överklagas.

40. Om man godtar att allmänna preskriptionsfrister, oavsett om de är civilrättsliga eller förvaltningsrättsliga, eller preklusionsfrister, kan tillämpas direkt eller analogt, måste den hänskjutande domstolen fastställa vid vilken tidpunkt de börjar löpa, vilket är en fråga som i princip även omfattas av nationell rätt.<sup>27</sup>

41. Vid förhandlingen övervägdes två möjliga datum från och med vilket tidsfristen beräknas:

- Prignitzer Eisenbahn hävdade att domen CTL Logistics utgjorde en vändpunkt och var den utlösande faktorn för dess yrkande om ogiltigförklaring och återbetalning vid Bundesnetzagentur under år 2018.
- DB Netz har tvärtom gjort gällande att situationen var tillräckligt tydlig när bolaget år 2010 ingick det offentliga avtalet med Bundesnetzagentur i förhållande till den "regionala faktorn" och att det inte fanns någon anledning att inte agera från och med då.

42. Sammanfattningsvis anser jag att domen DB Station innehåller nycklar till svaret på den första tolkningsfrågan på så sätt att regleringsorganet kan pröva lagenligheten av avgifter för giltighetsperioder som redan har löpt ut. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att enligt nationella bestämmelser pröva huruvida utövandet av rätten att överklaga dessa avgifter omfattas av tidsfrister och huruvida dessa tidsfrister har iakttagits i det nationella målet.

<sup>25</sup> Dom av den 28 november 2000, Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, punkt 20 och där angiven rättspraxis). Även om denna rättspraxis rör återbetalning av felaktigt uttagna nationella skatter och avgifter inte, i strikt mening, är av skattemässig art, anser jag inte att det finns något problem med att utsträcka den till att omfatta avgifter.

<sup>26</sup> Prignitzer Eisenbahn, Bundesnetzagentur och DB Netz var överens om denna detalj. Bundesnetzagentur påpekade att det finns allmänna preskriptionstider, men att dessa inte är tillämpliga här.

<sup>27</sup> I förekommande fall får den pröva om det finns skäl att avbryta preskriptionstiden.

#### **D. Den andra tolkningsfrågan**

43. Om svaret på den första frågan är jakande (vilket jag föreslår), vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida, i enlighet med artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34, ”regleringsorganet vid en efterhandskontroll av tidigare gällande avgifter kan förklara dem ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*)”.

44. Genom att regleringsorganets uppgifter definieras i artikel 56.9 i direktiv 2012/34 tilldelas regleringsorganet genom den bestämmelsen en omfattande befogenhet att ingripa, varigenom regleringsorganet får vidta lämpliga åtgärder för att ”motverka ... icke önskvärd utveckling på dessa [järnvägs]marknader, i synnerhet med avseende på punkt 1 a–j”.

45. Regleringsorganets kontrollbefogenhet, som omfattar de ”gamla avgifterna” i den mening som jag har beskrivit ovan, gör det möjligt för det att förklara de överklagade besluten ogiltiga, vilket innebär att de saknar rättslig grund. Jag anser att detta följer av artikel 56.9 i direktiv 2012/34, som, vilket jag just har påpekat, ger regleringsorganet rätt att, efter mottagande och behandling av ett klagomål,<sup>28</sup> vidta ”korrigeringsåtgärder” genom beslut som är bindande för alla berörda parter.

46. Att en liknande lösning inte har valts i nationell rätt skulle inte utgöra ett hinder: EU-domstolen har slagit fast ”att bestämmelserna i [artikel 56.9 i direktiv 2012/34] är ovillkorliga och tillräckligt precisa, och att de således har direkt effekt ... Dessa bestämmelser gäller för samtliga myndigheter i medlemsstaterna, det vill säga inte endast för de nationella domstolarna utan även för samtliga förvaltningsorgan, inbegripet lokala och regionala myndigheter, och dessa myndigheter är skyldiga att tillämpa dem.”<sup>29</sup>

47. Den ogiltighet som på detta sätt konstateras projiceras bakåt i tiden (*ex tunc*) till den tidpunkt då den uppkom. Detta är logiken i varje system för överklagande som gör det möjligt för ett administrativt organ eller en domstol att ogiltigförklara rättsakter som är föremål för dess prövning.

