



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

24 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Spoorwegvervoer – Internationale corridors voor het goederenvervoer per spoor – Verordening (EU) nr. 913/2010 – Artikel 13, lid 1 – Instellen van een enig loket per goederencorridor – Artikel 14 – Aard van het door de raad van bestuur vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor – Artikel 20 – Toezichthoudende instanties – Richtlijn 2012/34/EU – Artikel 27 – Procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit – Rol van infrastructuurbeheerders – Artikelen 56 en 57 – Taken van de toezichthoudende instantie en samenwerking tussen toezichthoudende instanties”

In zaak C-12/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) bij beslissing van 10 december 2019, ingekomen bij het Hof op 13 januari 2020, in de procedure

DB Netz AG

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (rapporteur) en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– DB Netz AG, vertegenwoordigd door H. R. J. Krüger en M. Kaufmann, Rechtsanwältin,

* Procestaal: Duits.

- de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door C. Mögelin en J. Arnade als gemachtigden,
- de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door W. Mölls en C. Vrignon, vervolgens door C. Vrignon als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13, lid 1, artikel 14, leden 1 en 9, artikel 18, onder c), en artikel 20 van verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer (PB 2010, L 276, blz. 22), alsmede van artikel 27, leden 1 en 2, artikel 57, lid 1, eerste alinea, tweede volzin, en bijlage IV, punt 3, onder a), van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012, L 343, blz. 32, met rectificatie in PB 2015, L 67, blz. 32).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen DB Netz AG en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door de Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federale toezichthoudende instantie voor het elektriciteitsnet, gasnet, telecommunicatienet, postnetwerk en spoorwegnet, Duitsland; hierna: „Bundesnetzagentur”) over het verzet van laatstgenoemde tegen een door eerstgenoemde voorgenomen wijziging van de voorwaarden om bij het enig loket aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de van tevoren geregelde internationale treinpaden in te dienen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 913/2010

- 3 De overwegingen 4, 7, 25 en 26 van verordening 913/2010 luiden als volgt:
 - „(4) Hoewel dankzij de openstelling van de markt voor goederenvervoer per spoor nieuwe ondernemingen toegang konden krijgen tot het spoorwegnet, waren en zijn de marktmechanismen nog steeds ontoereikend om dit goederenverkeer per spoor te organiseren, te reguleren en te waarborgen. Voor een optimale benutting van het net en ter wille van de betrouwbaarheid ervan, is het gewenst te voorzien in aanvullende procedures ter intensivering van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen.

[...]

(7) Deze verordening mag, tenzij anders is bepaald, geen afbreuk doen aan de rechten en verplichtingen van infrastructuurbeheerders vermeld in richtlijn 91/440/EEG [van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB 1991, L 237, blz. 25)] en richtlijn 2001/14/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PB 2001, L 75, blz. 29)], alsmede, waar van toepassing, de in artikel 14, lid 2, van [richtlijn 2001/14] bedoelde toewijzende instanties. Deze regelgeving blijft van kracht, ook met betrekking tot bepalingen die van toepassing zijn op goederencorridors.

[...]

(25) Om niet-discriminatoire toegang tot internationale spoorwegdiensten te waarborgen, moet gezorgd worden voor een efficiënte coördinatie tussen de toezichhoudende instanties met betrekking tot de verschillende netwerken van de goederencorridor.

(26) Om de toegang tot de informatie over het gebruik van alle hoofdinfrastructuren op de goederencorridor te vergemakkelijken en een toegang zonder discriminatie tot die corridor te waarborgen, moet de beheersraad een document opstellen dat al deze informatie bevat, en dit regelmatig bijwerken en bekendmaken.”

4 Artikel 1, lid 1, van die verordening bepaalt het volgende:

„In deze verordening worden de regels vastgesteld voor de totstandbrenging en de organisatie van internationale spoorwegcorridors voor concurrerend goederenvervoer per spoor met het oog op de ontwikkeling van een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer. De verordening bevat regels voor de selectie, de organisatie, het beheer en de indicatieve planning van de investeringen van goederencorridors.”

5 Artikel 2 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze verordening zijn de definities in artikel 2 van [richtlijn 2001/14] van toepassing.

2. Naast de in lid 1 bedoelde definities zijn de volgende definities van toepassing:

a) ‚goederencorridor’: het geheel van aangewezen spoorlijnen, met inbegrip van spoorpunten, op het grondgebied van of tussen lidstaten en, in voorkomend geval, in Europese derde landen, die twee of meer terminals langs een hoofdtraject van de goederencorridor verbinden en, in voorkomend geval, alternatieve trajecten en segmenten die deze met elkaar verbinden, met inbegrip van de spoorweginfrastructuur, de uitrusting daarvan en relevante spoordiensten overeenkomstig artikel 5 van [richtlijn 2001/14];

[...]”

6 Artikel 8 van diezelfde verordening is in de volgende bewoordingen gesteld:

„1. Per goederencorridor stellen de betrokken lidstaten een raad van bestuur in die verantwoordelijk is voor het bepalen van de algemene doelstellingen van de goederencorridor, het houden van toezicht en het nemen van de maatregelen waarin uitdrukkelijk wordt voorzien bij

lid 7 van dit artikel en bij de artikelen 9 en 11, artikel 14, lid 1, en artikel 22. De raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de autoriteiten van de betrokken lidstaten.

2. Per goederencorridor stellen de betrokken infrastructuurbeheerders en, in voorkomend geval, de toewijzende instanties als bedoeld in artikel 14, lid 2, van [richtlijn 2001/14] een beheersraad in die verantwoordelijk is voor het nemen van de maatregelen waarin uitdrukkelijk wordt voorzien bij de leden 5, 7, 8 en 9 van onderhavig artikel en bij de artikelen 9 tot en met 12, artikel 13, lid 1, artikel 14, leden 2, 6 en 9, artikel 16, lid 1, artikel 17, lid 1, en de artikelen 18 en 19 van deze verordening. De beheersraad bestaat uit vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders.

3. De lidstaten en de infrastructuurbeheerders die bij een goederencorridor betrokken zijn, werken in de in de leden 1 en 2 bedoelde raden samen met het oog op de ontwikkeling van de goederencorridor overeenkomstig het uitvoeringsplan.

4. De raad van bestuur neemt zijn besluiten op basis van de onderlinge overeenstemming van de vertegenwoordigers van de autoriteiten van de betrokken lidstaten.

[...]

9. De beheersraad coördineert overeenkomstig de nationale en Europese invoeringsplannen het gebruik van interoperabele IT-toepassingen of in de toekomst mogelijk beschikbare alternatieve oplossingen voor de behandeling van aanvragen voor internationale rijpaden en de exploitatie van het internationale vervoer op de goederencorridor.”

7 Artikel 12 van verordening nr. 913/2010 bepaalt het volgende:

„De beheersraad coördineert en waarborgt de publicatie op één plaats, op een passende wijze en volgens een passend tijdschema, van zijn programma voor de uitvoering van alle werkzaamheden aan de infrastructuur en de uitrusting ervan die de beschikbare capaciteit op de goederencorridor zouden beperken.”

8 Artikel 13 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Door de beheersraad van een goederencorridor wordt een gemeenschappelijke instantie (hierna ‚enig loket’ genoemd) aangewezen of ingesteld die aanvragers de mogelijkheid biedt op één enkele plaats en in één enkele handeling aanvragen in te dienen en behandeld te zien in verband met infrastructuurcapaciteit voor goederentreinen die ten minste één grens overschrijden langs de goederencorridor.

