

**Mål C-721/20**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

30 december 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Kammergericht Berlin (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

10 december 2020

**Svarande i första instans och klagande vid Kammergericht Berlin:**

DB Station & Service AG

**Kärande i första instans och motpart vid Kammergericht Berlin:**

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

---

**Saken i det nationella målet**

Järnvägstrafik – Direktiv 2001/14/EG – Avgift för utnyttjande av stationer – Tvistemålsdomstolarnas behörighet att pröva storleken på nyttjandeavgifterna i enlighet med kriterierna i artikel 102 FEUF och/eller i den nationella konkurrensrätten

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 första meningen b FEUF

**Tolkningsfrågor**

1. Är det förenligt med direktiv 2001/14/EG – särskilt dess bestämmelser om förvaltningsmässigt oberoende för infrastrukturförvaltarens ledning (artikel 4), om principerna för fastställande och uttag av avgifter (artiklarna 7–12) och om regleringsorganets uppgifter (artikel 30) – att nationella tvistemålsdomstolar i enskilda fall och oberoende av regleringsorganets

tillsyn prövar storleken på de begärda avgifterna i enlighet med kriterierna i artikel 102 FEUF och/eller i enlighet med den nationella konkurrensrätten?

2. Om den första frågan ska besvaras jakande: Är de nationella tvistemålsdomstolarnas prövning av missbruk i enlighet med kriterierna i artikel 102 FEUF och/eller i enlighet med den nationella konkurrensrätten tillåten och nödvändig också i de fall där järnvägstrafikföretagen har möjlighet att låta det behöriga regleringsorganet pröva huruvida de avgifter som har betalats är rimliga? Är de nationella tvistemålsdomstolarna skyldiga att invänta ett beslut i detta avseende från regleringsorganet och i förekommande fall, om detta beslut överklagas till domstol, invänta att beslutet vinner laga kraft?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Artikel 102 FEUF

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

### **Anförda nationella bestämmelser**

Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) (den allmänna järnvägslagen) i dess lydelse enligt den från den 30 april 2005 till den 1 september 2016 tillämpliga Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (tredje lagen om ändring av järnvägsbestämmelser) av den 27 april 2005 (BGBl. I 2005, s. 11389), särskilt 14b, 14d, 14e och 14f §§

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Klaganden vid Kammergericht Berlin, DB Station & Service AG (nedan kallad DB Station & Service), som är ett dotterbolag till Deutsche Bahn AG, är ett järnvägsinfrastrukturföretag i den mening som avses i 2 § stycke 1 i Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) (den allmänna järnvägslagen). Företaget underhåller cirka 5 400 järnvägsstationer (trafikstationer) i Tyskland. Motparten vid Kammergericht Berlin, ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (nedan kallad ODEG), driver ett järnvägstrafikföretag och utnyttjar DB Station & Service trafikstationer i samband med passagerartrafik på kortare sträckor. Parterna tvistar om storleken på den avgift som ska betalas för detta.
- 2 DB Station & Service ingår ramavtal avseende utnyttjandet av stationer med de järnvägstrafikföretag som önskar använda den infrastruktur som DB Station & Service tillhandahåller. I dessa avtal hänvisar DB Station & Service till sin för

tillfället aktuella stationsprislista (stationsprissystem, SPS) för att fastställa avgiftsnivån för utnyttjandet. Utnyttjandet av de olika järnvägsstationerna regleras i separata avtal om utnyttjande av stationer. Med verkan från den 1 januari 2005 införde DB Station & Service ett nytt så kallat prissystem 2005 (SPS 05), som ersatte ”prissystem 1999” (SPS 99) som ursprungligen gällde. Enligt detta system gjordes en schablonberäkning av priserna efter bestämda priskategorier och för de olika delstaterna. ODEG, för vilket det nya systemet innebar prishöjningar, betalade bara med förbehåll de högre beloppen från den 1 januari 2005.