48. Enligt denna logik innebär regleringsorganets förklaring, när infrastrukturförvaltarens beslut är olagliga och ogiltigförklaras av regleringsorganet på grund av de brister som de innehåller, att den omtvistade handlingen är ogiltig, helt eller delvis, från början.

49. En ogiltigförklaring retroaktiv verkan (*ex tunc*) förefaller emellertid inte ha varit den lösning som den tyska lagstiftaren valde i § 68.3 ERegG, men den gör sig gällande enligt unionsrätten av de skäl som har angetts ovan.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> I detta sammanhang är ”klagomål” liktydigt med ett överklagande.

<sup>29</sup> Domen Koleje Mazowieckie, punkt 58. I denna dom hänvisas det bland annat till artikel 30.5 i direktiv 2001/14, vars innehåll liknar det i artikel 56.9 i direktiv 2012/34. ”Regleringsorganet skall fatta beslut om varje klagomål och vidta åtgärder för att avhjälpa en situation ...”.

<sup>30</sup> ”Regleringsorganet får, med retroaktiv verkan (*ex tunc*), ålägga järnvägsinfrastrukturförvaltaren att ändra de åtgärder som föreskrivs i § 66.4 eller att förklara att de har löpt ut, i den mån de inte är förenliga med bestämmelserna i denna lag eller med direkt tillämpliga unionsakter inom tillämpningsområdet för denna lag.”

### ***E. Den tredje tolkningsfrågan***

50. Den tredje tolkningsfrågan, som är beroende av att de två föregående frågorna besvaras jakande, syftar till att ge klarhet i huruvida artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34/EU ska tolkas så, ”att en nationell bestämmelse som utesluter möjligheten till efterhandskontroll av tidigare gällande avgifter *ex tunc* är tillåten”.

51. Svaret på denna fråga följer i själva verket av svaret på den andra frågan (de skulle kunna besvaras tillsammans), på grundval av följande premisser:

- Järnvägsföretag har rätt att inför regleringsorganet överklaga storleken på de individuella avgifter som infrastrukturförvaltaren har fastställt.
- Denna rätt motsvaras av en ovillkorlig skyldighet för regleringsorganet att i förekommande fall pröva lagenligheten av de infrastrukturavgifter som redan har tagits ut.

52. Artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 tillåter följaktligen inte att den nationella lagstiftningen hindrar regleringsorganen inom järnvägssektorn från att pröva lagenligheten av avgifter för räkenskapsår som redan löpt ut, inom de tillåtna tidsgränserna. Samma artikel i direktiv 2012/34 hindrar att nationell förbjuder att en ogiltigförklaring av en avgift går tillbaka (*ex tunc*) till den tidpunkt då denna avgift trädde i kraft.

### ***F. Den fjärde tolkningsfrågan***

53. Den hänskjutande domstolen har frågat om ”de korrigeringsåtgärder som föreskrivs i bestämmelsen också möjliggör för det behöriga regleringsorganet att förelägga infrastrukturförvaltaren att återbetala olagligt uttagna avgifter, även om ett återbetalningskrav mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare kan göras gällande civilrättsligt”.

54. Frågan utgår från att järnvägsföretagen i Tyskland under alla omständigheter kan väcka talan vid allmänna domstolar för att av infrastrukturförvaltaren återkräva de avgifter som olagligen har tagits ut.

55. Jag ser det följaktligen som att tvivlen rör frågan om samma järnvägsföretag, i enlighet med direktiv 2012/34, *även* skulle kunna vända sig till regleringsorganet för att erhålla denna återbetalning. Detta skulle endast vara fallet om detta organ hade befogenhet att kräva återbetalning av infrastrukturförvaltaren.

56. Det följer av punkt 97 i domen CTL Logistics att tillsynsmyndighetens agerande är avgörande för att förklara avgifterna rättsstridiga, vilket är en nödvändig förutsättning för att allmänna domstolarna ska kunna besluta om återbetalning av avgifterna i efterhand. Domen Koleje Mazowieckie bekräftar detta analogt och för krav som hänför sig till en skadeståndstalan.<sup>31</sup>

57. Den fråga som nu uppkommer är huruvida artikel 56.1, 56.6 och 56.9 i direktiv 2012/34 ger regleringsorganet för järnvägssektorn befogenhet att självt besluta om återbetalning av den felaktigt uttagna avgiften, och därigenom undvika parallella eller på varandra följande förfaranden.

