



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 9 november 2017*

”Begäran om förhandsavgörande – Järnvägstransport – Direktiv 2001/14/EG – Infrastrukturavgifter – Uttag av avgifter – Nationellt regleringsorgan övervakar att infrastrukturavgifter överensstämmer med det direktivet – Avtal om användning av en infrastruktur som ingåtts mellan en järnvägsinfrastrukturförvaltare och ett järnvägsföretag – Icke-diskrimineringsprincipen – Återbetalning av avgifter utan att det organet ingriper och utanför förfaranden för överklagande där detta blandas in – Nationell lagstiftning som gör det möjligt för en civil domstol att fastställa ett skäligt belopp när avgifter är oskäliga”

I mål C-489/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landgericht Berlin (Regionaldomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 3 september 2015, som inkom till domstolen den 17 september 2015, i målet

CTL Logistics GmbH

mot

DB Netz AG,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (referent), A. Borg Barthet, E. Levits och F. Biltgen,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 juli 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- CTL Logistics GmbH, genom K.-P. Langenkamp, Rechtsanwalt,
- DB Netz AG, genom M. Kaufmann och T. Schmitt, Rechtsanwälte,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Europeiska kommissionen, genom W. Mölls och J. Hottiaux, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 24 november 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 4.1, 4.5, 6.1, 8.1 och 30.1–30.3 samt 30.5 och 30.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, 2001, s. 29), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 (EUT L 220, 2004, s. 16) (nedan kallat direktiv 2001/14).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan CTL Logistics GmbH och DB Netz AG. Målet rör återbetalning av avgifter för annullering och ändring i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastruktur som DB Netz driver.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 5, 7, 11, 12, 16, 20, 32, 34, 35, 40 och 46 i direktiv 2001/14 anges direktivets ändamål beträffande infrastrukturavgifter enligt följande:

”(5) För att säkerställa insyn och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen för samtliga järnvägsföretag skall all nödvändig information som krävs för att utnyttja tillträdesrätten offentliggöras i en beskrivning av järnvägsnätet.

(7) Främjande av en optimal användning av järnvägsinfrastrukturen kommer att leda till minskade transportkostnader för samhället.

...

(11) Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt.

(12) Inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna bör systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen.

...

(16) Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör ta hänsyn till sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster.

(20) Infrastrukturförvaltare bör tillåtas en viss grad av flexibilitet för att möjliggöra en effektivare användning av infrastrukturnätet.

...

(32) Det är viktigt att minska den snedvridning av konkurrensen som kan uppstå antingen mellan järnvägsinfrastrukturer eller mellan transportsätt på grund av mycket olika principer för beräkning av avgifter.

...

(34) Investeringar i järnvägsinfrastruktur bör göras, och avgiftssystemen för infrastrukturen bör ge infrastrukturförvaltare incitament att göra lämpliga investeringar där dessa är ekonomiskt lönsamma.

(35) Alla avgiftssystem sänder ekonomiska signaler till användare. Det är viktigt att dessa signaler till järnvägsföretagen är samstämmiga, så att företagen kan fatta rationella beslut.

...

(40) Järnvägsinfrastruktur är till sin natur ett monopol. Det är därför nödvändigt att vidta åtgärder som ger infrastrukturförvaltare incitament att sänka kostnaderna och förvalta infrastrukturen effektivt.

...

(46) Effektiv förvaltning och rättvis och icke-diskriminerande användning av järnvägsinfrastrukturen förutsätter att det upprättas ett regleringsorgan som utövar tillsyn av tillämpningen av dessa gemenskapsregler vilket också kan fungera som besvärsgörande organ, utan att detta påverkar möjligheten till prövning i domstol."

4 I artikel 1.1 i direktiv 2001/14 föreskrivs följande:

"Detta direktiv gäller de principer och förfaranden som skall tillämpas vid fastställande och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och vid tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet.

Medlemsstaterna skall säkerställa att avgiftssystemen och systemen för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet är förenliga med principerna i detta direktiv, och att infrastrukturförvaltare sålunda ges möjlighet att marknadsföra den tillgängliga infrastrukturkapaciteten och använda den så effektivt som möjligt."

5 I artikel 3 i direktiv 2001/14, som har rubriken "Beskrivning av järnvägsnätet", anges följande:

"1. Infrastrukturförvaltaren skall efter samråd med berörda parter upprätta och offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet som kan erhållas till en avgift som inte får överstiga kostnaden för offentliggörandet.

2. Beskrivningen av järnvägsnätet skall ange vilken typ av infrastruktur som är tillgänglig för järnvägsföretag. Den skall innehålla information om de villkor som gäller för att få tillträde till den berörda järnvägsinfrastrukturen. Innehållet i beskrivningen av järnvägsnätet fastställs i bilaga I.

3. Beskrivningen av järnvägsnätet skall uppdateras regelbundet och ändras vid behov.

4. Beskrivningen av järnvägsnätet skall offentliggöras senast fyra månader innan tidsfristen för ansökan om infrastrukturkapacitet löper ut."

6 Kapitel II i direktiv 2001/14, som innehåller artiklarna 4–12, rör "Infrastrukturavgifter".

- 7 Artikel 4 i direktiv 2001/14 har rubriken ”Fastställande och uppbörd av avgifter”. I artikel 4.1, 4.4 och 4.5 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter med beaktande av det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i [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)].

Med beaktande av det nämnda villkoret om förvaltningsmässigt oberoende skall medlemsstaterna även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter eller delegera detta till infrastrukturförvaltaren. Infrastrukturförvaltaren skall fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift.

...

4. Med undantag för de speciella arrangemang som avses i artikel 8.2 skall infrastrukturförvaltarna säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät.

5. Infrastrukturförvaltarna skall säkerställa att avgiftssystemet tillämpas på ett sådant sätt att avgifterna blir likvärdiga och icke-diskriminerande för olika järnvägsföretag som utför likvärdiga tjänster på en liknande del av marknaden och att de avgifter som faktiskt tillämpas uppfyller de regler som fastställts i beskrivningen av järnvägsnätet.”

- 8 I artiklarna 7–12 i direktiv 2001/14 fastställs vilka avgifter som kan tas ut och hur de ska beräknas.
- 9 Artikel 7 i det direktivet har rubriken ”Principer för fastställande och uttag av avgifter”. I artikel 7.3–7.5 föreskrivs följande:

”3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 eller artikel 8 skall avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

4. En extra avgift får inbegripas i infrastrukturavgiften för att visa att det föreligger en brist på kapacitet i fråga om identifierbara delar av infrastrukturen under perioder av överbelastning.

5. Infrastrukturavgiften får ändras för att ta hänsyn till kostnaden för den miljöpåverkan som driften av tåg förorsakar. En sådan ändring skall differentieras i enlighet med påverkans omfattning.

Uttag av miljökostnader som resulterar i en ökning av de totala intäkterna för infrastrukturförvaltaren får ske endast under förutsättning att sådana uttag på jämförbar nivå görs också för konkurrerande transportsätt.

Om det inte finns någon jämförbar nivå för fastställande och uttag av miljökostnader för andra konkurrerande transportsätt får sådana ändringar inte resultera i någon genomgripande förändring av de totala intäkterna för infrastrukturförvaltaren. Om en jämförbar nivå för fastställande och uttag av miljökostnader har införts för järnväg och konkurrerande transportsätt och detta leder till extra intäkter skall medlemsstaterna besluta hur dessa intäkter skall användas.”

- 10 Artikel 8 i direktiv 2001/14 har rubriken ”Undantag från principerna för avgifter”. I artikel 8.1 och 8.2 föreskrivs följande:

”1. För att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader får medlemsstaterna, om marknaden kan tåla detta, fastställa prishöjningar på grundval av principer om effektivitet, öppenhet och icke-diskriminering, samtidigt som största möjliga konkurrenskraft säkerställs, särskilt för internationella godstransporter med järnväg. Avgiftssystemet skall respektera de produktivitetsökningar som järnvägsföretagen uppnått.

