Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 25 februari 2021 [1]

Zaak C-12/20

DB Netz AG
tegen
Bundesrepublik Deutschland

[verzoek van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

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

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) en heeft betrekking op de uitlegging van verordening (EU) nr. 913/2010 [2], die tot doel heeft een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer tot stand te brengen, gelezen in samenhang met richtlijn 2012/34/EU [3] tot instelling van één Europese spoorwegruimte. Bij die verordening zijn met het oog op de verbetering van zowel het goederenvervoer als de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur in Europa meer in het bijzonder negen goederencorridors ingesteld, met voor elke corridor één loket [4]. Dat loket is voor spoorwegondernemingen van de Unie het enige contactpunt waar zij infrastructuurcapaciteit kunnen aanvragen voor treinpaden [5] die ten minste één grens overschrijden.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer (PB 2010, L 276, blz. 22), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 (PB 2013, L 348, blz. 129) (hierna: „verordening nr. 913/2010”).

[3] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 (PB 2012, L 343, blz. 32).

[4] In het Engels *Corridor One-Stop-Shop* of *C-OSS* genoemd.

[5] In artikel 3, punten 24 en 27, van richtlijn 2012/34 is „infrastructuurcapaciteit” gedefinieerd als „het vermogen om voor een bepaalde periode voor een infrastructuurelement gevraagde treinpaden te plannen” en is een „treinpad” gedefinieerd als „de infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden”.

2. Het onderhavige verzoek vloeit voort uit een geding tussen de spoorweginfrastructuurbeheerder DB Netz AG en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), die wordt 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"). De Bundesnetzagentur heeft zich in haar hoedanigheid van nationale toezichthoudende instantie meer in het bijzonder verzet tegen een wijziging die DB Netz in haar netverklaring wilde aanbrengen. Door die wijziging zou de mogelijkheid komen te vervallen om bij een technische storing van het elektronische reserveringssysteem een aanvraagformulier te gebruiken voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket.

3. In die context wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke instantie bevoegd is om de procedure vast te stellen voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket. Daarnaast vraagt die rechter zich af of een nationale toezichthoudende instantie die de netverklaring van een spoorweginfrastructuurbeheerder controleert, een besluit ten gronde mag nemen zonder de andere betrokken nationale toezichthoudende instanties te raadplegen.

4. In deze conclusie zal ik het Hof in overweging geven te oordelen dat de procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket uitsluitend kan worden vastgesteld door de infrastructuurbeheerders, en voorts dat de nationale toezichthoudende instanties verplicht zijn om elkaar te raadplegen voordat zij een besluit ten gronde nemen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2012/34

5. Bij richtlijn 2012/34 is een reeks eerdere richtlijnen inzake spoorwegvervoer ingetrokken en vervangen, waaronder met name de richtlijnen 91/440/EEG[6] en 2001/14/EG[7].

6. Artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34 bepaalt:

„1. De infrastructuurbeheerder stelt na overleg met de belanghebbenden een netverklaring op en maakt deze verklaring bekend, [...].

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 inhoud van de netverklaring is opgenomen in bijlage IV."

7. Artikel 57, lid 1, van die richtlijn luidt:

„De toezichthoudende instanties [...] werken samen met het doel hun besluitvorming binnen de gehele Unie te coördineren. [...]"

[6] Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB 1991, L 237, blz.25).

[7] Richtlijn 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 veiligheidscertificering (PB 2001, L 75, blz. 29).

8. Artikel 65 van die richtlijn is als volgt verwoord:

„De richtlijnen [91/440 en 2001/14], zoals gewijzigd bij de in bijlage IX, deel A, genoemde richtlijnen, worden met ingang van [17 juni 2015] ingetrokken, [...].

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

9. Bijlage IV bij die richtlijn preciseert:

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

[...]

3. Een gedeelte over de criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing. [...] 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;

[...]"

10. Bijlage X bij richtlijn 2012/34 bevat de tabel waarin de concordantie tussen de bepalingen van deze richtlijn en die van richtlijn 2001/14 is aangegeven.

2. Verordening nr. 913/2010

11. Overweging 7 van verordening nr. 913/2010 luidt:

„Deze verordening mag, tenzij anders is bepaald, geen afbreuk doen aan de rechten en verplichtingen van infrastructuurbeheerders vermeld in [de richtlijnen 91/440 en 2001/14]."