<sup>31</sup> Domen Koleje Mazowieckie, punkt 55: ”en allmän domstol inte kan pröva [yrkanden avseende en skadeståndstalan], utan att regleringsorganet eller den domstol som är behörig att pröva ett överklagande av dess beslut först har avgjort huruvida infrastrukturförvaltarens beslut ... är lagenligt eller ej”.

58. Lösningen på detta problem hänger samman med frågan huruvida nationella regleringsorgan kan ingripa i förhållandet mellan ekonomiska aktörer som i princip omfattas av privaträtten<sup>32</sup>, och detta både genom fastställelse (ogiltigförklaring av ett avtal)<sup>33</sup> och genom verkställighet (återbetalningsskyldighet, skadeståndsskyldighet för den ena parten gentemot den andra). Än en gång ankommer det på varje medlemsstat att i sin lagstiftning välja den ena eller den andra lösningen, om denna inte på förhand fastställs i unionsrätten.

59. Ur unionsrättslig synvinkel är det tillräckligt att konstatera att domen CTL Logistics, såvitt avser fastställelsefasen, har undanröjt tvivlen om befogenheterna för regleringsorganen för järnvägssektorn, i den mening som anges ovan, och att den tyska lagstiftaren har tagit hänsyn till detta.<sup>34</sup>

60. Vad däremot beträffar verkställighetsfasen innehåller unionsrätten inte alltid *uttryckliga* bestämmelser om regleringsorganens befogenhet att tvinga företag som står under deras kontroll att återbetala belopp som olagligen har tagits ut. I avsaknad av sådana bestämmelser har medlemsstaterna ett handlingsutrymme i detta hänseende.

61. I ett mål rörande den inre marknaden för el<sup>35</sup> slog EU-domstolen fast att direktiv 2009/72/EG<sup>36</sup> inte utgjorde hinder för att en medlemsstat ger den nationella tillsynsmyndigheten befogenhet att ålägga elföretagen att till sina förbrukare återbetala belopp motsvarande avgifter i enlighet med avtalsklausuler som denna myndighet förklarat vara rättsstridig.<sup>37</sup>

62. Resonemangen i domen Green Network kan vara användbara i förevarande mål. Domstolen angav där följande:

- Den påpekade att det inte ingår i regleringsorganets uppgifter [i den mening som avses i artikel 37.4 d i direktiv 2009/72] att ”ålägga dessa företag att återbetala alla belopp som tagits ut i enlighet med en avtalsklausul som anses vara rättsstridig”.<sup>38</sup>
- Domstolen bekräftade att ”[f]ormuleringen ’tillsynsmyndigheten [ska] åtminstone få befogenheter att’ i artikel 37.4 i direktiv 2009/72 tyder ... på att en sådan myndighet kan ges även andra befogenheter än dem som uttryckligen nämns i denna bestämmelse, för att kunna

<sup>32</sup> Jag erinrar om att enligt direktiv 2012/34 kan en infrastrukturförvaltare vara ett företag, inte nödvändigtvis ett offentligt företag, som har anförtratts drift, underhåll och modernisering av ett näts järnvägsinfrastruktur. Detta är den vanliga arten av järnvägstransportföretag.

<sup>33</sup> Eller, när det gäller järnvägstransporter, de villkor i avtalet som rör avgifter. DB Netz ställer sin järnvägsinfrastruktur till förfogande för transportföretag på grundval av individuella nyttjanderätsavtal som ska ingås i förhållande till nyttjandet av varje linje.

<sup>34</sup> Enligt avsnitt 68.2 ERegG ska regleringsorganet ”besluta om giltigheten av avtalet eller avgifterna, förklara avtalen ogiltiga och fastställa avtalsvillkoren eller avgifterna”. Se dock den hänskjutande domstolens åsikt i punkt 44 i beslutet om hänskjutande: ”förhållandet mellan järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren regleras i avtal och således regleras av civilrätten. Regleringsrätten, som är en del av den offentliga rätten, är inte tillämplig på ett tvingande sätt i detta avtalsförhållande utan endast för att genomföra målen med regleringen och för att fastställa ramarna för monopoliserad konkurrens”.