2. Het enig loket verstrekt als coördinatie-instrument ook de basisinformatie betreffende de toewijzing van infrastructuurcapaciteit, waaronder de in artikel 18 bedoelde informatie. Het toont de infrastructuurcapaciteit die op het moment van de aanvraag beschikbaar is, alsook de kenmerken ervan volgens vooraf vastgestelde parameters, zoals snelheid, lengte, laadprofiel of asbelasting die zijn toegestaan voor treinen die op de goederencorridor rijden.

[...]”

9 Artikel 14 van deze verordening bepaalt het volgende:

„1. De raad van bestuur stelt het kader vast voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor overeenkomstig artikel 14, lid 1, van [richtlijn 2001/14].

2. De beheersraad beoordeelt de behoefte aan toe te wijzen capaciteit voor goederentreinen die op de goederencorridor rijden aan de hand van de in artikel 9, lid 3, van deze verordening bedoelde vervoersmarktstudie, de verzoeken om verwerking van aanvragen van infrastructuurcapaciteit met betrekking tot voormalige en vigerende dienstregelingen, en de kaderovereenkomsten.

[...]

6. De beheersraad streeft naar coördinatie van de voorrangregels met betrekking tot de toewijzing van de capaciteit op de goederencorridor.

[...]

9. De beheersraad van de goederencorridor en de in artikel 8, lid 7, bedoelde adviesgroep voeren procedures in om de toewijzing van capaciteit met betrekking tot zowel de in artikel 13, lid 1, bedoelde aanvragen als de door de betrokken infrastructuurbeheerders ontvangen aanvragen zo goed mogelijk tussen de infrastructuurbeheerders te coördineren. Hierbij wordt ook de toegang tot terminals in aanmerking genomen.

[...]”

10 Artikel 16, lid 1, van die verordening luidt:

„De beheersraad van de goederencorridor voert procedures in voor de coördinatie van het beheer van het verkeer langs de goederencorridor. De beheersraden van verbonden goederencorridors voeren procedures in voor de coördinatie van het verkeer langs dergelijke goederencorridors.”

11 Artikel 18 van verordening nr. 913/2010 bepaalt het volgende:

„De beheersraad stelt een document op dat hij regelmatig actualiseert en publiceert, en dat de volgende informatie bevat:

a) alle informatie in de overeenkomstig de procedure van artikel 3 van [richtlijn 2001/14] voor de nationale netten opgestelde netverklaring met betrekking tot de goederencorridor;

[...]

c) de informatie betreffende de in de artikelen 13 tot en met 17 van deze verordening bedoelde procedures; en

[...]”

12 Artikel 20 van deze verordening luidt als volgt:

„1. De in artikel 30 van [richtlijn 2001/14] bedoelde toezichthoudende instanties werken samen bij het toezicht op de mededinging op de corridor voor het goederenvervoer per spoor. Zij waarborgen in het bijzonder een niet-discriminerende toegang tot de corridor en fungeren als de in artikel 30, lid 2, van die richtlijn voorziene beroepsinstantie. Zij wisselen noodzakelijke informatie uit die is verkregen van infrastructuurbeheerders en andere betrokken partijen.

[...]

3. Bij een aan de toezichthoudende instantie gerichte klacht van een aanvrager betreffende internationale goederenvervoersdiensten per spoor of in het kader van een door een toezichthoudende instantie op eigen initiatief ingesteld onderzoek, raadpleegt deze toezichthoudende instantie de toezichthoudende instanties van alle andere lidstaten op het grondgebied waarvan het betreffende internationale treinpad voor het goederenvervoer per spoor loopt en vraagt zij deze om alle noodzakelijke informatie alvorens een beslissing te nemen.

[...]”

Richtlijn 2012/34

13 Artikel 3, punten 2, 19 en 26, van richtlijn 2012/34 bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

2) ‚infrastructuurbeheerder’: een instantie of onderneming die met name belast is met de aanleg, het beheer en het onderhoud van spoorweginfrastructuur, met inbegrip van het verkeersbeheer en de besturing en seingeving. De taken van de infrastructuurbeheerder op een net of een deel van een net kunnen aan verschillende instanties of ondernemingen worden toegewezen;

[...]

19) ‚aanvrager’: een spoorwegonderneming of een internationaal samenwerkingsverband van spoorwegondernemingen of andere natuurlijke en/of rechtspersonen, zoals de bevoegde overheidsinstanties in de zin van verordening (EG) nr. 1370/2007 [van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB 2007, L 315, blz.1)] en verladers, expediteurs en exploitanten van gecombineerd vervoer, die om redenen van openbare dienst of om commerciële redenen belang hebben bij de verwerving van infrastructuurcapaciteit;

[...]

26) ‚netverklaring’: een gedetailleerde verklaring, waarin de algemene regels, termijnen, procedures en criteria voor de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen zijn vastgelegd, met begrip van alle andere informatie die nodig is om de aanvragen van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken”.

14 Artikel 27 van die richtlijn luidt als volgt:

„1. De infrastructuurbeheerder stelt na overleg met de belanghebbenden een netverklaring op en maakt deze verklaring bekend, welke te verkrijgen is tegen betaling van een vergoeding die de kosten van bekendmaking ervan niet mag overschrijden. De netverklaring wordt in tenminste twee officiële talen van de Unie bekendgemaakt. De inhoud van de netverklaring wordt kosteloos in elektronische vorm aangeboden op de portaalsite van de infrastructuurbeheerder, via een gemeenschappelijke portaalsite. Die portaalsite wordt door de infrastructuurbeheerders opgezet in het kader van hun samenwerking overeenkomstig de artikelen 37 en 40.

2. De netverklaring beschrijft de aard van de voor spoorwegondernemingen beschikbare infrastructuur, en bevat informatie over de voorwaarden voor toegang tot de betreffende spoorweginfrastructuur. De netverklaring bevat ook informatie over de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen die zijn aangesloten op het netwerk van de infrastructuurbeheerder en voor de dienstverlening in die voorzieningen, of een verwijzing naar een website waarop deze informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden. De inhoud van de netverklaring is opgenomen in bijlage IV.

[...]”

15 Artikel 39, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten kunnen voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit een kader vaststellen, behoudens de voorwaarde van onafhankelijkheid van de beheerder, als bedoeld in artikel 4. Er worden specifieke regels voor de capaciteitstoewijzing vastgesteld. De infrastructuurbeheerder zorgt voor de afwikkeling van de procedures voor capaciteitstoewijzing. Hij draagt er met name zorg voor dat de infrastructuurcapaciteit op een eerlijke, niet-discriminerende wijze en in overeenstemming met het recht van de Unie wordt toegewezen.”

16 Artikel 40, lid 1, van diezelfde richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de infrastructuurbeheerders samenwerken om in het spoorwegstelsel binnen de Unie efficiënt netoverschrijdende infrastructuurcapaciteit te kunnen creëren en toewijzen, onder meer in het kader van de in artikel 42 bedoelde kaderovereenkomsten. Behoudens de regels zoals neergelegd in deze richtlijn, stellen de infrastructuurbeheerders hiertoe passende procedures op en organiseren zij de treinpaden die dienovereenkomstig op meer dan één net betrekking hebben.

De lidstaten zorgen ervoor dat de vertegenwoordigers van infrastructuurbeheerders wier toewijzingsbeslissingen gevolgen hebben voor andere infrastructuurbeheerders, zich met elkaar in verbinding stellen teneinde de toewijzing van alle relevante infrastructuurcapaciteit op een internationaal niveau te coördineren, of deze op dit niveau toe te wijzen, onverminderd de specifieke bepalingen in het recht van de Unie inzake netten voor het goederenvervoer per spoor. De beginselen en criteria voor het toewijzen van capaciteit in het kader van deze samenwerking worden door de infrastructuurbeheerders bekendgemaakt in hun netverklaring, overeenkomstig bijlage IV, punt 3. De desbetreffende vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders van derde landen kunnen eveneens bij deze procedure worden betrokken.”