12. Artikel 8, leden 1 en 2, van die verordening bepaalt:

„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."

13. Artikel 13, lid 1, van die verordening is als volgt verwoord:

„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."

14. Artikel 20, lid 1, van die verordening luidt:

„De in artikel 30 van [richtlijn 2001/14] [8] 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 [...]."

B. Duits recht

1. AEG

15. § 14, lid 1, van het Allgemeines Eisenbahngesetz (Duitse algemene spoorwegwet van 27 december 1993 in de versie van § 1, punt 11, van de wet van 27 april 2005 (BGBl. L 5, blz. 1138; hierna: „AEG") bepaalt:

„De met de spoorweginfrastructuur belaste ondernemingen waarborgen een niet-discriminerend gebruik van de infrastructuur die zij beheren en zorgen ervoor dat zij hun diensten op niet-discriminerende wijze aanbieden [...]."

16. § 14d AEG luidt als volgt:

„De openbare spoorweginfrastructuurbeheerders 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 beoogde respectieve heffingen.

[...]"

17. § 14e van die wet preciseert:

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

[8] Artikel 30 van richtlijn 2001/14 is vervangen door artikel 55 en artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34.

2. EIBV

18. § 4 van de Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (besluit van 3 juni 2005 inzake het gebruik van de spoorweginfrastructuur, BGBl. I, blz. 1566; hierna: „EIBV") is als volgt geformuleerd:

„(1) De spoorwegnetbeheerder stelt de gebruiksvoorwaarden (voorwaarden voor het gebruik van het spoorwegnet [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. [...]"

19. Bijlage 2 bij de EIBV luidt:

„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 gebruiksbeperkingen, zoals het verwachte noodzakelijke capaciteitsonderhoud. 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 doorlopen om de toewijzing van treinpaden aan te vragen bij de spoorwegbeheerder;

[...]"

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

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

21. Krachtens de nationale wettelijke regeling tot omzetting van 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 onder meer informatie bevat over de procedure waarmee toegangsgerechtigden van tevoren geregelde treinpaden kunnen aanvragen bij de spoorwegbeheerder. [9]

[9] Die toegangsgerechtigden zijn de „aanvragers" als bedoeld in artikel 3, punt 19, van richtlijn 2012/34. Dit zijn met name spoorwegondernemingen die de goederencorridors gebruiken. Ik benadruk dat Deutsche Bahn in casu een „geïntegreerde" spoorwegonderneming is en in die hoedanigheid zowel gebruiker als beheerder van spoorweginfrastructuur is (waarbij laatstgenoemde activiteit door DB Netz wordt verricht). Zie voetnoot 22 van deze conclusie voor de inrichting van van tevoren geregelde internationale treinpaden.

22. DB Netz participeert tevens in het beheer van goederencorridors op Europees niveau in de zin van verordening nr. 913/2010, die tot doel heeft een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer te ontwikkelen. Op dat spoorwegnet beheert DB Netz meer in het bijzonder zes goederencorridors. [10]

23. Elke goederencorridor wordt beheerd door een raad van bestuur, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaten, en door een beheersraad, die wordt ingesteld door de betrokken infrastructuurbeheerders. De beheersraad heeft onder meer tot taak om voor iedere goederencorridor één loket in te stellen of aan te wijzen waar gebruikers van de corridor op één plaats en in één handeling infrastructuurcapaciteit kunnen aanvragen.

24. De beheersraden van de goederencorridors waarin DB Netz participeerde, hebben in 2015 besloten dat aanvragen voor infrastructuurcapaciteit op de van tevoren geregelde internationale treinpaden enkel via een elektronisch reserveringssysteem – „PCS” [11] genaamd – konden worden ingediend bij het enig loket van elk van die corridors.

25. Naar aanleiding van dat besluit heeft DB Netz de Bundesnetzagentur – die als nationale toezichthoudende instantie bevoegd was – op 31 augustus 2015 laten weten dat zij haar netverklaring wilde wijzigen. Met die wijziging wilde DB Netz de mogelijkheid schrappen om in het geval van een technische storing van het PCS-systeem een aanvraagformulier te gebruiken en wilde zij enkel het gebruik van dat reserveringssysteem toestaan. Volgens DB Netz voorzagen de door de beheersraden vastgestelde regels niet langer in de mogelijkheid om nog een aanvraagformulier te gebruiken.