<sup>35</sup> Dom av den 30 mars 2023, Green Network (Åläggande att återbetala en avgift som tagits ut för att täcka kostnader) (C-5/22, EU:C:2023:273, punkt 30) (nedan kallad domen Green Network).

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55).

<sup>37</sup> Punkt 30 i domen Green Network: ”Artikel 37.1 i) och n) och 37.4 d i direktiv 2009/72 samt bilaga I till detta direktiv ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat ger den nationella tillsynsmyndigheten befogenhet att ålägga elföretagen att till sina slutförbrukare återbetala belopp motsvarande den avgift som dessa betalat för ’administrationskostnader’ i enlighet med en avtalsklausul som denna myndighet anser vara rättsstridig, och detta även i de fall där detta åläggande inte grundas på skäl som rör kvaliteten på den tjänst som dessa företag har tillhandahållit, utan på åsidosättandet av skyldigheter i fråga om transparenta priser.”

<sup>38</sup> Ibidem punkt 23.

fullgöra de skyldigheter” som föreskrivs i detta direktiv, trots avsaknaden av en sådan hänvisning.<sup>39</sup>

- Det angavs att ”en medlemsstat får ge en sådan myndighet befogenhet att ålägga dessa aktörer att återbetala belopp som de tagit ut i strid med” relevanta krav.<sup>40</sup>
- Den påpekade att ”även om [direktiv 2009/72] *inte innehåller någon skyldighet* för medlemsstaterna att se till att nationella tillsynsmyndigheter har befogenhet att ålägga elföretag att återbetala belopp som de utan grund har tagit ut av sina kunder, [utgör det *inte*] hinder för att medlemsstaterna ger dessa myndigheter en sådan befogenhet”.<sup>41</sup>

63. EU-domstolen konstaterade sammanfattningsvis att med hänsyn till att bestämmelserna i direktiv 2009/72 är öppna till sin karaktär kan varje medlemsstat föreskriva i sin nationella lagstiftning att tillsynsmyndigheten ska vara behörig att besluta om återbetalning, även om det inte föreskrivs i direktivet.

64. Vad gäller direktiv 2012/34 åligger det regleringsorganet att ”säkra konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster” och att, inom ramen för denna uppgift, kontrollera de beslut som fattas av aktörer inom järnvägssektorn, bland annat med avseende på de olika omständigheter som räknas upp i artikel 56.1 i direktiv 2012/34”.<sup>42</sup>

65. I synnerhet ger artikel 56.1 d och e i direktiv 2012/34 rätt för den ”som anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt kunna överklaga till regleringsorganet, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren ... om ... avgiftssystemet [och] nivån eller strukturen i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala”.

66. Denna befogenhet har sin andra sida i regleringsorganets befogenhet att förklara om infrastrukturförvaltarens beslut om avgifter är giltiga eller inte. Regleringsorganet ska i enlighet med artikel 56.6 i direktiv 2012/34 tillse ”... att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med avsnitt 2 i kapitel IV och inte är diskriminerande”.<sup>43</sup>

67. Hittills har det inte framkommit något som tyder på att järnvägsmyndighetens beslut skulle vara mer än fastställande. Direktiv 2012/34 kan inte anses innehålla någon *skyldighet* för medlemsstaterna att tilldela regleringsorganet genomförandebefogenheter. Samma tolkning (att direktivet *varken kräver eller utesluter*) som slogs fast i domen Green Network ska därför tillämpas.

68. Det kan emellertid hävdas att uppgifterna hos regleringsorganet för järnvägssektorn enligt artikel 56.9 i direktiv 2012/34 går längre än att endast vara fastställanden, eftersom regleringsorganet är behörigt att vidta ”lämpliga åtgärder för att motverka diskriminering av sökande, snedvridning av konkurrensen och all annan icke önskvärd utveckling på dessa marknader, i synnerhet med avseende på punkt 1 a–j”.

<sup>39</sup> Ibidem punkt 24. Min kursivering.

<sup>40</sup> Ibidem punkt 25. I det fallet handlade det om ”konsumentskydds krav, särskilt kravet på en transparent och korrekt fakturering”.

<sup>41</sup> Ibidem punkt 28. Min kursivering.