- 3 Genom beslut av den 10 december 2009 ogiltigförklarade Bundesnetzagentur (den federala nätverksbyrån), i egenskap av regleringsorgan, SPS 05 med verkan från den 1 maj 2010. DB Station & Service överklagade detta beslut, men något förvaltningsrättsligt beslut i sak har ännu inte meddelats.
- 4 Genom talan som väckts vid Landgericht Berlin yrkar ODEG återbetalning av de avgifter för utnyttjande av stationer, som företaget betalat för perioden från november 2006 till december 2010, i den mån de överstiger avgifterna enligt SPS 99. Landgericht har tagit upp talan till prövning med undantag för en del av räntekravet. Som motivering förklarade Landgericht i överensstämmelse med Bundesgerichtshofs dåvarande praxis att de avgifter som DB Station & Service begärt omfattas av en skälighetsprövning enligt 315 § Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen) (nedan kallad BGB). Eftersom det pris som fastställts i enlighet med SPS 05 inte står sig vid en skälighetsprövning är DB Station & Service enligt ODEG skyldigt återbetala beloppen i fråga enligt principen om obehörig vinst. DB Station & Service har motsatt sig detta i sina överklaganden, och ODEG i sina anslutningsöverklaganden, genom vilka parterna vidhåller sina yrkanden i första instans.
- 5 Under tiden har Europeiska unionens domstol inom ramen för en begäran om förhandsavgörande i en jämförbar rättstvist slagit fast att en domstolsprövning av huruvida avgifter för utnyttjande av tågslägen är skäliga får företas oberoende av det behöriga regleringsorganets tillsyn (EU-domstolens dom av den 9 november 2017 i mål C-489/15, CTL Logistics).
- 6 Dessemellan har den federala nätverksbyrån genom beslut av den 11 oktober 2019 ogillat ansökningarna från olika järnvägstrafikföretag om en kontroll i efterhand av de avgifter som begärts med stöd av SPS 05. Detta beslut har emellertid överklagats. Talan har för närvarande anhängiggjorts vid Verwaltungsgericht Köln.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 7 Innan beslut fattas om parternas överklaganden förefaller det lämpligt att förklara målet vilande och inhämta ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 267 FEUF beträffande ovanstående frågor, eftersom avgörandet i sak beror på svaret på tolkningsfrågorna.

- 8 Det förfarande som pågår vid den federala nätverksbyrån för prövning i efterhand av de stationsavgifter som DB Station & Service har begärt med stöd av SPS 05, har visserligen ännu inte avslutats och vunnit laga kraft, men det verkar ändå, med hänsyn till den hittillsvarande handläggningstiden, inte längre vara försvarbart att först invänta att det förfarande som förmodligen kommer att pågå i ytterligare några år ska avslutas, för att – om den federala nätverksbyråns beslut fastställs – först då inhämta ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol beträffande tolkningsfrågorna.
- 9 Direktiv 2001/14/EG, som upphävts genom artikel 65 i direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32) och ersatts av bestämmelser – med i stort sett samma innehåll – i detta direktiv, är fortfarande tillämpligt i det nu aktuella fallet. OEGD yrkar nämligen återbetalning av avgifter som betalats till DB Station & Service under tiden fram till december 2010. Under den tiden var direktiv 2001/14/EG ännu tillämpligt. Man kan dock utgå från att EU-domstolens svar på tolkningsfrågorna utan vidare kommer att kunna överföras på direktiv 2012/34/EU.
- 10 Det uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsstationer som är i fråga i det nu aktuella fallet omfattas också av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2001/14/EG. Där saknas visserligen – till skillnad från vad som är fallet i direktiv 2012/34/EU, som antogs senare – en omfattande reglering av icke-diskriminerande tillträde till anläggningar för tjänster. Dock nämns stationer för passagerare i punkt 2 a i bilaga II i direktiv 2001/14/EG, till vilken uttryckligen hänvisas i samband med förbudet mot diskriminering i artikel 5.1 i direktiv 2001/14/EG. Vidare kräver direktivets mening och syfte att utnyttjande av stationer för passagerare omfattas av dess tillämpningsområde. Enbart en icke-diskriminerande tilldelning av tåglägen är inte tillräckligt för ett järnvägstrafikföretag, om denna tilldelning inte kompletteras med adekvat tillträde till de anläggningar – såsom stationer för passagerare – som är absolut nödvändiga för ett effektivt utnyttjande av järnvägarna.
- 11 Avgörandet i sak beror på svaret på tolkningsfrågorna. Om den första frågan ska besvaras nekande kan talan ogillas redan av den anledningen att tvistemålsdomstolarna inte kan pröva huruvida de avgifter för utnyttjande som DB Station & Service har begärt är skäliga. Frågan huruvida det är nödvändigt att, innan beslut fattas om DB Station & Service överklagande, först invänta att den federala nätverksbyråns beslut av den 11 oktober 2019 (se ovan punkt 6) vinner laga kraft, beror på svaret på den andra tolkningsfrågan.
- 12 Europeiska unionens domstol har ännu inte tagit ställning till tolkningsfrågorna. I dom av den 9 november 2017 i mål C-489/15, CTL Logistics, slog domstolen endast fast att en sådan civilrättslig skälighetsprövning enligt 315 § BGB som de tyska tvistemålsdomstolarna hittills hade tillämpat inte är förenlig med direktivets bestämmelser. I nämnda dom uttalade sig domstolen däremot inte om frågan huruvida nationella tvistemålsdomstolar, i enskilda fall och oberoende av