17 Artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34 bepaalt het volgende:

„Elke lidstaat stelt een nationale toezichthoudende instantie in voor de spoorwegsector. Onverminderd lid 2, is deze instantie een afzonderlijke overheidsinstantie die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en wat de besluitvorming betreft, juridisch gescheiden en onafhankelijk is van elke andere publieke of privaatrechtelijke entiteit. Zij is tevens met betrekking tot haar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van de infrastructuurbeheerders, de heffingsinstanties, de capaciteittoewijzende instanties of de aanvragers. Voorts is zij voor haar werking onafhankelijk van alle bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van openbaardienstcontracten.”

18 Artikel 56, leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel 46, lid 6, kan een aanvrager wanneer hij van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep in te stellen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening, ten aanzien van:

- a) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring;
- b) de daarin opgenomen criteria;
- c) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan;
- d) de heffingsregeling;
- e) de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn;
- f) de regelingen voor toegang overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 13;
- g) de toegang tot en de heffingen voor het gebruik van diensten overeenkomstig artikel 13.

2. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten om de concurrentie op de markt voor spoorwegdiensten te garanderen, heeft de toezichthoudende instantie de bevoegdheid toezicht te houden op de toestand van de concurrentie op de markt voor spoorwegdiensten en controleert zij in het bijzonder uit eigen beweging lid 1, punten a) tot en met g), teneinde discriminatie van de aanvragers te voorkomen. Zij gaat met name na of de netverklaringen discriminerende bepalingen bevatten en of deze beslissingsbevoegdheden voor de infrastructuurbeheerder scheppen die kunnen worden gebruikt om de aanvragers te discrimineren.”

19 Artikel 57, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn bepaalt:

„De toezichthoudende instanties wisselen informatie uit over hun werk en hun besluitvormingsbeginselen en -praktijk en wisselen, in het bijzonder, informatie uit over de hoofdpunten van hun procedures en over de problemen met de interpretatie van omgezet spoorwegrecht van de Unie. Zij werken samen met het doel hun besluitvorming binnen de gehele Unie te coördineren. Daartoe nemen zij deel aan en werken zij samen in een netwerk dat met regelmatige tussenpozen samenkomt. De Commissie maakt deel uit van het netwerk, coördineert en ondersteunt de werkzaamheden ervan en doet waar nodig aanbevelingen aan de leden ervan. Zij draagt zorg voor een actieve samenwerking tussen de desbetreffende toezichthoudende instanties.”

20 Artikel 65 van diezelfde richtlijn luidt:

„De richtlijnen [91/440], 95/18/EG [van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB 1995, L 143, blz. 70)] en [2001/14], zoals gewijzigd bij de in bijlage IX, deel A, genoemde richtlijnen, worden met ingang van 17 juni 2015 ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de omzetting in nationaal recht van de in bijlage IX, deel B, genoemde richtlijnen.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage X.”

21 In bijlage IV bij richtlijn 2012/34 staat het volgende te lezen:

„De in artikel 27 bedoelde netverklaring bevat de volgende informatie:

[...]

3. Een gedeelte over de criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing. Dit bevat de algemene kenmerken van de infrastructuurcapaciteit die voor spoorwegondernemingen beschikbaar is [...]. In dit gedeelte worden tevens de procedures en termijnen met betrekking tot de capaciteitstoewijzing gepreciseerd. Verder zijn daarin specifieke criteria vervat die bij de capaciteitstoewijzing worden gehanteerd, zoals:

- a) de procedure volgens welke aanvragers bij de infrastructuurbeheerder capaciteit kunnen aanvragen;
- b) de bepalingen waaraan aanvragers moeten voldoen;

[...]

[...]”

Duits recht

AEG

22 § 14, lid 1, van het Allgemeine Eisenbahngesetz (Duitse algemene spoorwegwet) van 27 december 1993, bepaalt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „AEG”), het volgende:

„De spoorweginfrastructuurondernemingen waarborgen een niet-discriminerend gebruik van de infrastructuur die zij beheren en zorgen ervoor dat zij hun diensten op niet-discriminerende wijze aanbieden zoals bepaald door een krachtens § 26, lid 1, punten 6 en 7, en lid 4, punt 1, vastgesteld besluit. [...]”

23 § 14d AEG luidt als volgt:

„De openbare spoorweginfrastructuurondernemingen informeren de toezichthoudende instantie over

[...]

6. voorstellen tot herziening of wijziging van de netverklaring en van de gebruiksvoorwaarden voor dienstvoorzieningen, waaronder de beginselen en de hoogte van de voorgenomen respectieve heffingen.

[...]”

24 § 14e van die wet bepaalt het volgende:

„(1) Na ontvangst van een kennisgeving als bedoeld in § 14d kan de toezichthoudende instantie binnen

[...]

4. vier weken bezwaar maken tegen de op grond van § 14d, eerste zin, punt 6 voorgestelde herziening of wijziging

indien de betrokken voorstellen niet in overeenstemming zijn met de spoorwegregelgeving inzake spoorweginfrastructuur.

[...]

(3) Indien de toezichthoudende instantie gebruikmaakt van haar bezwaarrecht,

[...]

2. staat dit in het in lid 1, punt 4, bedoelde geval in de weg aan de inwerkingtreding van de netverklaring of van de gebruiksvoorwaarden van de diensteninstallaties, de heffingsbeginselen en de voorgenomen hoogte van de rechten voor het gebruik daaronder begrepen.

[...]”

EIBV

25 § 3, lid 1, van de Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (besluit inzake het gebruik van de spoorweginfrastructuur), van 3 juni 2005 (BGBl. 2005 I, blz. 1566; hierna: „EIBV”), luidt als volgt:

„De spoorweginfrastructuurondernemingen staan een niet-discriminerend gebruik van de door hen beheerde diensteninstallaties toe en verrichten op niet-discriminerende wijze de bijbehorende diensten en de in bijlage 1, punt 2, beschreven diensten, indien deze deel uitmaken van hun commerciële activiteiten. Bovendien zijn de spoorwegnetbeheerders verplicht de door hen beheerde spoorlijnen, de schakel- en veiligheidssystemen en de bijbehorende bovenleidingen voor bepaalde trajecten ter beschikking te stellen, de treinpaden overeenkomstig dit besluit toe te wijzen en de in bijlage 1, punt 1, beschreven diensten te verrichten.”

26 § 4 van dit besluit bepaalt het volgende:

„(1) De spoorwegnetbeheerder stelt de gebruiksvoorwaarden (of netverklaring) vast die van toepassing zijn op de verrichting van de in bijlage 1, punt 1, bedoelde diensten en maakt deze voorwaarden bekend [...].

De spoorwegnetbeheerder verstrekt de toegangsgerechtigden op hun verzoek en voor hun rekening een exemplaar van de netverklaring.

(2) De netverklaring bevat ten minste de in bijlage 2 bij dit besluit en de in de andere bepalingen van dit besluit bedoelde informatie, alsmede de algemene voorwaarden voor het gebruik van treinpaden. De lijst van heffingen maakt geen deel uit van de netverklaring.

[...]”

27 § 6, lid 1, van dat besluit luidt als volgt:

„Toegangsgerechtigden kunnen bij de spoorwegnetbeheerder te allen tijde treinpaden aanvragen, tenzij in dit besluit anders is bepaald. [...]”