<sup>42</sup> Dom av den 3 maj 2022, CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, punkt 56).

<sup>43</sup> Regleringsorganet måste utöva denna kontrollfunktion både när dess åtgärd föräns av att en sökande överklagar beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren (artikel 56.1) och när det agerar på eget initiativ (artikel 56.2).

69. Enligt denna argumentation är den möjlighet att reagera som regleringsorganet har enligt direktiv 2012/34 större än den som föreskrivs i direktiv 2009/72. Dess befogenheter (att "avhjälpa" och "korrigera") går utöver vad som är ren fastställelse och omfattar verkställande befogenheter, såsom att besluta om återbetalning av de avgifter som infrastrukturförvaltaren rättsstridigt har tagit ut.

70. Jag anser dock inte att skillnaderna mellan de två direktiven är så stora. Enligt direktiv 2009/72 var den bindande verkan av tillsynsmyndighetens beslut inom elsektorn också kopplad till förmågan att genomdriva efterlevnaden av dem. Enligt artikel 37.10 i det direktivet hade tillsynsmyndigheten exempelvis befogenhet att "att vid behov begära att de systemansvariga för överförings- och distributionssystemen ändrar villkoren, inbegripet ... tariffer". I vissa fall kunde de "fatta beslut om lämpliga kompensationsåtgärder".

71. Enligt min mening kan ett så viktigt beslut som att genom ett direktiv ge ett tillsynsorgan behörighet att kräva återbetalning av belopp som har fastställts inom ramen för ett avtalsförhållande endast fattas av unionslagstiftaren. I avsaknad av ett direktiv om denna behörighet är det nödvändigt att välja lösningen i Green Network.

72. Ingenting hindrar unionslagstiftaren från att besluta att regleringsorganet, när infrastrukturförvaltaren tar ut olagliga avgifter, på egen hand kan ålägga den att återbetala dessa, i syfte att återställa det rättsförhållande som har åsidosatts.<sup>44</sup> Jag upprepar emellertid att det inte finns någon sådan bestämmelse i direktiv 2012/34.

73. Med andra ord anser jag inte att direktiv 2012/34 går så långt att det ålägger medlemsstaterna ett krav på att regleringsorganet under alla omständigheter ska ha befogenhet att kräva återbetalning, än mindre att det ska vara det enda organ som har befogenhet att göra detta. A priori är andra system, som innefattar samordningsmekanismer mellan myndigheter av olika slag (rättsliga och administrativa), godtagbara.<sup>45</sup>

74. Vad särskilt gäller de avgifter som föreskrivs i direktiv 2012/34 medges i domen CTL Logistics att återbetalningen av avgifterna kan ske på de villkor som fastställs i den domen "enligt civilrättsliga bestämmelser".<sup>46</sup>

75. Detta är därför en fråga som omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi. Det är upp till dem att välja: a) att ge regleringsorganen verkställighetsbefogenhet för att kräva återbetalning av avgifterna, vilket kan samexistera med den civilrättsliga behörigheten, eller b) endast låta verkställandet av återbetalningarna omfattas av allmänna domstolarnas behörighet, förutsatt att de krav som anges i domen CTL Logistics iakttas och att förfarandena anpassas till likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

<sup>44</sup> Såsom den norska regeringen har angett (punkt 29 i dess skriftliga yttrande) utgör ogiltigförklaringen av avgifterna och beslutet om återbetalning åtgärder som går hand i hand. Enligt dess uppfattning förefaller det onödigt att kräva att järnvägsföretag ska inleda långdragna och kostsamma civilrättsliga förfaranden för att erhålla återbetalning av vad som felaktigt har betalats.

<sup>45</sup> EU-domstolen kom fram till detta i förhållande till direktiv 2009/72: tillsynsmyndighetens med andra nationella myndigheter samordnade åtgärder innebär inte att endast en av dessa "får besluta om återbetalning av belopp som elföretagen tagit ut utan grund av slutförbrukarna". Domen Green Network, punkt 26.

<sup>46</sup> Domen CTL Logistics, punkt 97. I det fallet var det inte fråga om huruvida regleringsorganets behörighet gick utöver ren fastställelse, eftersom det var tillräckligt, som en förutsättning för det civilrättsliga förfarandet, att regleringsorganet hade förklarat att avgiften var rättsstridig.