26. De Bundesnetzagentur heeft die voorgenomen wijziging bij besluit van 22 september 2015 afgewezen, zonder dat zij bekend was met de specifieke regelgeving die van kracht was in de andere betrokken lidstaten en zonder dat zij met de bevoegde nationale toezichthoudende instanties van die lidstaten had overlegd. Volgens de Bundesnetzagentur was het schrappen van die mogelijkheid in strijd met de uit het nationale recht voor DB Netz voortvloeiende verplichting om een niet-discriminerend gebruik van de door haar beheerde spoorweginfrastructuur te waarborgen en ervoor te zorgen dat zij haar diensten, waaronder de behandeling van aanvragen voor treinpaden, op niet-discriminerende wijze verrichtte.

27. DB Netz heeft op 15 maart 2016 een beroep tot nietigverklaring van het weigeringsbesluit van de Bundesnetzagentur ingesteld bij het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland). Nadat dit beroep is verworpen heeft DB Netz hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

28. Tegen die achtergrond oordeelt de verwijzende rechter dat er voor de Bundesnetzagentur voldoende grond was om aan te nemen dat het wijzigen van de aanvraagprocedure bij het enig loket mogelijk discriminerend was, aangezien er bij een technische storing van het PCS-reserveringssysteem geen alternatieve reserveringsmogelijkheid meer zou zijn. Gezien het belang van het exacte tijdstip waarop een aanvraag voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit wordt ingediend en gelet op het feit dat eenieder op grond van de EIBV

[10] De lijst met goederencorridors is opgenomen in de bijlagen bij verordening nr. 913/2010. DB Netz beheert de volgende zes corridors: „Rijn – Alpen”, „Scandinavië – Middellandse Zee”, „Atlantische Oceaan”, „Oriënt/oostelijke Middellandse Zee”, „Noordzee – Oostzee” en „Rijn – Donau”.

[11] PCS staat voor *Path Coordination System*. De betrokken aanvragen worden online ingediend via de volgende website: https://pcs.rne.eu/

het recht heeft om op elk tijdstip een aanvraag in te dienen, is er volgens die rechter namelijk een niet-verwaarloosbaar risico dat bij een technische storing van het PCS-systeem de toegang tot de spoorweginfrastructuur wordt belemmerd.

29. In de eerste plaats vraagt die rechter zich evenwel af of die procedure mag worden geregeld in de netverklaring van DB Netz en in zoverre aan de uitgebreide controle van de Bundesnetzagentur mag worden onderworpen, dan wel of de beheersraad hiervoor uitsluitend bevoegd is.

30. De verwijzende rechter merkt in het bijzonder op dat artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010 de beheersraad weliswaar niet uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent om regels vast te stellen voor de aanvraagprocedure bij het enig loket, maar die bepaling niettemin in die zin zou kunnen worden uitgelegd teneinde de nuttige werking ervan te waarborgen, aangezien de capaciteitsaanvraag een uniforme procedure vereist. Volgens die rechter kan uit een letterlijke uitlegging van die verordening echter niet uitdrukkelijk worden afgeleid dat de beheersraad bevoegd is om een dergelijke procedure vast te stellen.

31. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of de Bundesnetzagentur, voor zover de aanvraagprocedure door DB Netz zou moeten worden vastgesteld en aan het toezicht van die toezichthoudende instantie zou moeten worden onderworpen, zich bij de controle van de netverklaring moet laten leiden door de bepalingen van artikel 20 van verordening nr. 913/2010, op grond waarvan die instantie met de andere toezichthoudende instanties moet samenwerken, of uitsluitend gebonden is aan de bepalingen van richtlijn 2012/34. Die rechter wenst daarenboven te vernemen of de Bundesnetzagentur zelfs in laatstgenoemd geval zonder samenspraak met de andere nationale toezichthoudende instanties mag optreden. Volgens de verwijzende rechter zou het ontbreken van een dergelijke samenwerking het nagenoeg onmogelijk kunnen maken om het doel van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010 te verwezenlijken, te weten de mogelijkheid om op één plaats en in één handeling infrastructuurcapaciteit aan te vragen.

32. In de derde plaats betwijfelt de verwijzende rechter of de Bundesnetzagentur, in het geval dat de beheersraad van een goederencorridor bevoegd is om zelf de procedure voor het indienen van aanvragen bij het enig loket vast te stellen, de netverklaring van DB Netz ruimer mag toetsen dan alleen op de inhoudelijke overeenstemming ervan met de regels die door die raad zijn vastgesteld.