28 Bijlage 1 bij dat besluit bepaalt het volgende:

„1. De verplichte diensten van de spoorwegnetbeheerder omvatten:

a) de behandeling van aanvragen voor treinpaden;

[...]”

29 Bijlage 2 bij het EIBV preciseert:

„De in § 4 bedoelde netverklaring bevat de volgende informatie:

[...]

3. De beginselen en criteria voor de toewijzing van spoorwegcapaciteit.

Er dient informatie te worden verstrekt over de algemene kenmerken van de spoorwegcapaciteit die beschikbaar wordt gesteld aan de toegangsgerechtigden alsook over eventuele gebruiksbepalingen, zoals de verwachte capaciteitsbehoefte voor onderhoud. Daarnaast dient informatie te worden verstrekt over het verloop en de termijnen van de procedure voor de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, waaronder

a) de procedure die toegangsgerechtigden moeten volgen om de toewijzing van treinpaden aan te vragen bij de spoorwegnetbeheerder;

[...]”

Hoofdinging en prejudiciële vragen

30 DB Netz, een volle dochter van de groep Deutsche Bahn AG, is een openbare spoorweginfrastructuuronderneming die het grootste spoorwegnet van Duitsland beheert.

31 Naar Duits recht, met name § 4, leden 1 en 2, en bijlage 2, punt 3, derde volzin, onder a), EIBV, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 27 van richtlijn 2012/34, is DB Netz in haar hoedanigheid van infrastructuurbeheerder verplicht om een netverklaring op te stellen en bekend te maken die informatie bevat over het verloop en de termijnen van de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, waaronder de procedure voor het indienen van aanvragen voor treinpaden door de toegangsgerechtigden bij de spoorwegnetbeheerder.

- 32 DB Netz neemt voorts deel aan het beheer van goederencorridors op Europees niveau in de zin van artikel 2 van verordening nr. 913/2010, aangezien zes van deze corridors onder het spoorwegnet van DB Netz vallen. Overeenkomstig de bepalingen van deze verordening dient zij, samen met de andere beheerders van de infrastructuur waarop elk van de betrokken goederencorridors betrekking heeft, een beheersraad op te richten die deelneemt aan het beheer van de betrokken goederencorridor en die bevoegd is om voor elke goederencorridor een enig loket aan te wijzen en in te stellen, zodat de gebruikers van deze corridor hun aanvragen voor infrastructuurcapaciteit voor hun grensoverschrijdende goederentreinen op één plaats en in één enkele handeling kunnen indienen. De beheersraad voert procedures in om de toewijzing van capaciteit tussen de infrastructuurbeheerders te coördineren en publiceert een document met de naam „Corridor Information Document (CID)”, dat informatie bevat over de gebruiksvoorwaarden van de betrokken goederencorridor. Voor alle goederencorridors waarin DB Netz aanwezig is, wordt in de praktijk voor de indiening van aanvragen bij het enig loket gebruikgemaakt van het elektronisch reserveringssysteem *Path Coordination System* (systeem voor de coördinatie van de treinpaden) (hierna: „PCS-reserveringssysteem”).
- 33 In 2015 hebben de beheersraden van de goederencorridors waarin DB Netz participeerde, beslist dat aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de van tevoren geregelde internationale treinpaden enkel via het PCS-reserveringssysteem konden worden ingediend bij het enig loket van elk van die goederencorridors. Deze regels zijn bekendgemaakt in boek 4 van het CID.
- 34 Op 31 augustus 2015 heeft DB Netz de Bundesnetzagentur, die als nationale toezichthoudende instantie in de zin van artikel 55 van richtlijn 2012/34 bevoegd was, laten weten dat zij haar netverklaring van 2016 wilde wijzigen. Deze wijziging betrof met name de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de van tevoren geregelde treinpaden in de goederencorridors overeenkomstig verordening nr. 913/2010 bij het bevoegde enig loket. De voorgenomen wijziging had tot doel uitsluitend het gebruik van het PCS-reserveringssysteem toe te staan voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit, en dus de mogelijkheid van het gebruik van een aanvraagformulier in geval van technisch defect van dit systeem te schrappen. De reden voor de wijziging was met name dat de door de beheersraden voor goederencorridors vastgestelde en bekendgemaakte regels voor het indienen van aanvragen niet voorzagen in het gebruik van een dergelijk formulier.
- 35 Bij besluit van 22 september 2015 heeft de Bundesnetzagentur zich op basis van § 14e, lid 1, AEG verzet tegen de door DB Netz overgelegde voorgenomen wijziging van de netverklaring van 2016, en bij besluit van 8 maart 2016 wees zij het door deze beheerder ingediende bezwaar af. Als reden voor haar afwijzing voerde zij aan dat de voorgenomen wijziging, die inhield dat er in geval van een technisch defect van het PCS-reserveringssysteem geen alternatieve oplossing kon worden gebruikt, in strijd was met de uit § 14, lid 1, eerste zin, AEG juncto artikel 3, lid 1, en bijlage 1, punt 1, EIBV voortvloeiende verplichting van DB Netz om het niet-discriminerende gebruik van de door haar geëxploiteerde treinpaden te waarborgen en ervoor te zorgen dat zij de door haar verplicht te verstrekken diensten, met inbegrip van de behandeling van aanvragen voor de toewijzing van treinpaden, op niet-discriminerende wijze verricht.
- 36 Op 15 maart 2016 heeft DB Netz een beroep tot nietigverklaring van het afwijzingsbesluit van de Bundesnetzagentur ingesteld bij het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland). Deze rechter heeft dit beroep bij vonnis van 20 april 2018 verworpen en daarbij in wezen de argumenten van de Bundesnetzagentur gevolgd.

- 37 DB Netz heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die zich afvraagt of de Bundesnetzagentur zich terecht heeft verzet tegen de door DB Netz voorgenomen wijziging van de netverklaring van 2016.
- 38 De verwijzende rechter is van oordeel dat de Bundesnetzagentur voldoende redenen had om aan te nemen dat de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket als bedoeld in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010 – welke procedure is geregeld in punt 4.2.5.1 van de netverklaring van 2016 – mogelijk discriminatie opleverde aangezien er in geval van technische tekortkomingen in het PCS-reserveringssysteem geen alternatieve oplossing voorhanden was.
- 39 Hij vraagt zich echter in de eerste plaats af of deze procedure overeenkomstig § 4, leden 1 en 2, EIBV juncto bijlage 2, punt 3, derde volzin, onder a), ervan, door DB Netz mag worden geregeld in haar netverklaring en in zoverre mag worden onderworpen aan de uitgebreide controle van de Bundesnetzagentur, dan wel of de beheersraad van de betrokken goederencorridor hiervoor exclusief bevoegd is. Aangezien § 4, leden 1 en 2, EIBV, gelezen in samenhang met bijlage 2, punt 3, derde volzin, onder a), daarbij, de bepalingen van artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij deze richtlijn, beoogt uit te voeren, is ter zake van doorslaggevend belang of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure voor de indiening van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit onder die bepalingen van deze richtlijn valt.
- 40 In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af, voor het geval dat deze procedure inderdaad ook door DB Netz in haar netverklaring zou moeten worden geregeld, of de nationale toezichthoudende instantie bij de toetsing van een dergelijk document in de zin van artikel 27 van richtlijn 2012/34 de bepalingen van artikel 20 van verordening nr. 913/2010 in acht moet nemen, op grond waarvan die instantie met de andere toezichthoudende instanties moet samenwerken en, zo ja, of deze samenwerkingsplicht elke eenzijdige handeling uitsluit of vereist dat de nationale toezichthoudende instantie ten minste een gecoördineerde aanpak dient na te streven. Voor het geval dat dit artikel 20 niet van toepassing is, vraagt de verwijzende rechter zich af of uit de bepalingen van de richtlijn, met name uit artikel 57 ervan, een vergelijkbare verplichting tot samenwerking voortvloeit. In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat, bij gebreke van coördinatie op dit gebied, de verwezenlijking van de doelstelling van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010, te weten de mogelijkheid om op één plaats en in één handeling infrastructuurcapaciteit aan te vragen, door tegenstrijdige vereisten van de nationale toezichthoudende instanties moeilijker of zelfs onmogelijk kan worden gemaakt.
- 41 In de derde plaats betwijfelt de verwijzende rechter of de Bundesnetzagentur, indien de beheersraad van een goederencorridor bevoegd is om zelf de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket vast te stellen, bij haar toetsing van de netverklaring van 2016 van DB Netz verder mag gaan dan alleen een verificatie van de inhoudelijke overeenstemming ervan met de regels die door die raad zijn vastgesteld.
- 42 In de vierde plaats acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om, ingeval de nationale toezichthoudende instanties bevoegd zijn om een dergelijke toetsing uit te voeren, te verduidelijken welk belang moet worden gehecht aan het krachtens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 door de raad van bestuur van een goederencorridor vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor. Hij vraagt zich af hoe het feit dat de raden van bestuur van de betrokken goederencorridors in casu in artikel 8, lid 2, van hun regelgevingskader hebben bepaald dat de capaciteit van de betrokken goederencorridor