76. Det är logiskt att det ankommer på den hänskjutande domstolen att tolka den nationella rätten för att fastställa vilket system för fördelning av behörighet som ska gälla där. Utan att vilja ta över den hänskjutande domstolens uppgift anser jag att vissa frågor som framkommit i parternas yttranden och vid förhandlingen skulle kunna visa att Bundesnetzagentur enligt tysk rätt har befogenhet att kräva återbetalning av rättsstridiga avgifter.

77. Den tyska regeringen har gjort gällande att regleringsorganet, enligt dess tolkning av ERegG, har rätt att kräva återbetalning när det fattar beslut inom ramen för ett förfarande på eget initiativ, men inte när förfarandet har inletts på ett järnvägsföretags begäran (ett klagomål).<sup>47</sup>

78. Även om jag har svårt att förstå hur regleringsorganet inte skulle kunna göra något på begäran av en part när den kan göra det på eget initiativ,<sup>48</sup> när direktiv 2012/34 ger möjlighet till båda dessa val,<sup>49</sup> vill jag upprepa att detta är något som endast tyska domstolar kommer att kunna lösa genom att tolka sin nationella lagstiftning.

79. Jag vill tillägga att om den nationella lagstiftaren beslutar att ge regleringsorganet behörighet att kräva att infrastrukturförvaltaren återbetalar olagligt uttagna avgifter, ser jag ingen anledning till att det skulle behandlas olika beroende på om regleringsorganet har agerat på begäran av en part eller på eget initiativ.

## V. Förslag till avgörande

80. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Verwaltungsgericht Köln (Förvaltningsdomstolen i Köln, Tyskland) har ställt på följande sätt:

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

ska tolkas så,

- att den tillåter att regleringsorganet för järnvägssektorn kontrollerar lagenligheten av de avgifter som infrastrukturförvaltaren har fastställt, även när deras giltighetstid har löpt ut.
- att regleringsorganet, när det omprövar avgifter vars giltighetstid har löpt ut, får förklara dem ogiltiga med retroaktiv verkan (*ex tunc*), utan att nationell lagstiftning får frånta regleringsorganet denna befogenhet.

<sup>47</sup> Den tyska regeringen har i punkterna 43 och 44 i sitt skriftliga yttrande hänvisat till innehållet i artiklarna 67 respektive 68 i ERegG när det gäller tillsynsmyndighetens olika möjligheter att agera beroende på om den agerar på eget initiativ eller på begäran av en part. Vid förhandlingen åberopade den, som svar på en begäran om klargörande av skälen till denna åtskillnad, den nationella lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning.

<sup>48</sup> När det gäller artikel 56.1 och 56.2 i direktiv 2012/34 finner jag inga omständigheter till stöd för påståendet att regleringsorganets tillsyn har olika räckvidd beroende på om det agerar på begäran av en part eller på eget initiativ. Dessutom innebär denna sammanläggning av funktioner hos regleringsorganet "att när ett beslut överklagas till ett regleringsorgan påverkar denna omständighet inte samma organs befogenhet att vid behov på eget initiativ vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med varje överträdelse av tillämplig lagstiftning". Dom av den 3 maj 2022, CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, punkt 61) (min kursivering).

<sup>49</sup> I domen DB Station, punkt 65, angavs att "regleringsorganet, i enlighet med artikel 30.2 och 30.3 i direktiv 2001/14, har till uppgift både att agera som prövningsorgan och att på eget initiativ övervaka hur aktörerna inom järnvägssektorn tillämpar reglerna i detta direktiv. Enligt [artikel 56.9 i direktiv 2012/34] är de[t] behörig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa överträdelser av nämnda direktiv, i förekommande fall ex officio." Den påstådda skillnaden mellan att "avhjälpa" och "korrigera", som den tyska regeringen hänvisar till, försvagas, från det att domstolen använder verbet "avhjälpa" i förhållande till en åtgärd som kan vidtas ex officio.



- att det ankommer på varje medlemsstat att avgöra huruvida regleringsorganet för järnvägssektorn har befogenhet att ålägga infrastrukturförvaltaren att återbetala de avgifter som det har förklarat vara olagliga, vilket är en möjlighet som varken krävs eller förbjuds i artikel 56 i direktiv 2012/34.