Avgifternas nivå får dock inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av driften av tågtrafiken, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

2. För särskilda investeringsprojekt, i framtiden, eller som har avslutats senast 15 år före ikraftträdandet av detta direktiv, får infrastrukturförvaltaren fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för sådana projekt om de ökar effektiviteten och/eller kostnadseffektiviteten och annars inte skulle kunna företas eller ha företagits. En sådan avgiftsordning får även inbegripa överenskommelser om fördelning av de risker som sammanhänger med nya investeringar.”

- 11 I artikel 9.5 i direktiv 2001/14 anges följande:

”5. Likartade rabattsystem skall tillämpas för likartade tjänster.”

- 12 Artikel 12 i direktiv 2001/14 har rubriken ”Bokningsavgifter” och har följande lydelse:

”Infrastrukturförvaltarna får ta ut en lämplig avgift för kapacitet som är begärd men inte utnyttjad. Denna avgift skall främja ett effektivt utnyttjande av kapaciteten.

Infrastrukturförvaltarna skall alltid kunna upplysa alla berörda parter om vilken infrastrukturkapacitet som har tilldelats de järnvägsföretag som är användare.”

- 13 Kapitel IV i direktiv 2001/14 har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. I artikel 30 i det kapitlet, som har rubriken ”Regleringsorgan”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.6 skall medlemsstaterna upprätta ett regleringsorgan. Detta organ, som kan vara det ministerium som ansvarar för transport eller något annat organ, skall i fråga om organisation, finansieringsavgöranden, juridisk struktur och beslutsfattande vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande. Organet skall i sin verksamhet följa de principer som anges i den här artikeln enligt vilka överklagande- och tillsynsfunktionen kan förläggas till olika organ.

2. En sökande skall kunna överklaga till regleringsorganet om han anser att han har blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget om

- a) beskrivning av järnvägsnätet,
- b) kriterier i denna beskrivning,
- c) tilldelningsförfarandet och dess resultat,
- d) avgiftssystemet,

- e) nivå eller struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala,

...

3. Regleringsorganet skall säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II och inte är diskriminerande. Förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter skall bara vara tillåten om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet skall ingripa omedelbart om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot detta direktiv.

4. Regleringsorganet skall ha befogenhet att begära relevant information från infrastrukturförvaltaren, sökande och alla inblandade tredje parter i den berörda medlemsstaten och denna information skall lämnas in utan onödigt dröjsmål.

5. Regleringsorganet skall fatta beslut om varje klagomål och vidta åtgärder för att avhjälpa en situation inom högst två månader efter det att all information lämnats in.

Trots vad som sägs i punkt 6 skall ett beslut av regleringsorganet vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet.

Om ett beslut om att vägra tilldelning av infrastrukturkapacitet eller villkoren i ett erbjudande om kapacitet överklagas skall regleringsorganet antingen bekräfta att det inte behövs någon ändring av infrastrukturförvaltarens beslut, eller begära en ändring av det beslutet i enlighet med riktlinjer som regleringsorganet anger.

6. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol.”

- ¹⁴ Artikel 3.2 i direktiv 2001/14 innehåller en hänvisning till bilaga I i det direktivet. enligt den bilagan ska följande information ingå i beskrivningen av järnvägsnätet:

” ...

2. Ett avsnitt om principerna för avgifter och taxor. Här skall finnas tillämpliga uppgifter om avgiftssystemet och tillräcklig information om de avgifter som gäller för de tjänster som finns förtecknade i bilaga II och som tillhandahålls av endast en leverantör. I detta avsnitt skall närmare anges vilka metoder, bestämmelser och i tillämpliga fall skalor som används för tillämpningen av artikel 7.4 och 7.5 samt artiklarna 8 och 9. Det skall innehålla information om redan beslutade eller förberedda avgiftsändringar.

...”

Tysk rätt

AEG

- ¹⁵ I § 14 punkterna 4–6 i Allgemeines Eisenbahngesetz (allmänna järnvägslagen) av den 27 december 1993 (BGBl. 1993 I, p. 2378), i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet föreskrivs följande:

”4) Järnvägsförvaltare ska fastställa sina avgifter i enlighet med ett beslut som fattats med stöd av 26 § punkt 1 leden 6 och 7 på så sätt att de kompenserar de kostnader som uppkommer för dem i samband med tillhandahållande av obligatoriska tjänster i den mening som avses i 26 § punkt 1 första meningen, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära. De kan i samband därmed fastställa och återkräva höjningar som har direkt samband med järnvägsdriften och kan göra en åtskillnad beroende på om det är fråga om persontransporter med järnväg över långa sträckor, persontransporter med järnväg över korta sträckor eller godstrafik samt i förhållande till marknadssegmentet inom vart och ett av dessa olika tjänsteslag och konkurrensförmågan, särskilt området för internationell godstrafik med järnväg måste säkerställas. I det fall som anges ovan i andra meningen får uttaget av avgifter beträffande ett marknadssegment inte överskrida de kostnader för järnvägstransport som uppkommer direkt, och till vilka ett marknadsmässigt vinstuttag ska läggas till. 26 § punkt 1 leden 6 och 7 har följande lydelse:

1. undantag från sättet att beräkna avgiften i förhållande till den första meningen kan tillåtas om skyldigheten att iaktta kostnadstäckning iaktas i övrigt, eller
2. regleringsorganet ges befogenhet att genom ett allmänt förordnande, i samråd med Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [(den federala myndigheten för elektricitets-, gas-, tele- och järnvägsnäten samt postväsendet)], regleringsorganet, frita samtliga järnvägsförvaltare från att beakta de krav som fastställs i den första meningen.

5) De företag som förvaltar järnvägsinfrastruktur ska fastställa avgifter för tillträde till anläggningarna och tillhörande tjänster så, att konkurrensförmågan hos dem som har tillstånd till tillträde inte skadas. Skada kan fastställas särskilt om

1. förvaltaren fordrar avgifter som på ett olämpligt sätt överstiger de kostnader som uppkommer för att tillhandahålla de tjänster som anges i första meningen, eller
2. vissa innehavare av tillstånd till tillträde gynnas i förhållande till andra innehavare av tillstånd till tillträde, trots att detta inte är motiverat.

6) Villkoren för tillträde, särskilt när det gäller tidpunkten för och varaktigheten av utnyttjandet samt den avgift som ska betalas och övriga villkor inbegripet bestämmelser avseende driftsäkerhet ska avtalas mellan dem som har tillstånd till tillträde och järnvägsstrukturföretagen i enlighet med punkt 1 i nämnda förordning.”

- ¹⁶ I 14b § punkt 1 i AEG i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet föreskrivs följande:

”Regleringsorganet ska tillse att bestämmelserna om järnvägsreglering avseende tillträde till järnvägsinfrastrukturen iaktas, särskilt beträffande följande:

1. Fastställelse av tågplanen, i synnerhet beträffande beslut avseende fördelningen av tåglägen i tågplanen, inklusive obligatoriska prestationer.

2. Övriga beslut avseende fördelningen av tåglägen inklusive obligatoriska prestationer.
3. Tillträde till tjänsteanläggningar, inklusive tillhörande tjänster.
4. Användningsvillkor, principer för fastställande och uttag av avgifter och avgiftsbeloppet.”

17 I 14c § AEG i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet föreskrivs följande:

”1) Regleringsorganet får, när det genomför sina uppgifter i förhållande till offentliga företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare, vidta nödvändiga åtgärder för att få konstaterade överträdelser att upphöra eller för att förhindra framtida överträdelser av järnvägsbestämmelser avseende tillträde till järnvägsinfrastrukturen.

2) Innehavare av tillstånd till tillträde, offentliga företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare och de som agerar för egen räkning är skyldiga att, för att ge regleringsorganet och dess företrädare möjlighet att genomföra sitt uppdrag, tillåta dessa att

1. få tillträde till affärslokaler och anläggningar under normala arbetstider, och
2. få insyn i bokföringen, affärshandlingar, register och övriga handlingar och göra dem tillgängliga på ett lämpligt medium.