33. Tot slot en in de vierde plaats wenst de verwijzende rechter – voor het geval dat de nationale toezichthoudende instanties bevoegd zijn om toezicht te houden op de aanvraagprocedure voor infrastructuurcapaciteit bij het enig loket – te vernemen of de door de raad van bestuur op grond van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 vastgestelde kaderregeling een bepaling van Unierecht is die de lidstaten en hun toezichthoudende instanties bindt, waarvan de definitieve uitlegging tot de bevoegdheid van het Hof behoort en die zich verzet tegen een besluit van een nationale toezichthoudende instantie zoals dat welke in casu in het hoofdgeding is vastgesteld.

34. In die omstandigheden heeft het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 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 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 overige lidstaten die bij de goederencorridor zijn betrokken 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, 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 overige lidstaten die bij de goederencorridor zijn betrokken 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 de eerste 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, onder a) en b)] 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 aanvraagsysteem 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 aanvraagsysteem die niet zijn gecoördineerd met de nationale toezichthoudende instanties van de overige lidstaten die bij een goederencorridor zijn betrokken?"

35. DB Netz, de Bundesnetzagentur – die de Bondsrepubliek Duitsland vertegenwoordigt – en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof. Er is geen pleitzitting gehouden.

IV. Analyse

A. Overwegingen vooraf

36. Zoals ik in punt 3 van deze conclusie heb opgemerkt, wordt het Hof met dit verzoek om een prejudiciële beslissing in wezen verzocht om zich uit te spreken over de vraag welke instantie bevoegd is om de procedure vast te stellen voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket. Daarnaast wordt het Hof gevraagd om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of een toezichthoudende instantie die een netverklaring van een spoorweginfrastructuurbeheerder controleert, de andere betrokken instanties moet raadplegen alvorens een besluit te nemen.

37. Voorafgaand aan de inhoudelijke analyse van de vragen van de verwijzende rechter moet de samenhang tussen verordening nr. 913/2010 en richtlijn 2012/34 worden verduidelijkt.

38. Zoals de Commissie en de Bundesnetzagentur hebben aangevoerd, moet om te beginnen worden opgemerkt dat verordening nr. 913/2010 overeenkomstig overweging 7 ervan, tenzij anders is bepaald, geen afbreuk mag doen aan de uit richtlijn 91/440 en richtlijn 2001/14 voortvloeiende rechten en verplichtingen van infrastructuurbeheerders. Nu die richtlijnen zijn ingetrokken bij richtlijn 2012/34, volgt uit artikel 65 van die richtlijn dat „[v]erwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen [...] als verwijzingen naar deze richtlijn [gelden]".

39. Derhalve vormt richtlijn 2012/34 de achtergrond voor verordening nr. 913/2010 en moeten de bepalingen van die verordening dus in het licht van die richtlijn worden gelezen.

40. Ten eerste volgt uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 913/2010 dat de definities van „infrastructuurbeheerder" en „netverklaring" van richtlijn 2012/34 van toepassing zijn op die verordening.

41. Ten tweede volgt uit artikel 27, lid 1, van richtlijn 2012/34 dat iedere beheerder [12] de nationale netverklaring moet opstellen en bekendmaken. Dat document is een gedetailleerde verklaring waarin de algemene regels, de procedures en de criteria voor de capaciteitstoewijzingsregelingen zijn vastgelegd, en die alle informatie bevat over de voorwaarden voor toegang tot de spoorweginfrastructuur en over het indienen van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit. [13] Volgens artikel 27, lid 2, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij die richtlijn bevat de netverklaring bovendien „de procedure volgens welke aanvragers bij de infrastructuurbeheerder capaciteit kunnen aanvragen".

42. Die netverklaring wordt gecontroleerd door een nationale toezichthoudende instantie, die overeenkomstig artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34 door iedere lidstaat wordt ingesteld en volledig onafhankelijk en autonoom is. [14] Deze instantie is met name bevoegd om na te gaan of de netverklaring discriminerende bepalingen bevat. [15] Daarnaast is die instantie op grond van artikel 20, lid 1, van verordening nr. 913/2010 tevens bevoegd om een niet-discriminerende toegang tot de corridor te waarborgen.