regleringsorganets tillsyn, har rätt och skyldighet att pröva nyttjandeavgifters storlek i enlighet med kriterierna i artikel 102 FEUF och/eller i den nationella konkurrensrätten.

- 13 Även om EU-domstolen ännu inte har avgjort tolkningsfrågorna kan begäran om förhandsavgörande inte heller anses överflödigt med hänsyn till att en korrekt tillämpning av unionsrätten emellertid är så uppenbar, en så kallad *acte clair*, att det inte finns något utrymme för rimligt tvivel om hur tolkningsfrågorna ska besvaras. Enligt EU-domstolens praxis är ett villkor för att *acte clair* ska anses föreligga, att den nationella domstolen inte bara själv är övertygad om den korrekta tolkningen av unionsrätten, utan dessutom också är övertygad om att alla domstolar i de övriga medlemsstaterna och EU-domstolen är lika övertygade (EU-domstolens dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, CILFIT).
- 14 Både i de tyska tvistemålsdomstolarnas rättspraxis och i den tyskspråkiga doktrinen har det, i anslutning till EU-domstolens dom av den 9 november 2017 i mål C-489/15, CTL Logistics, framförts olika uppfattningar beträffande räckvidden av de slutsatser som kan dras av denna dom.
- 15 Kammergericht Berlin anser att det mesta talar för att de principer som EU-domstolen slog fast i domen CTL Logistics ska tillämpas även på en prövning av missbruk i konkurrensrättsligt hänseende, vilket utesluter en prövning av nyttjandeavgifterna i nationella tvistemålsdomstolar vilken är oberoende av det behöriga regleringsorganets tillsyn.
- 16 I domen CTL Logistic (dom av den 9 november 2017 i mål C-489/15) förklarade EU-domstolen varför en civilrättslig skälighetsprövning enligt 315 § BGB inte är förenlig med de materiella och processuella kraven i direktiv 2001/14/EG på följande sätt:
- 17 För det första är en skälighetsprövning av avgifterna för utnyttjande som – så som föreskrivs i 315 § BGB – koncentreras på de faktiska omständigheterna med hänsyn till avtalsförhållandet i fråga, inte förenlig med förbudet mot diskriminering enligt direktiv 2001/14/EG och likabehandlingsprincipen (punkterna 69–76).
- 18 För det andra får en sådan skälighetsprövning till följd att förvaltaren av infrastrukturen berövas sitt handlingsutrymme vid beräkningen av avgifterna för utnyttjande, vilken avsiktligt inte har definierats i artikel 4.1 i direktiv 2001/14/EG för att uppmuntra till en optimal användning av anläggningarna. Detta utgör också ett ingrepp i infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende som ska säkerställas enligt direktivet (punkterna 77–83).
- 19 För det tredje är en civilrättslig skälighetsprövning inte förenlig med bedömningskriterierna enligt järnvägsbestämmelserna. Om tvistemålsdomstolarna däremot beaktade dessa kriterier och direkt tillämpade järnvägsbestämmelserna skulle de därigenom ingripa i regleringsorganets exklusiva behörighet enligt artikel 30 i direktiv 2001/14/EG (punkterna 84–87).