3) Innehavare av tillstånd till tillträde, offentliga företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare och de som agerar för egen räkning är skyldiga att, för att ge regleringsorganet och dess företrädare möjlighet att genomföra sitt uppdrag,

1. lämna dem nödvändiga upplysningar,
2. meddela dem nödvändiga uppgifter,
3. ge dem nödvändig hjälp.

Detta gäller bland annat avseende pågående eller avslutade förhandlingar om storleken på avgiften för utnyttjande av infrastrukturen och övriga avgifter. De ska lämna sanna upplysningar i god tro. De personer som ska lämna upplysningar kan vägra att tillkännage upplysningar som skulle kunna utsätta dem eller de personer som anges i 383 § punkt 1 leden 1–3 i civilprocessordningen för risken för straffrättsliga påföljder eller ett förfarande till följd av en administrativ överträdelse.

4) Regleringsorganet får genomföra sitt beslut enligt denna lag i enlighet med bestämmelserna om genomförande av administrativa åtgärder. Vitet ska fastställas till högst 500 000 euro.”

18 I 14d § AEG i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet föreskrivs följande:

”1) Offentliga företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare ska upplysa regleringsorganet om följande:

1. Det planerade beslutet angående fördelningen av tåglägen i tågplanen, inklusive obligatoriska prestationer i den mån ansökningarna ska avslås.
2. Det planerade beslutet angående fördelningen av tåglägen, inklusive obligatoriska prestationer utanför utarbetandet av tågplanen, i den mån ansökningarna ska avslås.
3. Det planerade beslutet angående tillträde till tjänsteanläggningar, inklusive tillhörande tjänster, i den mån ansökningarna ska avslås.

4. Det planerade beslutet angående ingående av en ramöverenskommelse.
5. Det planerade beslutet att begära att den som har tillstånd till tillträde ska föreslå en avgift som är högre än den som ska tillämpas på grundval av villkoren för användning av järnvägsnätet.
6. En omarbetning eller planerad ändring av villkoren för användning av järnvägsnätet eller villkoren för användning av tjänsteanläggningar, inklusive principerna för fastställande och uttag av avgifter samt avgiftsbeloppet.

Planerade beslut i den mening som avses i punkterna 1–5 i den första meningen ska vara motiverade. Järnvägsförvaltare ska dessutom styrka att deras avgifter överensstämmer med bestämmelserna i 14 § punkt 4.”

19 I 14e § AEG i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet föreskrivs följande:

”(1) När ett meddelande enligt 14d § har inkommit kan regleringsorganet invända ...

1. mot ett förslag till beslut i enlighet med 14d § första meningen, punkterna 1, 3 och 5 inom en frist på tio arbetsdagar,
2. mot ett förslag till beslut i enlighet med 14d § första meningen, punkt 2 inom en frist på en arbetsdag,
3. mot ett förslag till beslut i enlighet med 14d § första meningen, punkt 4 inom en frist på fyra veckor,
4. mot ett förslag till omarbetning eller ändring i den mening som avses i enlighet med 14d § första meningen, punkt 6 inom en frist på fyra veckor,

om bestämmelserna i järnvägsbestämmelserna om tillträde till järnvägsinfrastrukturen åsidosätts genom de planerade besluten.

2) Före utgången av den frist som fastställts

1. i punkt 1 leden 1–3, det planerade beslutet kan inte effektivt meddelas innehavarna av tillstånd till tillträde,
2. i punkt 1 led 4, villkoren för användning av järnvägsnätet eller villkoren för användning av tjänsteanläggningar, och principerna för fastställande och uttag av avgifter samt avgiftsbeloppet kan inte träda i kraft.

3) Om regleringsorganet utövar sin rätt att göra invändningar

1. i det fall som avses i punkt 1 leden 1–3, ska ett beslut antas i enlighet med regleringsorganets instruktioner,
2. i det fall som avses i punkt 1 led 4 utgör detta hinder för tillämpningen av villkoren för användning av järnvägsnätet eller för tjänsteanläggningar, inklusive principerna för avgifter.

4) Regleringsorganet får avstå från hela eller delar av det meddelande som föreskrivs i 14d §. Det får begränsa avståendet till vissa offentliga företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare. Detta är särskilt fallet om detta inte riskerar att medföra en snedvridning av konkurrensen.”

20 I 14f § AEG föreskrivs följande:

1) Regleringsorganet får på eget initiativ kontrollera

1. villkoren för användning av järnvägsnätet och villkoren för användning av tjänsteanläggningar,
2. bestämmelserna avseende nivå eller struktur i fråga om infrastrukturavgifter och andra avgifter för företag som förvaltar järnvägsinfrastrukturen.

Regleringsorganet får för framtiden

1. tvinga företag som förvaltar järnvägsinfrastrukturen att enligt dess anvisningar ändra de villkor som avses i första meningen, punkt 1 eller avgiftsbestämmelserna som avses i första meningen, punkt 2.
2. tvinga företag som förvaltar järnvägsinfrastrukturen att enligt dess anvisningar ändra de villkor som avses i första meningen, punkt 1 eller avgiftsbestämmelserna som avses i första meningen, punkt 2,

om bestämmelserna i järnvägsbestämmelserna om tillträde till järnvägsinfrastrukturen åsidosätts genom de villkoren.

2) Om det inte finns någon överenskommelse om tillträde i den mening som avses i 14 § punkt 6 eller någon ramöverenskommelse i den mening som avses i 14a § får regleringsorganet på begäran eller på eget initiativ kontrollera järnvägsinfrastrukturföretagets beslut. Ansökningar i den meningen får lämnas av dem som har dem som har tillstånd till tillträde och vars rätt till tillträde till järnvägsinfrastrukturen kan påverkas. Ansökningar ska ges in inom den frist inom vilken ett förslag att ingå avtal kan godtas enligt första meningen. Kontrollen kan särskilt avse följande:

1. villkoren för användning av järnvägsnätet och villkoren för användning av tjänsteanläggningar,
2. tilldelningsförfarandet och dess resultat,
3. nivå eller struktur i fråga om infrastrukturavgifter.

Regleringsmyndigheten ska uppmana parterna att lämna alla lämpliga upplysningar inom en rimlig frist som inte får överstiga två veckor. Från utgången av den fristen ska regleringsorganet avgöra frågan inom två månader.

3) Om ett järnvägsinfrastrukturföretags beslut i det fall som avses i punkt 2 påverkar sökandens rätt till tillträde järnvägsinfrastrukturen

1. ska regleringsorganet ålägga järnvägsinfrastrukturföretaget att ändra beslutet, eller
2. ska regleringsorganet fastställa avtalsvillkoren, besluta om avtalets giltighet och ogiltigförklara avtal som innebär att de aktuella villkoren inte iakttas.”

EIBV

21 I 4 § i Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen) av den 3 juni (BGBl. 2005 I, s. 1566), i ändrad lydelse av den 3 juni 2009 (BGBl. 2005 I, p. 1566), i dess lydelse enligt lag av den 3 juni 2009 (BGBl. 2009 I, s. 1235) (nedan kallad EIBV) föreskrivs följande:

”1) Den som driver järnvägsnätet är skyldig att fastställa de användningsvillkor (villkor för användning av järnvägsnätet) som ska tillämpas för tillhandahållande av de tjänster som avses i bilaga 1, punkt 1 och

1. offentliggöra dem i den officiella tidningen, eller
2. offentliggöra dem på Internet och i den officiella tidningen ange den adress där de kan läsas.

På begäran av dem som har tillstånd till tillträde ska järnvägsförvaltaren mot ersättning meddela dem villkoren för användning av järnvägsnätet.

2) Villkoren för användning av järnvägsnätet ska innehålla åtminstone de uppgifter som anges i bilaga 2 och i övriga bestämmelser i denna förordning samt de allmänna villkoren för användning av tågslägen. Prislstan utgör inte en del av villkoren för användning av järnvägsnätet.

...