moet worden bekendgemaakt en toegewezen met behulp van een internationaal systeem van aanvragen dat met de andere goederencorridors moet worden gecoördineerd, namelijk het PCS-reserveringssysteem, kan worden verzoend met het eenzijdige optreden van de Bundesnetzagentur, die DB Netz eisen wil opleggen inzake het ontwerp van het systeem voor aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit zonder dat er sprake is van coördinatie met de toezichthoudende instanties van de andere betrokken lidstaten. De verwijzende rechter heeft in dit verband twijfels over de juridische aard en de bindende werking van het kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor in de zin van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010, en vraagt zich af of dit kader door de nationale rechterlijke instanties dan wel door het Hof moet worden uitgelegd.

43 In die omstandigheden heeft het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet [verordening nr. 913/2010], met name in het licht van de taken die volgens artikel 13, lid 1, artikel 14, lid 9, en artikel 18, onder c), van deze verordening aan de beheersraad van een goederencorridor toekomen, aldus worden uitgelegd dat de beheersraad met betrekking tot een goederencorridor bevoegd is om zelf de procedure vast te stellen voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het in artikel 13, lid 1, van die verordening genoemde enig loket, en daarbij bijvoorbeeld – zoals in de omstandigheden van het onderhavige geval – de toegangsgerechtigden verplicht om uitsluitend gebruik te maken van een elektronisch boekingsplatform, of valt deze procedure onder de algemene bepalingen van artikel 27, leden 1 en 2, gelezen in samenhang met punt 3, onder a), van bijlage IV bij [richtlijn 2012/34], zodat deze alleen mag worden vastgesteld in de netverklaringen van de respectieve infrastructuurbeheerders die bij een goederencorridor zijn betrokken?
- 2) Indien de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat de [in die vraag] genoemde procedure alleen in de netverklaringen van de bij een goederencorridor betrokken infrastructuurbeheerders mag worden geregeld, dient een toezichthoudende instantie zich bij de toetsing van deze netverklaringen dienaangaande te laten leiden door artikel 20 van verordening nr. 913/2010, of ook dan uitsluitend door de bepalingen van [richtlijn 2012/34] en door de bepalingen van nationaal recht die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld?
 - a) Indien een toezichthoudende instantie zich bij deze toetsing moet laten leiden door artikel 20 van [verordening nr. 913/2010], is het dan verenigbaar met de bepalingen daarvan dat een nationale toezichthoudende instantie zich verzet tegen een regeling in de netverklaring zoals genoemd [in de eerste vraag], zonder daarbij gezamenlijk en in casu geharmoniseerd op te treden met de nationale toezichthoudende instanties van de [andere] bij de goederencorridor [...] betrokken [lidstaten] of hen althans eerst te raadplegen met het oog op een geharmoniseerd optreden?
 - b) Voor zover een toezichthoudende instantie zich bij deze toetsing moet laten leiden door de bepalingen van [richtlijn 2012/34] en door de bepalingen van nationaal recht die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld, is het dan verenigbaar met de bepalingen daarvan, en met name met de algemene coördinatieverplichting waarin artikel 57, lid 1, [eerste alinea,] tweede volzin, van deze richtlijn voorziet, dat een nationale toezichthoudende instantie zich verzet tegen een dergelijke regeling, zonder daarbij gezamenlijk en in casu geharmoniseerd op te treden met de nationale toezichthoudende instanties van de [andere] bij de goederencorridor [...] betrokken [lidstaten] of hen althans eerst te hebben geraadpleegd met het oog op een geharmoniseerd optreden?

- 3) Indien de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat de beheersraad met betrekking tot een goederencorridor bevoegd is om zelf de [in die vraag] genoemde procedure vast te stellen, komt een nationale toezichthoudende instantie dan – overeenkomstig artikel 20 van [verordening nr. 913/2010] of de bepalingen van [richtlijn 2012/34] en de bepalingen van nationaal recht die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld – de bevoegdheid toe om de netverklaringen van een infrastructuurbeheerder ruimer te toetsen dan alleen op hun inhoudelijke overeenstemming met de door de beheersraad vastgestelde procedure en in voorkomend geval te betwisten wanneer deze procedure in de netverklaringen van de infrastructuurbeheerder wordt geregeld? Indien deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, hoe moet dan de [tweede vraag] in verband met deze bevoegdheid van de toezichthoudende instantie worden beantwoord?
- 4) Voor zover uit de antwoorden op de vorige vragen voortvloeit dat aan de nationale toezichthoudende instantie bevoegdheden toekomen voor het toetsen van de [in de eerste vraag] genoemde procedure, moet artikel 14, lid 1, van [verordening nr. 913/2010] dan aldus worden uitgelegd dat het overeenkomstig deze bepaling door de raad van bestuur vastgestelde kader moet worden aangemerkt als een handeling ter uitvoering van het Unierecht dat bindend is voor de nationale toezichthoudende en rechterlijke instanties, waaraan het nationale recht is ondergeschikt en waarvan de definitieve uitlegging tot de bevoegdheid van het Hof behoort?
- 5) Ingeval de vierde vraag bevestigend moet worden beantwoord, staat de bepaling als neergelegd in artikel 8, lid 2, van de respectieve kaderregelingen die de raden van bestuur van alle goederencorridors hebben vastgesteld overeenkomstig artikel 14, lid 1, van [verordening nr. 913/2010] en volgens welke de capaciteit van de corridor moet worden bekendgemaakt en toegewezen via een internationaal aanvraagstelsel dat voor zover mogelijk met de overige goederencorridors is geharmoniseerd, in de weg aan het besluit van een nationale toezichthoudende instantie waarbij een bij een goederencorridor betrokken infrastructuurbeheerder verplichtingen voor diens netverklaring worden opgelegd met betrekking tot de inrichting van dit aanvraagstelsel die niet zijn gecoördineerd met de nationale toezichthoudende instanties van de [andere] bij de goederencorridor [...] betrokken [lidstaten]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 44 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13, lid 1, artikel 14, lid 9, en artikel 18, onder c), van verordening nr. 913/2010 en artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij deze richtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de instantie die bevoegd is om de regeling vast te stellen die van toepassing is op de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit, met inbegrip van het uitsluitende gebruik van een bepaald elektronisch reserveringssysteem, bij het in artikel 13, lid 1, van die verordening bedoelde enig loket, de overeenkomstig artikel 8, lid 2, van die verordening ingestelde beheersraad is, dan wel de in artikel 3, lid 2, van die richtlijn gedefinieerde nationale infrastructuurbeheerder.