- 20 För det fjärde har EU-domstolen betonat att det är ”praktiskt taget omöjligt” för regleringsorganet att, i ett icke-diskriminerande system, så snabbt som möjligt integrera olika individuella rättsliga avgöranden från olika civilrättsliga domstolar. Innan dom meddelas i högsta instans behandlas med nödvändighet de företag som har väckt talan vid domstol och de som har avstått från detta olika. Regleringsorganet skulle då vara tvunget att reagera på lagakraftvunna civilrättsliga avgöranden genom att anpassa avgifterna, vilket i sin tur innebär ett oacceptabelt ingrepp i infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme och ett lika oacceptabelt ingrepp i regleringsorganets exklusiva behörighet (punkterna 88–93).
- 21 För det femte saboteras med en civilrättslig skälighetsbedömning den allmängiltiga (*erga omnes*) verkan av regleringsorganets beslut – det vill säga den bindande verkan av dessa beslut för alla berörda parter inom järnvägssektorn. Verkan av en civilrättslig dom i vilken föreskrivs en skyldighet att återbetala för höga avgifter begränsas med nödvändighet till parterna i målet. Därmed skulle den vinnande parten samtidigt gynnas i förhållande till andra företag och direktivets syfte att säkerställa en sund konkurrens äventyras (punkterna 94–97).
- 22 För det sjätte är i ett civilrättsligt förfarande en uppgörelse i godo möjlig utan att regleringsorganet behöver delta. Detta är inte förenligt med artikel 30.3 andra och tredje meningen i direktiv 2001/14/EG, enligt vilka förhandlingarna mellan parterna ska ske under överinseende av regleringsorganet och detta ska ingripa om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot direktivet (punkterna 98–99).
- 23 För det sjunde är en civilrättslig skälighetsprövning slutligen inte förenlig med syftet med direktiv 2001/14/EG, nämligen att uppmuntra infrastrukturförvaltarna till en optimal användning av infrastrukturen (punkterna 100–102).
- 24 De argument som EU-domstolen har anfört mot en civilrättslig skälighetsprövning kan utan några väsentliga begränsningar tillämpas också på en konkurrensrättslig prövning av avgifterna för utnyttjande. Detta gäller särskilt för den avgörande aspekten att risken för att domar från olika tvistemålsdomstolar, i enskilda fall och oberoende av regleringsorganets tillsyn, till syvende och sist leder till att olika järnvägstrafikföretag får betala olika avgifter för att utnyttja samma tjänster. Därmed skulle samtidigt det centrala syftet med direktiv 2001/14/EG, nämligen att säkerställa icke-diskriminerande tillträde till järnvägsinfrastrukturen och på så sätt möjliggöra en sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster (se skälen 5, 11 och 16), få motsatt verkan. Ingreppet i regleringsorganets exklusiva behörighet och de nästan olösliga praktiska svårigheter som detta medför, skulle också vara identiska. Allt detta talar för att det också ska anses vara oförenligt med bestämmelserna i direktiv 2001/14/EG att i enskilda fall pröva missbruk i konkurrensrättsligt hänseende i nationella tvistemålsdomstolar.
- 25 Kammergericht Berlin delar inte heller Bundesgerichtshofs uppfattning enligt vilken en avvikande bedömning är absolut påkallad, eftersom artikel 102 FEUF – till skillnad från 315 § BGB – inte är en nationell bestämmelse, utan en primärrättslig unionsbestämmelse, och således har företräde framför

bestämmelserna i direktiv 2001/14/EG. Det är förvisso riktigt att artikel 102 FEUF, som en primärrättslig unionsbestämmelse, är direkt tillämplig i alla medlemsstater i unionen. Det är också riktigt att de nationella domstolarna därför är skyldiga att direkt tillämpa artikel 102 FEUF (se EU-domstolens dom av den 30 januari 1974, BRT mot SABAM, REG 1974, s. 51, punkterna 15–17).