5) Villkoren för användning av järnvägsnätet ska offentliggöras minst fyra månader före utgången av den frist som fastställs i 8 § punkt 1 led 2 för att inge ansökningar om tilldelning av tågslägen i tågplanen. Villkoren för användning av järnvägsnätet ska träda i kraft den dag då den frist för att inge ansökningar löper ut som fastställs i 8 § punkt 1 led 2.

6) Villkoren för användning av järnvägsnätet och villkoren för användning av tjänsteanläggningar. Är tvingande för alla berörda parter och påverkar inte de allmänna villkoren som ingår i dem. ...”

22 I 21 § EIBV föreskrivs följande:

”1) Den som driver järnvägsnätet ska utforma sina avgifter för obligatoriska tjänster på ett sådant sätt att de genom ett prestationsrelaterat system ger järnvägstrafikföretagen incitament att minska störningar och att förbättra järnvägsnätets kapacitet. De prestationsrelaterade prisprinciperna ska tillämpas för hela järnvägsnätet hos den som driver järnvägsnätet.

2) Avgiften för utnyttjande får inbegripa en avgift för att beakta kostnaderna för järnvägsdriftens miljöpåverkan. En åtskillnad ska i detta sammanhang göras i förhållande till den inverkan som uppkommer på miljön. Detta kan inte få till följd att intäkterna påverkas för den som driver järnvägsnätet.

3) En extra avgift får inbegripas i infrastrukturavgiften för att visa att det föreligger en brist på kapacitet för en viss del av infrastrukturen under perioder av överbelastning.

4) Om transporten medför ytterligare kostnader i förhållande till andra transporter kan de kostnaderna beaktas endast vad avser denna transport.

5) För att undvika stora och oproportionerliga variationer får de avgifter som anges i punkterna 2 och 4 och avgifterna för obligatoriska tjänster utvidgas under lämpliga perioder.

6) Om annat inte anges i denna förordning ska avgifterna beräknas på samma sätt för var och en av dem som har tillstånd till tillträde. Avgifterna ska minskas om järnvägsnätet, växlings- och säkerhetssystemen eller tillhörande anläggningar för elförsörjning av vissa delar inte är i ett skick som överensstämmer med avtalsbestämmelserna.

7) Avgifter som har erhållits från den som driver järnvägsnätet ska offentliggöras eller meddelas i enlighet med 4 § punkt 1 en månad innan den frist börjar som anges i 8 § punkt 1 led 2. De ska tillämpas under hela tågplaneperioden.”

BGB

- 23 315 § i Bürgerliches Gesetzbuch (civillag, nedan kallad BGB) har rubriken ”Fastställelse av en parts prestationer”. I 315 § punkterna 1 och 3 föreskrivs följande:

”1) Om en av de parter som ingår avtalet ska fastställa prestationen ska det vid tveksamhet utgå från att den ska fastställas i enlighet med rätt och billighet (*ex aequo et bono*).

...

(3) Om prestationen ska fastställas i enlighet med rätt och billighet (*ex aequo et bono*) ska bestämmelsen vara bindande för den andra parten bara om den är skälig. Om prestationen inte är skälig ska den genomföras genom dom;”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 24 CTL Logistics är ett privat järnvägsföretag som använder den järnvägsinfrastruktur som drivs av DB Netz, som är ett auktoriserat offentligt företag.
- 25 DB Netz ställer sin egen järnvägsinfrastruktur till förfogande för sina kunder mot ersättning i enlighet med avtal kallade infrastrukturavtalsavtal. Dessa avtal är standardavtal som styr principerna om avtalsförhållandet mellan järnvägstrafikföretagen och DB Netz. De utgör grunden för de individuella avtalen om utnyttjande av infrastrukturen som ingått för utnyttjande av tåglägen. Villkoren i de standardavtalen införlivas i varje individuellt avtal.
- 26 Enligt avtalen om utnyttjande av infrastrukturen skulle CTL Logistics för att utnyttja DB Netz järnvägsnät betala avgifter för tåglägen enligt gällande prislista. DB Netz fastställer på förhand för bestämda tidsperioder prislistan, kallad ”prislista för tåglägen” (nedan kallad TPS), utan medverkan av järnvägstrafikföretagen.
- 27 Parterna i det nationella målet är oeniga om vissa avgifter för annullering och ändring, vilka DB Netz ensidigt har fastställt som poster i TPS, och som togs ut om CTL Logistics ville ändra eller annullera ett tidigare bokad tågläge. Mellan åren 2004 och 2011 betalade CTL Logistics enligt TPS, men återkräver nu dessa avgifter.
- 28 Utan att i förväg rikta sig till regleringsorganet, har CTL Logistics väckt talan vid Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin, Tyskland).
- 29 Enligt CTL Logistics fastställde DB Netz avgifterna för annullering och ändring ensidigt och på ett oskäligt sätt. Enligt 315 § BGB gäller inte de avgifter som DB Netz fastställde och det ankommer på domstolen att fastställa en avgift i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*). De överskjutande beloppen av avgiften har betalats utan rättslig grund och ska därför återbetalas.

- 30 Den hänskjutande domstolen har bekräftat att enligt appellationsdomstolarna och Bundesgerichtshof (Federala domstolen, Tyskland) är de civila domstolarna behöriga att i sådana mål som det nationella målet pröva svarandens TPS med avseende på dess skälighet och i förekommande fall avkunna avgöranden efter en bedömning i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*). Enligt denna rättspraxis utgör vare sig AEG eller EIBV hinder för en civilrättslig prövning enligt 315 § BGB, eftersom avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen fastställs för att medge ett handlingsutrymme beträffande det egna självbestämmandet, trots regleringsorganets kontroller.
- 31 Enligt denna rättspraxis är det av processuella skäl nödvändigt att tillämpa 315 § BGB och den tyska järnvägslagstiftningen samtidigt. Talan enligt 315 § BGB medför med nödvändighet en prövning av det avgiftsbelopp som det företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare har fastställt och i förekommande fall att det beloppet sänks till tröskeln för vad som följer av en skälighetsbedömning och med retroaktiv verkan (*ex tunc*).
- 32 Den hänskjutande domstolen anser däremot att det inte kan godtas att skälighetsprövningen enligt 315 § BGB och bestämmelserna i direktiv 2001/14 tillämpas samtidigt. Enligt den domstolen skulle en tillämpning av 315 § BGB få en regleringsfunktion, vilket inte är förenligt med att hänvisning ska göras till ett enda regleringsorgan enligt artikel 30.1 första meningen i det ovannämnda direktivet och vilket innebär att de principer som anges i det direktivet avseende beräkning av infrastrukturavgiften inte beaktas i tillräcklig mån.
- 33 Mot denna bakgrund beslutade Landgericht Berlin (regional domstol i Berlin) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska unionsrättsliga bestämmelser, särskilt artikel 30.1 första meningen, 30.2, 30.3, 30.5 första stycket och 30.6 i direktiv [2001/14] tolkas så, att avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen vilka har avtalats eller fastställts i ett ramavtal mellan en infrastrukturförvaltare och en sökande inte kan återkrävas, såvida kravet inte görs gällande enligt de föreskrivna förfarandena vid det nationella regleringsorganet och motsvarande förfaranden vid en domstol som har prövat regleringsorganets avgöranden?
- 2) Ska unionsrättsliga bestämmelser, särskilt artikel 30.1 första meningen, 30.2, 30.3, 30.5 första stycket och 30.6 i direktiv [2001/14] tolkas så, att avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen vilka har avtalats eller fastställts i ett ramavtal mellan en infrastrukturförvaltare och en sökande inte kan återkrävas, om inte det nationella regleringsorganet dessförinnan har handlagt avgifterna för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen?
- 3) Är en civilrättslig prövning av huruvida avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen i enlighet med en nationell civilrättslig bestämmelse, enligt vilken domstolar får kontrollera huruvida prestationer som har fastställts ensidigt av en part är skäliga och eventuellt fälla ett eget avgörande i enlighet med rätt och billighet (*ex aequo et bono*), förenlig med unionsrättsliga bestämmelser enligt vilka infrastrukturförvaltaren är skyldig att iaktta sådana generella regler för beräkning av avgifter som bestämmelserna om kostnadstäckning (artikel 6.1 i direktiv [2001/14]) eller att beakta kriterier för vad marknaden kan tåla (artikel 8.1 i direktiv [2001/14])?
- 4) Om den tredje frågan besvaras jakande: Ska en domstol, när den i en civilrättslig prövning utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning, beakta bestämmelserna i direktiv [2001/14] beträffande fastställande av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen, och om så är fallet, vilka bestämmelser?
- 5) Är en civilrättslig prövning av huruvida avgifter för utnyttjande av infrastrukturen är skäliga på grundval av den nationella bestämmelse som avses i den tredje frågan förenlig med EU-rätten om de allmänna domstolarna fastställer avgiften med avvikelse från järnvägsförvaltarens allmänna

avgiftsprinciper och avgiftsbelopp, trots att järnvägsförvaltaren enligt unionsrätten är skyldig att behandla alla som har rätt att få tillträde till järnvägsinfrastrukturen på ett icke-diskriminerande sätt (artikel 4.5 i direktiv [2001/14])?