- 45 Aangezien deze vraag betrekking heeft op de uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 913/2010 en richtlijn 2012/34, dient vooraf te worden benadrukt dat uit overweging 7 van die verordening blijkt dat die verordening, tenzij anders is bepaald, geen afbreuk mag doen aan de rechten en verplichtingen van de infrastructuurbeheerders vermeld in richtlijn 91/440 en richtlijn 2001/14. Aangezien richtlijn 2012/34 deze twee richtlijnen heeft ingetrokken en, overeenkomstig artikel 65 ervan, de verwijzingen naar die ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar richtlijn 2012/34, moeten de bepalingen van verordening nr. 913/2010 dan ook worden gelezen in het licht van die laatste richtlijn, tenzij deze anders bepalen.
- 46 Ter beantwoording van de eerste vraag moet derhalve worden onderzocht welke rol verordening nr. 913/2010 toekent aan de beheersraad voor goederencorridors, waarbij rekening moet worden gehouden met de bepalingen van richtlijn 2012/34 betreffende de taken van infrastructuurbeheerders.
- 47 Dienaangaande blijkt uit vaste rechtspraak dat bij de uitlegging van bepalingen van Unierecht niet alleen rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan deze bepalingen deel uitmaken (zie in die zin arrest van 27 januari 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van de relevante bepalingen van verordening nr. 913/2010 en richtlijn 2012/34 betreft, blijkt ten eerste uit artikel 8, lid 2, van deze verordening dat de betrokken infrastructuurbeheerders voor elke goederencorridor een beheersraad instellen, die bestaat uit vertegenwoordigers van deze beheerders en verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen zoals met name uitdrukkelijk bepaald in dat artikel 8, lid 9, in artikel 12, artikel 13, lid 1, artikel 14, leden 2, 6 en 9, artikel 16, lid 1, en artikel 18 van die verordening.
- 49 Zo bepalen artikel 8, lid 9, en artikel 12 van verordening nr. 913/2010 om te beginnen dat de beheersraad overeenkomstig de nationale en Europese invoeringsplannen het gebruik coördineert van interoperabele IT-toepassingen of in de toekomst mogelijk beschikbare alternatieve oplossingen voor de behandeling van aanvragen voor internationale treinpaden en de exploitatie van het internationale vervoer op de goederencorridor, en daarnaast ook de publicatie coördineert en waarborgt van zijn programma voor de uitvoering van alle werkzaamheden aan de infrastructuur en de uitrusting ervan die de beschikbare capaciteit op de goederencorridor zouden beperken.
- 50 Verder gaat de beheersraad overeenkomstig artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010 over tot de aanwijzing of instelling van het enig loket, dat een gemeenschappelijke instantie is die aanvragers de mogelijkheid biedt op één enkele plaats en in één enkele handeling aanvragen in te dienen en behandeld te zien in verband met infrastructuurcapaciteit voor goederentreinen die ten minste één grens overschrijden langs de goederencorridor. In dit verband bepalen artikel 14, leden 2, 6 en 9, en artikel 16, lid 1, van deze verordening dat de beheersraad de behoefte aan toe te wijzen capaciteit voor goederentreinen die op de goederencorridor rijden beoordeelt, en streeft naar coördinatie van de voorrangregels met betrekking tot de toewijzing van de capaciteit op een dergelijke corridor, en procedures invoert om de toewijzing van capaciteit met betrekking tot zowel de in artikel 13, lid 1, bedoelde aanvragen als de door de betrokken infrastructuurbeheerders ontvangen aanvragen zo goed mogelijk tussen de infrastructuurbeheerders te coördineren, alsook procedures voor de coördinatie van het beheer van het verkeer langs dergelijke corridors.

- 51 Ten slotte blijkt uit artikel 18 van verordening nr. 913/2010 dat de beheersraad een document opstelt, regelmatig actualiseert en publiceert dat in wezen informatie bevat over de gebruiksvoorwaarden van de goederencorridor, met inbegrip van – zoals blijkt uit de punten a) en c) van dat artikel – alle informatie in de overeenkomstig de procedure van artikel 27 van richtlijn 2012/34 voor de nationale netten opgestelde netverklaring met betrekking tot de goederencorridor, en de informatie betreffende de in de artikelen 13 tot en met 17 van die verordening bedoelde procedures.
- 52 Uit de bewoordingen van de in de punten 48 tot en met 51 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van verordening nr. 913/2010 volgt dus dat de Uniewetgever uitdrukkelijk heeft willen preciseren welke maatregelen de beheersraad dient te nemen, en tevens dat deze raad in wezen een coördinerende rol heeft die met name betrekking heeft op de infrastructuurcapaciteit, de dienaangaande beschikbare informatie en bepaalde aspecten van de aanvragen voor dergelijke capaciteit.
- 53 Niets in die bepalingen wijst er echter op dat de rol van die raad zo ver zou reiken dat hij de procedure kan vaststellen voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket.
- 54 Wat ten tweede de bij richtlijn 2012/34 aan de infrastructuurbeheerder opgedragen taken betreft, volgt uit artikel 27, lid 1, van deze richtlijn dat iedere infrastructuurbeheerder de nationale netverklaring moet opstellen en bekendmaken, en uit lid 2 van dat artikel, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij die richtlijn, dat een dergelijk document de procedures bevat volgens welke aanvragers bij de infrastructuurbeheerder capaciteit kunnen aanvragen.
- 55 Uit de bewoordingen van deze bepalingen van richtlijn 2012/34 blijkt dus dat de infrastructuurbeheerder bevoegd is om regels vast te stellen die van toepassing zijn op de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit zoals die welke bij het enig loket worden ingediend voor goederentreinen die ten minste één grens overschrijden langs de goederencorridor in de zin van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010.
- 56 In de tweede plaats bevestigt het onderzoek van de context van de relevante bepalingen van verordening nr. 913/2010 en richtlijn 2012/34 de in de punten 52 en 55 van het onderhavige arrest opgenomen conclusies.
- 57 Ten eerste wordt met het vereiste dat de beheersraad het in artikel 18 van verordening nr. 913/2010 bedoelde document opstelt, regelmatig bijwerkt en bekendmaakt, zoals vermeld in overweging 26 van die verordening, beoogd de toegang tot informatie die met name is vervat in de netverklaringen met betrekking tot de nationale netwerken en die betrekking heeft op het gebruik van alle hoofdinfrastructuren op de goederencorridor, te vergemakkelijken en een toegang zonder discriminatie tot die corridor te waarborgen.
- 58 Zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, volgt hieruit dat dit een informatief document betreft.
- 59 Ten tweede verleent artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34 de overeenkomstig artikel 55, lid 1, van deze richtlijn ingestelde toezichthoudende instantie, die een afzonderlijke en onafhankelijke instantie is, de bevoegdheid om met name na te gaan of de in artikel 3, punt 26, van deze richtlijn omschreven netverklaring discriminerende bepalingen bevat of beslissingsbevoegdheden voor de

infrastructuurbeheerder scheidt die kunnen worden gebruikt om aanvragers te discrimineren. Uit een dergelijk toezicht op de naleving van het non-discriminatiebeginsel in het kader van de netverklaring volgt dus dat het aan de infrastructuurbeheerder staat om de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit door de aanvragers vast te stellen en bekend te maken, en niet aan de beheersraad.