- 26 EU-domstolen har emellertid ännu inte avgjort frågan huruvida detta också gäller när fastställandet av avgifterna övervakas av ett regleringsorgan vars beslut också kan bli föremål för domstolsprövning. Något annat följer inte av till exempel EU-domstolens dom Telefónica. I det målet påpekade domstolen visserligen att EU-kommissionens ingripande enligt artikel 102 FEUF inte är beroende av en prövning av det nationella regleringsorganets tidigare åtgärder (dom av den 10 juli 2014 i mål C-295/12). Detta konstaterande kan emellertid inte tillämpas på de omständigheter som är i fråga i förevarande mål. Till skillnad från vad som är fallet vid en civilrättslig prövning av avgifterna i enskilda fall, finns det nämligen, när kommissionen tillämpar artikel 102 FEUF, ingen risk för att ett stort antal domstolsavgöranden eventuellt skiljer sig från varandra, och detta leder i sin tur till en begränsad mängd konkurrerande former av överklaganden. Kommissionens beslut står nämligen snarare under kontroll av EU-domstolen, som säkerställer en enhetlig tillämpning i varje fall.
- 27 Bundesgerichtshofs ytterligare synpunkt förefaller inte heller relevant. Enligt denna är det motiverat att göra olika rättsliga bedömningar av en skälighetsprövning enligt 315 § BGB å ena sidan och av missbruk enligt konkurrensrätten å andra sidan, eftersom den senare uteslutande avser det förflutna och redan av den anledningen inte kan stå i konflikt med regleringsrätten. Det är visserligen riktigt att skadestånd kan krävas enligt 33 § stycke 1 och 33a § stycke 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (lagen om konkurrensbegränsningar) (nedan kallad GWB) för tidigare perioder vid en överträdelse av artikel 102 FEUF. En överträdelse av artikel 102 FEUF leder emellertid samtidigt till att motsvarande rättshandlingar enligt 134 § BGB (eventuellt också bara delvis) blir ogiltiga, vilket också kan fastställas med verkan för framtiden genom en fastställsetalan (250 § i Zivilprozessordnung) (ZPO) (civilprocesslagen). Slutligen har den skadelidande vid en överträdelse av artikel 102 FEUF också rätt att väcka talan enligt 33 § stycke 1 GWB om upphörande och förbud, också med verkan för framtiden. Därutöver och oberoende av detta tycks det inte på något sätt vara uteslutet, utan snarare ligga nära till hands, att en sund konkurrens vid tillhandahållande av järnvägstjänster också påverkas negativt när redan betalda avgifter återbetalas i efterhand genom skadestånd, vilket i sin tur inte skulle vara förenligt med syftet med direktiv 2001/14/EG.
- 28 Bundesgerichtshofs uppfattning, att regleringsorganet enligt artikel 30.3 i direktiv 2001/14/EG inte har behörighet att pröva redan betalda avgifter, är slutligen inte heller övertygande. Som skäl för denna tolkning av direktivet har Bundesgerichtshof hänvisat enbart till förslaget till avgörande av generaladvokaten Mengozzi av den 24 november 2016 i mål C-489/15, CTL Logistics (se punkt 58 i förslaget till avgörande). I domen av den

9 november 2017 gick EU-domstolen emellertid inte på samma linje som generaladvokaten. I sitt föregående yttrande av den 23 december 2015, som EU-domstolen emellertid anslöt sig till, intog dock kommissionen uttryckligen motsatt ståndpunkt (se punkterna 19 och 20 i yttrandet). I bestämmelsens ordalydelse och i direktivets ingress finns det inte heller något som på ett betydande sätt talar för Bundesgerichtshofs tolkning. Slutligen är även detta en fråga som Europeiska unionens domstol, som är ensam behörig att göra en bindande tolkning av unionsrätten, har att avgöra.

ARBETS  
DOKUMENT