- 6) Är en civilrättslig prövning av huruvida en infrastrukturförvaltares avgifter för utnyttjande av infrastrukturen är skäligen förenlig med unionsrätten med beaktande av att de unionsrättsliga bestämmelserna utgår från att regleringsorganet är behörigt att avgöra meningsskiljaktigheter, mellan infrastrukturförvaltaren och dem som har tillstånd till tillträde, beträffande avgifterna för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen eller beträffande avgiftsbeloppen eller sammansättningen av de avgifter för utnyttjande av infrastrukturen som den som har tillstånd till tillträde ska eller skulle erlägga (artikel 30.5 tredje stycket i direktiv [2001/14]), och regleringsorganet inte längre kan säkerställa att regleringsrätten för järnvägarna tillämpas enhetligt på grund av ett potentiellt stort antal tvister vid olika allmänna domstolar (artikel 30.3 i direktiv [2001/14/EG])?
- 7) Är det förenligt med unionsrätten, särskilt artikel 4.1 i direktiv [2001/14], att det enligt nationella bestämmelser krävs att samtliga avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen som infrastrukturförvaltare tar ut ska beräknas uteslutande på direkta kostnader?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första, den andra, den femte och den sjätte frågan

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den andra, den femte och den sjätte frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida direktiv 2001/14, särskilt artiklarna 4.5 och 30.1, 30.3, 30.5, och 30.6 i det direktivet, ska tolkas så, att de utgör hinder för att en sådan nationell lagstiftning tillämpas som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken föreskrivs att en domstolsprövning ska göras i varje enskilt fall av huruvida avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen är skäligen och av huruvida det eventuellt är möjligt att ändra avgiftsbeloppet oberoende av den tillsyn som det regleringsorgan utövar som föreskrivs i artikel 30 i det direktivet.
- 35 För att besvara den frågan erinrar domstolen inledningsvis om de mål som eftersträvas med direktiv 2001/14 och om de principer samt materiella och formella krav som fastställs i det direktivet avseende avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Målen för direktiv 2001/14

- 36 Bland de mål som eftersträvas med direktiv 2001/14 återfinns bland annat det som innebär att säkerställa insyn och icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Det anges bland annat i skälen 5 och 11 i det direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Ungern, C-473/10, EU:C:2013:113, punkt 47, och av den 18 april 2013, kommissionen/Frankrike, C-625/10, EU:C:2013:243, punkt 49).
- 37 I direktiv 2001/14 eftersträvas dessutom att säkerställa en sund konkurrens. I skäl 16 i det direktivet avges härvidlag att systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör ta hänsyn till sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster.
- 38 Genom det avgiftssystem som införts genom direktiv 2001/14 som ett förvaltningsmässigt verktyg ska även ett annat eftersträvat mål uppfyllas, nämligen infrastrukturförvaltarens oberoende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkt 44, och av den 28 februari 2013, kommissionen/Tyskland, C-556/10, EU:C:2013:116, punkt 82).

- 39 Enligt skäl 12 i direktiv 2001/14 bör de systemen, för att uppfylla målet att säkerställa att järnvägsinfrastrukturen utnyttjas effektivt, uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna.
- 40 Genom det avgiftssystem som införts genom direktiv 2001/14 som ett förvaltningsmässigt verktyg ska även ett annat eftersträvat mål uppfyllas, nämligen infrastrukturförvaltarens oberoende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkt 44, och av den 28 februari 2013, kommissionen/Tyskland, C-556/10, EU:C:2013:116, punkt 82).
- 41 I skäl 34 i direktivet anges att investeringar i järnvägsinfrastruktur bör göras, och avgiftssystemen för infrastrukturen bör ge infrastrukturförvaltare incitament att göra lämpliga investeringar där dessa är ekonomiskt lönsamma. Det kan inte finnas några incitament för infrastrukturförvaltare att göra investeringar om de inte förfogar över ett visst handlingsutrymme inom avgiftssystemet (dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkt 45).
- 42 Eftersom järnvägsinfrastrukturen är ett monopol, anges i skäl 40 i direktiv 2001/14 att det därför är nödvändigt att vidta åtgärder som ger infrastrukturförvaltare incitament att sänka kostnaderna och förvalta infrastrukturen effektivt.
- 43 En sådan effektiv förvaltning och rättvis och icke-diskriminerande användning av järnvägsinfrastrukturen förutsätter enligt skäl 46 i samma direktiv att det upprättas ett regleringsorgan som utövar tillsyn av tillämpningen av relevanta regler enligt unionsrätten. Detta kan också fungera som besvärsorgan, utan att det påverkar möjligheten till prövning i domstol.

Materiella bestämmelser i direktiv 2001/14

- 44 I enlighet med artikel 1.1 andra stycket i direktiv 2001/14 ska medlemsstaterna – för att ge järnvägsinfrastrukturförvaltare möjlighet att saluföra och använda järnvägsinfrastrukturen effektivt och optimalt – säkerställa att avgiftssystemen och systemen för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet är förenliga med principerna i det direktivet.
- 45 Villkoret att järnvägsföretagen ska behandlas lika är en förutsättning för en sund konkurrens inom branschen för tillhandahållande av järnvägstjänster. Infrastrukturförvaltare ska enligt artikel 4.5 i det ovannämnda direktivet därför säkerställa att avgiftssystemet tillämpas på ett sådant sätt att avgifterna blir likvärdiga och icke-diskriminerande för olika järnvägsföretag som utför likvärdiga tjänster på en liknande del av marknaden och att de avgifter som faktiskt tillämpas uppfyller de regler som fastställts i beskrivningen av järnvägsnätet.
- 46 Genom den bestämmelsen genomförs den princip som anges i skäl 11 i direktiv 2001/14. Enligt denna bör systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt.
- 47 Den principen följer av skäl 11 och artikel 9.5 i direktiv 2001/14, där det föreskrivs att likartade rabattsystem skall tillämpas för likartade tjänster. Den principen utgör därför det centrala kriteriet beträffande fastställelse och uppbörd av avgiften för utnyttjande av infrastrukturen.
- 48 För att uppfylla det på så sätt eftersträfvade målet och för att säkerställa insyn, föreskrivs i artikel 3 i direktiv 2001/14, i viken innehållet i skäl 5 i samma direktiv återupptas, att infrastrukturförvaltare ska upprätta och offentliggöra en beskrivning av järnvägsnätet. I beskrivningen anges principerna och nivåerna för avgifterna i enlighet med bilaga I till direktiv 2001/14.