43. Voorts breng ik in herinnering dat bij verordening nr. 913/2010 de mogelijkheid om capaciteitsaanvragen bij één loket in te dienen is ingevoerd teneinde het aanvragen van infrastructuurcapaciteit op goederencorridors te vergemakkelijken. Dat loket is bij elke goederencorridor het enige contactpunt waar aanvragers van tevoren geregelde treinpaden kunnen reserveren.

44. Daarenboven bepaalt verordening nr. 913/2010 dat voor iedere goederencorridor een beheersraad en een raad van bestuur worden ingesteld. Die raden, die zijn geregeld in artikel 8, leden 1 en 2, van die verordening, verschillen van elkaar qua wijze van instelling en samenstelling.

45. De raad van bestuur wordt ingesteld door de lidstaten die bij een goederencorridor betrokken zijn en bestaat uit vertegenwoordigers van de autoriteiten van die lidstaten. [16] Deze raad is met name verantwoordelijk voor het bepalen van de algemene doelstellingen van de goederencorridor en voor het vaststellen van het kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op die corridor. [17]

46. De beheersraad wordt ingesteld door de infrastructuurbeheerders en bestaat uit vertegenwoordigers van die beheerders. [18] Die raad heeft onder meer tot taak om voor iedere goederencorridor een enig loket aan te wijzen of in te stellen, om de toewijzing van capaciteit zo goed mogelijk te coördineren tussen de infrastructuurbeheerders en om een document („CID" [19] genaamd) voor te bereiden en bekend te maken dat informatie bevat over de voor de goederencorridor geldende gebruiksvoorwaarden. [20]

[12] Volgens artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34 is een infrastructuurbeheerder „een instantie of onderneming die met name belast is met de aanleg, het beheer en het onderhoud van spoorweginfrastructuur". De beheerder is met andere woorden de exploitant van een nationaal spoorwegnet die zorg draagt voor het onderhoud en het beheer ervan.

[13] Zie artikel 3, punt 26, en artikel 27, lid 2, van richtlijn 2012/34.

[14] De Bundesnetzagentur is zo'n instantie.

[15] Zie artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34.

[16] Zie artikel 8, lid 1, van verordening nr. 913/2010.

[17] Zie artikel 8, lid 1, en artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010.

[18] Zie artikel 8, lid 2, van verordening nr. 913/2010.

[19] CID staat voor *Corridor Information Document*.

[20] Zie artikel 13, lid 1, artikel 14, lid 9, en artikel 18 van verordening nr. 913/2010.

47. Eerst zal ik uiteenzetten waarom ik, anders dan DB Netz, van mening ben dat de procedure volgens welke bij het enig loket infrastructuurcapaciteit kan worden aangevraagd, in de netverklaring van de infrastructuurbeheerder moet worden geregeld (deel B). Vervolgens zal ik de stelling verdedigen, in tegenstelling tot hetgeen de Bundesnetzagentur betoogt, dat de nationale toezichthoudende instantie verplicht is om voorafgaand aan de vaststelling van een besluit ten gronde de andere betrokken instanties te raadplegen om zoveel mogelijk tot een geharmoniseerde benadering te komen (deel C). Tot slot zal ik concluderen dat het kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit dat door de raad van bestuur van een goederencorridor wordt vastgesteld, geen regeling van Unierecht is en niet bindend is voor die toezichthoudende instantie (deel D).

B. Instantie die bevoegd is om de procedure vast te stellen voor het indienen van aanvragen bij het enig loket (eerste vraag)

48. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de beheersraad van een goederencorridor dan wel de nationale infrastructuurbeheerder de bevoegde instantie is om de procedure vast te stellen voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket als bedoeld in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010.

49. Er zij aan herinnerd dat met het oog op de vaststelling van harmonisatieregels voor goederencorridors [21] in artikel 13 van verordening nr. 913/2010 is bepaald dat de beheersraad van de betrokken corridor een enig loket aanwijst of instelt. De aanvragen bij dat loket hebben in het bijzonder betrekking op de toewijzing van reeds ingestelde treinpaden (*Pre-arranged Train Paths* of *PaPs*). [22]

50. DB Netz stelt dat de instelling van een enig loket onlosmakelijk verbonden is met de vaststelling van de procedure voor capaciteitsaanvragen bij dat loket en dat de bevoegdheid om het enig loket aan te wijzen of in te stellen, die op grond van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 913/2010 aan de beheersraad toekomt, dus meebrengt dat die raad tevens bevoegd is om de nadere regels vast te stellen voor aanvragen bij dat loket. Volgens DB Netz zouden infrastructuurbeheerders namelijk, indien zij de mogelijkheid zouden hebben om de aanvraagprocedure bij het enig loket in hun netverklaring te regelen, mogelijk tegenstrijdige regels vaststellen, wat niet zou stroken met de doelstelling van verordening nr. 913/2010 om die aanvraagprocedure te harmoniseren.