- 60 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van de analyse van artikel 27, leden 1 en 2, van alsook bijlage IV bij richtlijn 2012/34 reeds heeft geoordeeld dat deze richtlijn vereist dat spoorwegondernemingen hun infrastructuurcapaciteitsaanvragen bij de infrastructuurbeheerder indienen zoals dit in de door deze laatste opgestelde netverklaring wordt voorgeschreven, en dat die aanvragen voldoen aan de in dit document genoemde beginselen en criteria (zie in die zin arrest van 28 februari 2019, SJ, C-388/17, EU:C:2019:161, punt 38).
- 61 Wat in de derde plaats de doelstelling van verordening nr. 913/2010 betreft, gelezen in het licht van richtlijn 2012/34, volgt uit artikel 1, lid 1, van deze verordening dat daarin de regels worden vastgesteld voor de totstandbrenging en de organisatie van internationale spoorwegcorridors voor concurrerend goederenvervoer per spoor met het oog op de ontwikkeling van een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer, en dat deze verordening regels bevat voor de selectie, de organisatie en het beheer van goederencorridors.
- 62 Zoals in overweging 4 van verordening nr. 913/2010 staat te lezen, voorziet deze verordening, voor een optimale benutting van het net en ter wille van de betrouwbaarheid ervan, in aanvullende procedures ter intensivering van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen.
- 63 Hoewel een dergelijke samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders in het kader van een goederencorridor slechts kan worden gewaarborgd binnen de beheersraad, die in het bijzonder is belast met de vaststelling van regels voor de instelling van een enig loket voor elke goederencorridor, volgt daaruit nog niet dat een dergelijke beheersraad bevoegd is om specifiek de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit vast te stellen. Een dergelijke bevoegdheid zou immers afbreuk kunnen doen aan de taken van infrastructuurbeheerders als bedoeld in richtlijn 2012/34, hetgeen in strijd zou zijn met de in overweging 7 van verordening nr. 913/2010 tot uitdrukking gebrachte wil van de Uniewetgever om, tenzij anders is bepaald, geen afbreuk te doen aan de rechten en verplichtingen die deze richtlijn aan de infrastructuurbeheerders toekent.
- 64 Dienaangaande moet het argument van DB Netz worden afgewezen, volgens welk deze samenwerkingsdoelstelling in gevaar zou kunnen komen indien de infrastructuurbeheerders bevoegd zouden zijn om in hun netverklaring de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit te regelen, aangezien een dergelijke bevoegdheid een risico van onsamenhangende regels zou inhouden wegens de verschillende netverklaringen van de nationale netwerken.
- 65 Zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt, brengt de in de netverklaring vastgestelde procedure, die met name ook betrekking heeft op het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket, immers juist de samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders tot uitdrukking, zoals blijkt uit de bepalingen van artikel 40, lid 1, van richtlijn 2012/34. In dat verband dient bovendien te worden opgemerkt dat het, teneinde de samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders te garanderen,

noodzakelijk is om de in de punten 48 tot en met 51 van dit arrest onderzochte bepalingen van verordening nr. 913/2010 inzake de rol van de beheersraad aldus uit te leggen dat de beheersraad ervoor moet zorgen dat de nationale netverklaringen geen tegenstrijdige regels bevatten.

- 66 Uit een en ander volgt dat op de eerste vraag dient te worden geantwoord dat artikel 13, lid 1, artikel 14, lid 9, en artikel 18, onder c), van verordening nr. 913/2010 en artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij deze richtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de in artikel 3, punt 2, van die richtlijn gedefinieerde infrastructuurbeheerder de instantie is die bevoegd is om in het kader van de nationale netverklaring de regeling vast te stellen die van toepassing is op de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit, met inbegrip van het uitsluitende gebruik van een bepaald elektronisch reserveringssysteem, bij het in artikel 13, lid 1, van die verordening bedoelde enig loket.

Tweede vraag

- 67 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van artikel 20 van verordening nr. 913/2010, dan wel de bepalingen van richtlijn 2012/34, in het bijzonder die van artikel 57, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn, van toepassing zijn op de toetsing door een nationale toezichthoudende instantie van de in de netverklaring vastgestelde regeling inzake de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket, en of deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat de toezichthoudende instantie van een lidstaat zich kan verzetten tegen die regeling zonder samen te werken met de toezichthoudende instanties van de overige lidstaten die bij de goederencorridor zijn betrokken of althans zonder hen voorafgaand te raadplegen om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen.
- 68 Uit de bewoordingen van artikel 20, leden 1 en 3, van verordening nr. 913/2010 blijkt in wezen dat de toezichthoudende instanties samenwerken en elkaar raadplegen bij het toezicht op de mededinging op de goederencorridor, teneinde met name een niet-discriminerende toegang tot deze corridor te waarborgen.
- 69 Bovendien voorziet artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34 in een controle van de netverklaring, die door de toezichthoudende instantie uit eigen beweging gebeurt, „teneinde discriminatie van aanvragers te voorkomen”, en bepaalt het dat deze instantie „met name na[gaat] of de netverklaringen discriminerende clausules bevatten”. In dit verband volgt uit artikel 57, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn, net als met betrekking tot alle bevoegdheden die hun zijn toegekend en die een beslissingsbevoegdheid inhouden, dat de toezichthoudende instanties samenwerken om hun besluitvormingsprocessen in de gehele Unie te coördineren.
- 70 Hieruit volgt dat de controle van een netverklaring, die wordt uitgevoerd door een toezichthoudende instantie om discriminatie te voorkomen, zowel kan vallen onder de bepalingen van artikel 20 van verordening nr. 913/2010 als onder de bepalingen van artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34. Daarnaast vereist zowel artikel 20 van verordening nr. 913/2010 als artikel 57, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2012/34 in een dergelijk geval een samenwerking tussen de toezichthoudende instanties. In het geval als aan de orde in het hoofdgeding, waarin die controle in het bijzonder betrekking heeft op de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit van een goederencorridor, moeten de toezichthoudende instanties evenwel voldoen aan de specifiek in artikel 20 van verordening nr. 913/2010 neergelegde samenwerkingsverplichtingen.