- 49 I samband med fastställelse och uppbörd av avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen föreskrivs även i artikel 4.1 andra stycket i direktiv 2001/14 att infrastrukturförvaltaren ska fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av den avgiften. Enligt särskilt artikel 4.4 och 4.5 i det direktivet ska infrastrukturförvaltaren säkerställa att enhetliga principer tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Tyskland, C-556/10, EU:C:2013:116, punkt 84, och av den 3 oktober 2013, kommissionen/Italien, C-369/11, EU:C:2013:636, punkt 41).
- 50 Infrastrukturförvaltarna ska således fastställa och ta ut avgifterna på ett icke-diskriminerande sätt. De ska tillämpa villkoren för användning av järnvägsnätet på samma sätt avseende alla användare av nätet och dessutom säkerställa att de uttagna avgifterna motsvarar de villkoren.
- 51 Den icke-diskrimineringsprincip som slås fast i direktiv 2001/14 och som redogjorts för ovan är den naturliga följden av utrymmet för skönsässig bedömning enligt det direktivet avseende fastställelse och uppbörd av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Utöver medlemsstaternas fria skön för att införliva och tillämpa artikel 7 och följande artiklar i direktiv 2001/14, föreskrivs i artikel 4.1 andra stycket i det direktivet att infrastrukturförvaltaren ska beräkna avgiften. Denne har därmed ett visst utrymme för skönsässig bedömning.
- 52 Infrastrukturförvaltaren är inte skyldig att ta ut avgifter för annullering och ändring. Om denne har beslutat att ta ut sådana avgifter, ska de, under förutsättning att de är lämpliga och införts i enlighet med den princip som anges i artikel 1.1 andra stycket i direktiv 2001/14, enligt artikel 12 i det direktivet främja ett effektivt utnyttjande av kapaciteten.
- 53 Lydelsen i skäl 7 i direktiv 2001/14 går i samma riktning när det anges att främjande av en optimal användning av järnvägsinfrastrukturen kommer att leda till minskade transportkostnader för samhället.
- 54 Domstolen anger slutligen att enligt skäl 35 i direktiv 2001/14 sänder alla avgiftssystem ekonomiska signaler till användarna. Det är viktigt att dessa signaler är samstämmiga, så att företagen kan fatta rationella beslut. Härav följer att de incitamenten kan få den verkan som eftersträvas endast om infrastrukturförvaltaren verkligen har möjlighet att anpassa sitt affärsmässiga agerande till marknadsvillkoren. Enligt direktiv 2001/14 tillerkänns infrastrukturförvaltaren således ett visst utrymme för skönsässig bedömning, så att denne kan genomföra de mål som eftersträvas med det direktivet. Att de målen beaktas tar sig uttryck i att alla slags avgifter fastställs och kontrolleras, särskilt avgifter för kapacitet som är begärd men inte utnyttjad.

Principer för förfarandet enligt direktiv 2001/14

- 55 Beträffande regleringsorganet föreskrivs i skäl 46 i direktiv 2001/14 att effektiv förvaltning och rättvis och icke-diskriminerande användning av järnvägsinfrastrukturen förutsätter att det upprättas ett regleringsorgan som utövar tillsyn av tillämpningen av dessa gemenskapsregler vilket också kan fungera som besvärsorgan, utan att detta påverkar möjligheten till prövning i domstol.
- 56 Enligt artikel 30.1 i direktiv 2001/14 är medlemsstaterna därför skyldiga att upprätta ett sådant organ. En sökande ska enligt artikel 30.2 i samma direktiv kunna överklaga till regleringsorganet om han anser att "han har blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt". Överklaganden i detta avseende avser enligt denna bestämmelse särskilt beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren angående avgiftssystemet eller nivå eller struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala till regleringsorganet, eftersom detta enligt artikel 30.5 i direktiv 2001/14 är skyldigt att fatta beslut om varje klagomål och vidta åtgärder för att avhjälpa en situation inom högst två månader.

- 57 Förutom bedömning av avgifter i ett visst fall ska det organet övervaka att avgifterna som helhet, såtillvida att de utgör avgiftssystemet, överensstämmer med bestämmelserna i det direktivet.
- 58 Regleringsorganet ska genom en centraliserad kontroll övervaka att avgifterna inte är diskriminerande och därför överensstämmer med principen att förvaltaren fastställer avgifterna centralt med iakttagande av icke-diskrimineringsprincipen.
- 59 Bestämmelserna om verkan av de beslut som regleringsorganet fattar ingår i det syftet liksom räckvidden av de kontroller som detta utför.
- 60 Enligt artikel 30.3 första meningen i direktiv 2001/14 ska regleringsorganet säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II i det direktivet och att de inte är diskriminerande. I artikel 30.3 andra meningen i direktiv 2001/14 föreskrivs för övrigt att förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter ska vara tillåten bara om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet ska ingripa omedelbart om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot samma direktiv.
- 61 Enligt artikel 30.5 andra stycket i direktiv 2001/14 ska ett beslut av regleringsorganet vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet, som har allmängiltig verkan (*erga omnes*).
- 62 Enligt artikel 30.6 i direktiv 2001/14 ska dessa beslut kunna överklagas till domstol.
- 63 Den hänskjutande domstolens första, andra, femte och sjätte fråga, såsom de har omformulerats ovan i punkt 34, ska besvaras mot bakgrund av dessa principer.

Bestämmelserna i 315 § BGB, i den hänskjutande domstolens tolkning

- 64 Beträffande 315 § BGB framgår det av begäran om förhandsavgörande att det i den tyska civilrättsliga bestämmelsen föreskrivs att när en part, såsom en infrastrukturförvaltare, enligt en lagbestämmelse eller ett avtalsvillkor har rätt att ensidigt fastställa vilken prestation som ska fullgöras enligt avtalet, ska den rätten vid tveksamhet utövas på ett skäligt sätt. De civila domstolarna – som, när de konstaterar att en prestation fastställts på ett oskäligt sätt, ersätter den med ett skäligt avgörande som antagits efter en skönsmässig bedömning – kan kontrollera att skälighet iakttas Syftet med 315 § BGB är således att i enskilda fall korrigera prestationer som är orimliga eller oproportionerliga i förhållande till avtalets föremål.
- 65 Den hänskjutande domstolen har dessutom konstaterat att enligt de tyska civildomstolarnas praxis föreskrivs i villkoren i avtalen om utnyttjande av DB Netz infrastruktur med hänvisning till avgiftssystemet för tåglägen, å ena sidan rätt att fastställa avtalsprestationen och å andra sidan att den lagstadgade skyldigheten att upprätta prislistor ger uttryck för en rätt att fastställa den lagstadgade prestationen. Dessa domstolar drog slutsatsen att de var behöriga att kontrollera de avgifterna i enlighet med 315 § punkt 3 BGB och att i förekommande fall avkunna egna avgöranden efter en bedömning i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*).
- 66 Enligt den hänskjutande domstolen har de tyska domstolarna tolkat den tyska järnvägslagstiftningen, det vill säga AEG och EIBV, genom vilken direktiv 2001/14 införlivas, så, att den inte utgör hinder för en civilrättslig prövning enligt 315 § BGB. Regleringsorganets kontroller till trots är en sådan prövning inte utesluten, med hänsyn till att infrastrukturförvaltaren har ett utrymme för skönsmässig bedömning när avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen fastställs.
- 67 Enligt denna rättspraxis är det av processuella skäl även motiverat att tillämpa 315 § BGB och den tyska järnvägslagstiftningen samtidigt. Järnvägstrafikföretaget kan utan att särskilda villkor är uppfyllda yrka att en domstol ska fastställa en skälig avgift i enlighet med den bestämmelsen. En sådan talan

skulle med nödvändighet medföra att den avgift som infrastrukturförvaltaren fastställt prövades och att beloppet i förekommande fall sänktes enligt en skälighetsbedömning och med retroaktiv verkan (*ex tunc*). En sådan verkan är emellertid osäker i fråga om de beslut som regleringsorganet fattat.

- 68 Enligt ovannämnda rättspraxis kan 315 § BGB tillämpas även när avgifterna fastställs i form av en allmän avgift, eftersom det rättsliga sambandet mellan det företag som är järnvägsinfrastrukturförvaltare och järnvägstrafikföretaget i civilrättsligt avseende styrs av 14 § punkt 6 AEG.