51. Mijns inziens is de bevoegdheid die volgens verordening nr. 913/2010 aan de beheersraad van een goederencorridor toekomt evenwel, zoals de Commissie aanvoert, beperkt tot de maatregelen die uitdrukkelijk worden genoemd in die verordening en die niet in de bevoegdheid voorzien om de procedure voor aanvragen bij het enig loket vast te stellen. Blijkens richtlijn 2012/34 komt die bevoegdheid daarentegen toe aan de infrastructuurbeheerders. Zoals ik hieronder zal aantonen, wordt die uitlegging met name kracht bijgezet door de doelstellingen van verordening nr. 913/2010. [23]

[21] Zie in die zin overweging 10 van verordening nr. 913/2010.

[22] Ingevolge artikel 14, lid 3, van verordening nr. 913/2010 worden die van tevoren ingestelde treinpaden *voor goederentreinen overeenkomstig de procedure van artikel 40 van richtlijn 2012/34 ingericht met het oog op een doeltreffende toewijzing van infrastructuurcapaciteit waarbij meerdere netten van het Europees spoorwegnet betrokken zijn. Zie voetnoot 5 van deze conclusie voor de definities van „treinpad" en „infrastructuurcapaciteit".*

[23] Zie subdeel 3 van deze conclusie en met name punt 67.

52. Overeenkomstig vaste rechtspraak[24] baseer ik mijn analyse op de bewoordingen van verordening nr. 913/2010 en richtlijn 2012/34 en op de ontstaansgeschiedenis en de doelstellingen van die verordening.

1. Letterlijke uitlegging van verordening nr. 913/2010 en van richtlijn 2012/34

53. Wat de bewoordingen van verordening nr. 913/2010 betreft, moet allereerst worden verwezen naar artikel 8, lid 2, dat bepaalt dat de beheersraad van een goederencorridor „verantwoordelijk is voor het nemen van de maatregelen waarin uitdrukkelijk wordt voorzien" bij een aantal bepalingen, waaronder artikel 8, lid 9, en artikel 14, lid 9, van die verordening.

54. Volgens artikel 8, lid 9, van verordening nr. 913/2010 is de beheersraad meer in het bijzonder belast met de „[*coördinatie* van] het gebruik van interoperabele IT-toepassingen of in de toekomst mogelijk beschikbare alternatieve oplossingen voor de behandeling van aanvragen voor internationale rijpaden". Daarnaast voert die raad overeenkomstig artikel 14, lid 9, van die verordening „procedures in om de toewijzing van capaciteit met betrekking tot [de in artikel 13, lid 1, bedoelde] aanvragen zo goed mogelijk tussen de infrastructuurbeheerders te *coördineren*".[25]

55. Daarenboven heeft het Hof vastgesteld dat de doelstelling om door middel van een enig loket de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op goederencorridors te vereenvoudigen „wordt bevestigd door de instelling van beheersinstanties die een *coördinatie van het beheer* van het spoorverkeer over elke goederencorridor moeten verzekeren"[26].

56. Mijns inziens volgt hieruit dat de beheersraad enkel een coördinerende rol heeft, die met name betrekking heeft op infrastructuurcapaciteitsaanvragen die reeds zijn ingediend.[27] Daarentegen is die raad niet verantwoordelijk voor het vaststellen van de procedures voor het indienen van aanvragen bij het enig loket. Die taak rust volgens richtlijn 2012/34 op de infrastructuurbeheerders.