- 71 Wat ten eerste de vraag betreft of – en onder welke voorwaarden – artikel 20 vereist dat de toezichthoudende instantie van een lidstaat alleen of in samenwerking met de toezichthoudende instanties van de overige lidstaten die betrokken zijn bij een goederencorridor, de netverklaring van het net van de infrastructuurbeheerder toetst, volgt om te beginnen uit artikel 20, lid 1, eerste volzin, dat de toezichthoudende instanties moeten samenwerken om toezicht te houden op de mededinging op de goederencorridor. Vervolgens bepaalt artikel 20, lid 3, dat wanneer een klacht wordt ingediend met betrekking tot internationale goederenvervoersdiensten per spoor of in het kader van een op eigen initiatief ingesteld onderzoek, de toezichthoudende instantie van de betrokken lidstaat de toezichthoudende instanties van alle andere lidstaten raadpleegt op het grondgebied waarvan het betreffende internationale treinpad voor het goederenvervoer per spoor loopt, en deze om alle noodzakelijke informatie verzoekt alvorens een beslissing te nemen.
- 72 Ten slotte moet volgens overweging 25 van verordening nr. 913/2010, die aansluit bij het bepaalde in artikel 20, lid 1, tweede volzin, van deze verordening, gezorgd worden voor een efficiënte coördinatie tussen de toezichthoudende instanties met betrekking tot de verschillende netwerken van de goederencorridor, teneinde niet-discriminatoire toegang tot internationale spoorwegdiensten te waarborgen.
- 73 Uit artikel 20 van verordening nr. 913/2010, gelezen in het licht van overweging 25 van deze verordening, vloeit dus een verplichting tot samenwerking tussen de toezichthoudende instanties van de lidstaten voort, die hen verplicht om voor zover mogelijk geharmoniseerd op te treden wanneer zij in het kader van hun controlebevoegdheden een besluit nemen om niet-discriminatoire toegang tot de corridors voor goederenvervoer per spoor te waarborgen.
- 74 Ten tweede moet worden benadrukt dat deze verplichting tot samenwerking ook bijdraagt tot het waarborgen van het doel van deze verordening om de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders te intensiveren, met name door de oprichting van beheersraden die tot taak hebben het enig loket aan te wijzen of in te stellen. Het ontbreken van samenwerking tussen de toezichthoudende instanties, die in het bijzonder belast zijn met het waarborgen van een niet-discriminatoire toegang tot de goederencorridors, zou immers ertoe kunnen leiden dat er verschillende en mogelijk tegenstrijdige selectie- en organisatiemaatregelen ontstaan voor dezelfde goederencorridor, hetgeen afbreuk zou kunnen doen aan het coördinatiesysteem van het enig loket.
- 75 Bijgevolg kan de Bundesnetzagentur in casu geen besluit zoals dat in het hoofdgeding nemen zonder zich te houden aan de uit artikel 20 van verordening nr. 913/2010 voortvloeiende samenwerkingsverplichtingen en in het bijzonder zonder vooraf de overige betrokken toezichthoudende instanties te raadplegen.
- 76 Zoals de advocaat-generaal in punt 85 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, blijkt evenwel uit geen enkele bepaling van verordening nr. 913/2010 dat de verplichting tot samenwerking tussen de toezichthoudende instanties inhoudt dat een toezichthoudende instantie van een lidstaat de toestemming van de toezichthoudende instanties van de andere betrokken lidstaten moet verkrijgen alvorens een besluit te nemen, of dat zij gebonden is aan de besluiten van die andere toezichthoudende instanties.
- 77 Uit een en ander volgt dat op de tweede vraag dient te worden geantwoord dat de bepalingen van artikel 20 van verordening nr. 913/2010 van toepassing zijn op de toetsing door een nationale toezichthoudende instantie van de in de netverklaring vastgestelde regeling inzake de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket, en

dat deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat de toezichthoudende instantie van een lidstaat zich niet kan verzetten tegen die regeling zonder de uit dat artikel 20 voortvloeiende verplichtingen tot samenwerking na te komen en inzonderheid zonder de toezichthoudende instanties van de overige lidstaten die bij de goederencorridor zijn betrokken voorafgaand te raadplegen, teneinde zoveel mogelijk tot een gemeenschappelijke aanpak te komen.

Derde vraag

- 78 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeft de derde vraag niet te worden onderzocht.

Vierde vraag

- 79 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 aldus moet worden uitgelegd dat het door de raad van bestuur krachtens die bepaling vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op die goederencorridor een handeling van Unierecht is.
- 80 Deze rechter vraagt zich in dit verband met name af of dit kader eraan in de weg staat dat een nationale toezichthoudende instantie een besluit kan vaststellen dat voorziet in een regeling voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij een enig loket, zonder dat er coördinatie met de andere bij de goederencorridor betrokken nationale toezichthoudende instanties heeft plaatsgevonden.
- 81 Benadrukt moet worden dat volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 913/2010 per goederencorridor door de betrokken lidstaten, namelijk door de lidstaten waarvan het grondgebied wordt doorkruist door de goederencorridor, een raad van bestuur wordt ingesteld die verantwoordelijk is voor het bepalen van de algemene doelstellingen van de goederencorridor, het houden van toezicht en het nemen van de maatregelen waarin uitdrukkelijk wordt voorzien bij artikel 14, lid 1, van deze verordening. De raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de autoriteiten van de betrokken lidstaten en neemt volgens artikel 8, lid 4, zijn besluiten op basis van de onderlinge toestemming van deze vertegenwoordigers.
- 82 Bovendien blijkt uit de bewoordingen van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 dat de raad van bestuur het kader vaststelt voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de betrokken goederencorridor overeenkomstig artikel 14, lid 1, van richtlijn 2001/14, welk artikel, gelet op hetgeen in punt 45 van het onderhavige arrest is aangegeven, overeenstemt met artikel 39, lid 1, van richtlijn 2012/34.
- 83 Volgens laatstgenoemde bepaling zijn het evenwel de lidstaten die een kader kunnen vaststellen voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit, mits is voldaan aan de voorwaarde inzake bestuurlijke onafhankelijkheid van artikel 4 van deze richtlijn.
- 84 Uit deze bepalingen volgt dus dat de oprichting van de raad van bestuur weliswaar krachtens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 913/2010 door het Unierecht is voorgeschreven, maar dat een dergelijke raad van bestuur door de lidstaten wordt ingesteld en dus geen instelling, orgaan of instantie van de Unie vormt.

- 85 Het feit dat het kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor in de zin van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 door de raad van bestuur wordt vastgesteld, betekent enkel dat dit kader wordt vastgesteld door middel van een gezamenlijke actie van de infrastructuurbeheerders en dus van de betrokken lidstaten, waarmee wordt beoogd uitvoering te geven aan het Unierecht, zoals bedoeld in verordening nr. 913/2010 en richtlijn 2012/34.
- 86 Bijgevolg vormt een dergelijk kader geen Unierechtelijke handeling en heeft het dus niet de specifieke kenmerken van dat recht.
- 87 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 96 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het door de raad van bestuur vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor in de zin van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 zich in casu niet verzet tegen het optreden van de betrokken nationale toezichhoudende instantie in een geval als dat in het hoofdgeding, teneinde een eventueel discriminatieprobleem op te lossen dat betrekking heeft op de in de netverklaring van de infrastructuurbeheerder vastgestelde procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit.
- 88 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 aldus moet worden uitgelegd dat het door de raad van bestuur krachtens die bepaling vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor geen handeling van Unierecht is.

Vijfde vraag

- 89 Gelet op het antwoord op de vierde vraag hoeft de vijfde vraag niet te worden onderzocht.

Kosten

- 90 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 13, lid 1, artikel 14, lid 9, en artikel 18, onder c), van verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer, en artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij deze richtlijn, moeten aldus worden uitgelegd dat de in artikel 3, punt 2, van die richtlijn gedefinieerde infrastructuurbeheerder de instantie is die bevoegd is om in het kader van de nationale netverklaring de regeling vast te stellen die van toepassing is op de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit, met inbegrip van het uitsluitende gebruik van een bepaald elektronisch reserveringssysteem, bij het in artikel 13, lid 1, van die verordening bedoelde enig loket.**

- 2) **De bepalingen van artikel 20 van verordening nr. 913/2010 zijn van toepassing op de toetsing door een nationale toezichthoudende instantie van de in de netverklaring vastgestelde regeling inzake de procedure voor het indienen van aanvragen om toewijzing van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket, en deze bepalingen moeten aldus worden uitgelegd dat de toezichthoudende instantie van een lidstaat zich niet kan verzetten tegen die regeling zonder de uit dat artikel 20 voortvloeiende verplichtingen tot samenwerking na te komen en inzonderheid zonder de toezichthoudende instanties van de overige lidstaten die bij de goederencorridor zijn betrokken voorafgaand te raadplegen, teneinde zoveel mogelijk tot een gemeenschappelijke aanpak te komen.**
- 3) **Artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 moet aldus worden uitgelegd dat het door de raad van bestuur krachtens die bepaling vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor geen handeling van Unierecht is.**

ondertekeningen