Domstolens svar

- 69 Domstolen erinrar inledningsvis om att det framgår av handlingarna i målet att de nationella domstolarnas skälighetsprövning enligt 315 § punkt 3 BGB utgör ett allmänt civilrättsligt och närmare bestämt avtalsrättsligt instrument som inte har något konkret samband med den prövning av de avgifter som infrastrukturförvaltarna uppburit vilken föreskrivs i direktiv 2001/14. Genom den bestämmelsen fastställs således ett skälighetsförhållande i varje enskilt fall.
- 70 Såsom angetts ovan i punkterna 45–54, konstaterar domstolen för det första att en skälighetsbedömning i varje enskilt fall strider mot icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 4.5 och skäl 11 i direktiv 2001/14.
- 71 Det följer härvidlag av handlingarna i målet att de tyska civildomstolarnas praxis utgår från principen att 315 § BGB har ett ”självständigt tillämpningsområde” som är parallellt med tillämpningsområdet för järnvägsbestämmelserna. Det är därför lämpligt att pröva huruvida infrastrukturförvaltaren – i samband med sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt den nationella lagstiftningen om fastställelse av avgifter – även på lämpligt sätt har beaktat intresset för det klagande järnvägstrafikföretaget, som går utöver iakttagandet av att villkoren för tillträde till järnvägsnätet inte är diskriminerande.
- 72 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att denna rättspraxis leder till att tillämpa materiella bedömningskriterier avseende prestationers likvärdighet som inte föreskrivs i de relevanta bestämmelserna i direktiv 2001/14.
- 73 De kriterierna, tillämpade i samband med civildomstolarnas skälighetsprövning enligt § 315 BGB, utgör således ett hot mot förverkligandet av de mål som eftersträvas med direktiv 2001/14, eftersom det inte föreligger enhetliga kriterier som erkänns i den rättspraxisen. De kriterierna tillämpas nämligen från fall till fall med hänsyn till målet för avtalet och intresset hos parterna i tvisten.
- 74 Genom att helt koncentrera på huruvida det individuella avtalet är ekonomiskt rationellt bortses, när 315 § BGB tillämpas, från att en likadan tillämpning av avgiftspolitikerna på samtliga järnvägsföretag kan säkerställas endast om avgifterna fastställs på grundval av enhetliga kriterier.
- 75 Skälighetsbedömningen enligt å ena sidan 315 § BGB i samband med ett avtal och å andra sidan järnvägsbestämmelserna, såsom dessa följer av direktiv 2001/14, avser olika överväganden som kan leda till motstridiga resultat om de tillämpas på ett enda avtal.
- 76 De tyska domstolarnas tillämpning av skälighetsprincipen strider därför mot de principer som anges i direktiv 2001/14, särskilt mot principen om likabehandling av järnvägstrafikföretagen.
- 77 Domstolen erinrar för det andra om att enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14, ska medlemsstaterna fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter. Medlemsstaterna kan även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter, samtidigt som infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende ska iakttas. Enligt den bestämmelsen ska infrastrukturförvaltaren dels

fastställa avgiften för utnyttjande av infrastrukturen, dels ansvara för uppbörden av denna avgift se bland annat dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkt 39, och av den 3 oktober 2013, kommissionen/Italien, C-369/11, EU:C:2013:636, punkt 41).

- 78 I denna artikel föreskrivs således en kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och infrastrukturförvaltaren vad beträffar avgiftssystemen. Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter, medan infrastrukturförvaltaren i princip fastställer och avgifterna (dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkt 41, av den 11 juli 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien, C-545/10, EU:C:2013:509, punkt 34, och av den 3 oktober 2013, kommissionen/Italien, C-369/11, EU:C:2013:636, punkt 42).
- 79 För att garantera målet att säkerställa infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende bör denne – inom det ramverk för fastställande och uttag av avgifter som medlemsstaterna har föreskrivit – förfoga över ett visst handlingsutrymme för att bestämma avgiftsbeloppen så att det kan användas som ett förvaltningsmässigt verktyg (dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkterna 44 och 49, och dom av den 11 juli 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien, C-545/10, EU:C:2013:509, punkt 35).
- 80 Det framgår således av skäl 12 i direktiv 2001/14 att systemen för fastställande och uttag av avgifter samt tilldelning av kapacitet bör uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna (dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, punkt 44).
- 81 Det är visserligen riktigt att förvaltarna i princip kan beräkna avgiftsbeloppet genom ett avgiftssystem som tillämpas på samtliga järnvägsföretag, men de kan inte uppnå en optimal användning som följer av ett sådant system om de hela tiden löper risk att en civil domstol i enlighet med 315 § BGB, i ett skäligt avgörande fastställer den avgift som ska tillämpas på det enda järnvägsföretag som deltar i förfarandet. Att den domstolen fastställer den avgiften begränsar således infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme i en omfattning som är oförenlig med de mål som eftersträvas med direktiv 2001/14 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, kommissionen/Italien, C-369/11, EU:C:2013:636, punkt 43).
- 82 I enlighet med artikel 8.2 i direktiv 2001/14 ska infrastrukturförvaltaren, för att uppmuntras till en optimal användning av infrastrukturen, kunna fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för särskilda investeringsprojekt (dom av den 28 februari 2013, kommissionen/Tyskland, C-556/10, EU:C:2013:116, punkt 83).
- 83 Domstolen finner därför att en kontroll av avgifterna som grundas på skälighetsprincipen och i förekommande fall antagande av ett beslut i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*) i enlighet med 315 § punkt 3 BGB står i strid med de mål som eftersträvas med artikel 4.1 i direktiv 2001/14.
- 84 Domstolen finner för det tredje att tillämpningen av materiella bedömningskriterier enligt 315 § BGB antingen är oförenlig med de bedömningskriterier som föreskrivs i bland annat artiklarna 4, 7 och 8 i direktiv 2001/14, eller – om de kraven överensstämmer med de krav som fastställs i det direktivet – skulle leda civildomstolarna till att direkt tillämpa järnvägsbestämmelserna och därmed göra intrång på regleringsorganets behörighetsområde.
- 85 Domstolen anför härvidlag att principen om att järnvägsinfrastrukturförvaltaren – som är skyldig att iaktta icke-diskrimineringsprincipen – fastställer avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen motsvaras av regleringsorganets övervakning. Regleringsorganet är i sin tur skyldigt att iaktta att dess avgifter inte är diskriminerande.