57. Ik herinner eraan dat het overeenkomstig artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage IV, punt 3, onder a), bij die richtlijn, immers de infrastructuurbeheerder is die belast is met het *opstellen* en bekendmaken van de netverklaring, die onder meer de procedures voor het aanvragen van capaciteit bij de infrastructuurbeheerder bevat.[28] De voor die procedures geldende regels moeten dan ook in de door deze beheerder opgestelde netverklaring worden vastgelegd. Bijgevolg is enkel die beheerder bevoegd om de procedure voor het indienen van aanvragen bij het enig loket vast te stellen.[29]

58. Aan die uitlegging wordt niet afgedaan door het feit dat bijlage IV, punt 3, onder a), bij richtlijn 2012/34 uitdrukkelijk betrekking heeft op aanvragen „bij de infrastructuurbeheerder" en niet op die welke bij het enig loket worden ingediend. Zoals de Bundesnetzagentur heeft aangevoerd, wenden de aanvragers zich in de praktijk immers tot de infrastructuurbeheerders die een goederencorridor beheren, ook al dienen zij hun aanvragen in bij het enig loket. In die context

[24] Zie onder meer arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 47).

[25] Cursivering van mij.

[26] Zie arrest van 12 november 2015, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-121/14, EU:C:2015:749, punt 57). Cursivering van mij.

[27] Het belang van de coördinerende rol van de beheersraad blijkt tevens uit artikel 12, uit artikel 14, lid 6, en uit artikel 16, lid 1, van verordening nr. 913/2010.

[28] Zie punt 41 van deze conclusie.

[29] Zie in die zin ook artikel 18, onder a), van verordening nr. 913/2010 op grond waarvan de nationale netverklaringen overeenkomstig de procedure van artikel 27 van richtlijn 2012/34 worden vastgesteld.

is het enig loket enkel een instantie waar aanvragers terechtkunnen om hun aanvragen in te dienen zodat zij niet alle infrastructuurbeheerders van de betrokken goederencorridor hoeven te benaderen.[30]

59. Ik ben dan ook van mening dat de procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket, zoals de Bundesnetzagentur heeft opgemerkt, een verplicht onderdeel van de netverklaring is en als zodanig niet kan worden geregeld in een autonome regeling die onder de bevoegdheid van de beheersraad valt.

60. Die uitlegging wordt volgens mij tevens bevestigd door het arrest SJ[31], dat betrekking had op de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de vervoerssector en waarin het Hof bijlage IV bij richtlijn 2012/34 aldus heeft uitgelegd dat „[r]ichtlijn 2012/34 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".

61. Gelet op een en ander kan mijns inziens noch uitdrukkelijk, noch impliciet uit de bewoordingen van verordening nr. 913/2010 en van richtlijn 2012/34 worden afgeleid dat de beheersraad bevoegd is om de procedure voor het indienen van aanvragen bij het enig loket vast te stellen. De letterlijke uitlegging van die wetteksten suggereert daarentegen dat die bevoegdheid toekomt aan de infrastructuurbeheerders, die in hun netverklaring de voorwaarden voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur moeten vaststellen, daaronder begrepen de aanvraagprocedure bij het enig loket.

2. Ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 913/2010

62. Het komt mij voor dat die uitlegging wordt onderbouwd door de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 913/2010. Daaruit blijkt namelijk dat de Uniewetgever infrastructuurbeheerders een belangrijke rol wilde laten spelen bij het beheer van het enig loket.

63. Hoewel dat voornemen niet kan worden afgeleid uit het oorspronkelijke door de Commissie ingediende voorstel voor een verordening[32], blijkt duidelijk uit het door het Europees Parlement in eerste lezing ingenomen standpunt dat infrastructuurbeheerders „kunnen worden aangesteld om te fungeren als front office van het ene loket voor de gegadigden die treinpaden aanvragen".[33] Het Parlement heeft in zijn verslag over het voorstel voor een verordening bovendien uitdrukkelijk aangegeven dat het niet wenselijk was dat het enig loket een afzonderlijke, niet aan die beheerders

[30] Dat lijkt ook te kunnen worden afgeleid uit artikel 13, lid 3, van verordening nr. 913/2010, op grond waarvan het enig loket een besluit neemt over de aanvragen voor van tevoren geregelde treinpaden en „de bevoegde infrastructuurbeheerders onverwijld in kennis [stelt] van deze aanvragen en het desbetreffende besluit".

[31] Arrest van 28 februari 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161, punt 38).

[32] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2008 inzake het Europese spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer [COM(2008) 852 definitief].

[33] Zie artikel 10, lid 2, van het standpunt van het Europees Parlement vastgesteld in eerste lezing op 23 april 2009 met het oog op de aanneming van verordening (EG) nr..../2009 van het Europees Parlement en de Raad inzake een Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer (PB 2010, C 184 E, blz. 354).

verbonden entiteit zou zijn.[34] Voorts heeft de Raad van de Europese Unie in zijn gemeenschappelijke standpunt gepreciseerd dat dat loket gebaseerd was op „samenwerking tussen infrastructuurbeheerders”[35].