- 86 När de nationella domstolarna, i samband med skälighetsprövningen enligt 315 § BGB i mål om avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen tillämpar de sektorsspecifika bestämmelserna i AEG och EIBV för att bedöma beräkningsmetoder och avgiftsbelopp. De järnvägsbestämmelser som följer av direktiv 2001/14 omfattas nämligen inte av endast det behöriga regleringsorganets prövning och därefter av den efterhandskontroll som de domstolar gör som prövar talan mot det organets beslut. De järnvägsbestämmelserna tillämpas och preciseras även av samtliga behöriga nationella civildomstolar vid vilka talan väcks, trots att endast regleringsorganet har behörighet enligt artikel 30 i direktiv 2001/14.
- 87 Olika beslut av oberoende domstolar, som eventuellt inte harmoniserats genom praxis från överrätterna, ersätter därför enhetligheten i kontrollen hos det behöriga organet, eventuellt med förbehåll för den senare prövning som görs av en domstol som ska avgöra talan mot det organets beslut, i förevarande fall förvaltningsdomstolarna, såsom föreskrivs även i artikel 30 i direktiv 2001/14. Härav följer att de båda icke samordnade beslutsvägarna sammanställs, vilket uppenbart står i strid med de mål som eftersträvas med artikel 30 i direktiv 2001/14.
- 88 För det fjärde har den hänskjutande domstolen betonat att det är praktiskt taget omöjligt att, i ett icke-diskriminerande system, göra en snabb integrering av olika individuella rättsliga avgöranden från de civila domstolarna, även om regleringsorganet anstränger sig att reagera på de avgörandena.
- 89 För det första följer – åtminstone till dess att en överrätt avkunnar ett avgörande – en diskriminering beroende på huruvida järnvägsföretagen har väckt talan vid en civil domstol och beroende på innehållet i den domstolens avgörande, vilket uppenbart skulle strida mot icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 4.5 i direktiv 2001/14.
- 90 För det andra framgår det av handlingarna i målet vid domstolen att en skälighetsprövning enligt 315 § BGB, för att undvika att järnvägsföretagen behandlas diskriminerande, skulle förutsätta att infrastrukturförvaltaren eller regleringsorganet verkligen skulle anpassa en avgift och tillämpa den på alla övriga järnvägsföretag på grund av ett beslut från en civil domstol om ändring av den avgiften på begäran av ett enda företag.
- 91 Någon sådan skyldighet följer emellertid inte av direktiv 2001/14 i fråga om regleringsorgan.
- 92 Dessutom vilar argumentet att den metoden möjliggör en lösning som säkerställer att järnvägsföretagen behandlas på ett icke-diskriminerande sätt på hypotesen att regleringsorganet ska inskränka sig till att reagera på individuella beslut som de civila domstolarna redan har meddelat enligt 315 § BGB. Det är emellertid uppenbart att en sådan hypotes strider mot regleringsorganets uppgift enligt artikel 30.2 och 30.5 i direktiv 2001/14.
- 93 Den hypotesen skulle dessutom skada järnvägsinfrastrukturförvaltarnas oberoende, eftersom de som en reaktion på en civil domstols avgörande skulle vara tvungna att trotsa ”skäliga” schablonavgifter som följer av att enskilda fall undersöks. Detta strider mot infrastrukturförvaltarnas uppgift enligt direktiv 2001/14.
- 94 I det här sammanhanget konstaterar domstolen för det femte att den för alla parter som omfattas av beslutet bindande karaktären hos de beslut som regleringsorganet avkunnar inte iakttas, vilket framgår av artikel 30.5 andra stycket i direktiv 2001/14. Det framgår av den bestämmelsen att de beslut som regleringsorganet avkunnar, som eventuellt omfattas av domstolskontroll, har en rättslig verkan för alla parter i järnvägsbranschen som omfattas av beslutet, oavsett om de är trafikföretag eller infrastrukturförvaltare. Det skulle strida mot den principen om de domar som de civila domstolarna avkunnar, eventuellt på grundval av rekvisit som fastställs i lagstiftningen avseende avgiftsberäkningen, skulle ha en verkan som var begränsad till parterna i tvisterna vid de domstolarna.

- 95 Den som har tillstånd till tillträde och som väcker talan mot infrastrukturförvaltaren om återbetalning av den del av avgiftsbeloppet som anses vara oskäligen fördel i förhållande till de konkurrenter som inte har väckt talan. Till skillnad från regleringsorganet har den domstol vid vilken talan väcks emellertid inte möjlighet att utvidga tvisten till andra avtal om utnyttjande av infrastrukturen eller att avkunna en dom som är tillämplig på hela den berörda branschen.
- 96 Genom detta förhållande äventyras inte bara den princip som följer av bestämmelserna om tillträde till järnvägsinfrastrukturen, enligt vilka verkan av de beslut som antas är bindande för alla parter som omfattas av besluten. Det medför med nödvändighet att de som har tillstånd till tillträde behandlas olika, vilket direktiv 2001/14 syftar till att undvika. Genom detta förhållande äventyras dessutom målet att säkerställa en sund konkurrens i branschen för tillhandahållande av järnvägstjänster.
- 97 Att avgifter ska återbetalas enligt civilrättsliga bestämmelser är därför tänkbart endast om regleringsorganet eller en domstol som kontrollerar dess beslut tidigare har slagit fast att avgiften har en olaglig karaktär enligt nationell rätt mot bakgrund av bestämmelser om tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Detta i den mån det är möjligt att väcka talan mot begäran om återbetalning vid de nationella civila domstolarna, snarare än den talan som föreskrivs i de bestämmelserna.
- 98 Det framgår för det sjätte av handlingarna i målet att det inte är uteslutet att en uppgörelse görs i godo i samband med ett civilrättsligt förfarande och därmed att en talan väcks enligt 315 § BGB. Påståendet att 315 § BGB har ett "självständigt tillämpningsområde" som är parallellt med bestämmelserna om tillträde till järnvägsinfrastrukturen innebär att förhandlingar, i avsikt att göra en uppgörelse i godo, kan äga rum utan att regleringsorganet – som inte är part i ett sådant förfarande – deltar.
- 99 Att regleringsorganet utesluts strider emellertid mot lydelsen i och syftet med 30.3 andra och tredje meningarna i direktiv 2001/14. I den bestämmelsen föreskrivs dels att förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter ska vara tillåten bara om de sker under överinseende av regleringsorganet, dels att regleringsorganet ska ingripa omedelbart om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot samma direktiv.
- 100 För det sjunde verkar tillämpningen av 315 § BGB, som de tyska domstolarna ägnar sig åt, inte vara förenlig med de mål som eftersträvas med direktiv 2001/14, vilket består av att uppmuntra infrastrukturförvaltarna till en optimal användning av infrastrukturen. Detta gäller särskilt enligt artikel 12 första stycket i det direktivet, där det föreskrivs att infrastrukturförvaltarna får ta ut en avgift för kapacitet som är begärd men inte utnyttjad. Motiveringen som ligger till grund för att tillämpa 315 § BGB – enligt vilken den bestämmelsen har ett "självständigt tillämpningsområde" som är parallellt med tillämpningsområdet för bestämmelserna om tillträde till järnvägsinfrastrukturen – borde leda till den slutsatsen att de särskilda mål som avses i de bestämmelserna inte har beaktats.
- 101 Även om det antas att det när 315 § BGB tillämpas är möjligt att beakta de särskilda mål som eftersträvas med direktiv 2001/14, finns det en uppenbar risk för att avgifter som minskas enligt beslut i varje enskilt fall tar sig uttryck i olikheter i fråga om den stimulansverkan som uppnåtts och att främja att järnvägstrafikföretagen genom civilrättslig talan får förmåner som andra företag i en liknande situation inte får.
- 102 En sådan uppmuntran kan även vara till skada för intresset att bidra till en optimal användning av järnvägsinfrastrukturen genom lämpliga organisationsåtgärder eller genom att annullera en ansökan om kapacitet så snart som möjligt. Detta strider mot det mål som eftersträvas med artikel 12 första stycket i direktiv 2001/14.
- 103 Av vad ovan anförts följer att bestämmelserna i direktiv 2001/14 och särskilt artiklarna 4.5 och 30.1, 30.3, 30.5, och 30.6 i det direktivet ska tolkas så, att de utgör hinder för att en sådan nationell lagstiftning tillämpas som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken föreskrivs att en

domstolsprövning ska göras i varje enskilt fall av huruvida avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen är skäliga och av huruvida det eventuellt är möjligt att ändra avgiftsbeloppet oberoende av den tillsyn som det regleringsorgan utövar som föreskrivs i artikel 30 i det direktivet.

Den tredje, den fjärde och den sjunde tolkningsfrågan

- 104 Den tredje, den fjärde och den sjunde tolkningsfrågan har ställts för det fall att domstolen skulle ge ett jakande svar på den första, den andra, den femte och den sjätte frågan.
- 105 Eftersom svaret på den första, den andra, den femte och den sjätte frågan är nekande, saknas anledning att besvara den tredje, den fjärde och den sjunde frågan.

Rättegångskostnader

- 106 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004, särskilt artiklarna 4.5 och 30.1, 30.3, 30.5, och 30.6 i nämnda direktiv ska tolkas så, att de utgör hinder för att en sådan nationell lagstiftning tillämpas som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken föreskrivs att en domstolsprövning ska göras i varje enskilt fall av huruvida avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen är skäliga och av huruvida det eventuellt är möjligt att ändra avgiftsbeloppet oberoende av den tillsyn som det regleringsorgan utövar som föreskrivs i artikel 30 i direktiv 2001/14 i dess lydelse enligt direktiv 2004/49.

Underskrifter