64. Het voornemen om het enig loket niet te scheiden van de infrastructuurbeheerders, blijkt tevens uit een advies van de Commissie over de amendementen van het Parlement op het standpunt van de Raad, welk advies uitdrukkelijk vermeldt dat de functie van een enig loket kan worden uitgeoefend door „een technisch orgaan binnen de beheerstructuur van de corridor of een van de betrokken infrastructuurbeheerders”[36].

65. Uit de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 913/2010 blijkt dus dat het enig loket bedoeld was als een orgaan dat nauw verbonden is met de infrastructuurbeheerders, en dat de Uniewetgever die beheerders niet de bevoegdheid wilde ontnemen om de aanvraagprocedures bij dat loket vast te stellen.

66. Bijgevolg stel ik vast dat de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 913/2010 steun biedt aan mijn hierboven voorgestelde letterlijke uitlegging volgens welke het de infrastructuurbeheerders zijn die bevoegd zijn om de procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket vast te stellen.[37]

3. Doelstellingen van verordening nr. 913/2010

67. Wat de doelstellingen van verordening nr. 913/2010 betreft, kan met de hier voorgestelde uitlegging volgens mij met name de doelstelling worden bereikt om de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders te versterken en om regels vast te stellen die in het bijzonder betrekking hebben op de instelling van enige loketten waar aanvragers op één plaats en in één handeling capaciteitsaanvragen kunnen indienen.

68. DB Netz stelt van haar kant dat die doelstelling in het gedrang zou kunnen komen indien de beheerders de aanvraagprocedure zouden mogen regelen in hun netverklaring. Die oplossing zou er meer in het bijzonder toe kunnen leiden dat in de verschillende nationale documenten tegenstrijdige regels worden vastgesteld.

69. Uit de bepalingen van richtlijn 2012/34 blijkt echter dat de in de netverklaring vastgestelde procedure tot stand komt via samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders.[38] Bovendien is het juist de rol van de bij verordening nr. 913/2010 opgerichte beheersraad om samen te werken met de infrastructuurbeheerders en de coördinatie tussen hen te verzekeren teneinde tegenstrijdigheden tussen de voorschriften van de nationale netverklaringen te voorkomen.

[34] Zie amendement 49 van het verslag van 2 april 2009 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europese spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer (A6-0220/ 2009).

[35] Zie artikel 12, lid 1, van het standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer, vastgesteld door de Raad op 22 februari 2010 (PB 2010, C 114 E, blz. 1).

[36] Zie het advies van de Commissie over de amendementen van het Europees Parlement in tweede lezing op het standpunt van de Raad inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer [COM(2010) 457 definitief, blz. 3].

[37] Zie de punten 53-61 van deze conclusie.

[38] Zie in die zin artikel 40 van richtlijn 2012/34.

70. Dienaangaande herinner ik eraan dat de taken van de beheersraad van een goederencorridor, zoals ik in de punten 53 tot en met 56 van deze conclusie heb uiteengezet, worden afgebakend door een aantal bepalingen van verordening nr. 913/2010 en dat geen van die bepalingen die raad de bevoegdheid verleent om zelf de procedure voor het indienen van de in artikel 13, lid 1, van die verordening bedoelde aanvragen vast te stellen. Uit die verordening blijkt dat de beheersraad daarentegen voor een zo goed mogelijke coördinatie tussen de infrastructuurbeheerders moet zorgen. [39]

71. Ik voeg hieraan toe dat aan die uitlegging niet wordt afgedaan door artikel 18, onder c), van verordening nr. 913/2010, op grond waarvan de beheersraad verantwoordelijk is voor het opstellen, het regelmatig bijwerken en het bekendmaken van een document („CID") dat informatie bevat over de procedure als bedoeld in artikel 13, lid 1, van die verordening. [40] Zoals de Bundesnetzagentur stelt, gaat het hier immers om een zuiver informatief document dat de beheersraad niet de bevoegdheid verleent om bindende regels voor de aanvraagprocedure bij het enig loket vast te stellen. [41]

72. Gelet op die overwegingen ben ik van mening dat een uitlegging van verordening nr. 913/2010, gelezen in het licht van richtlijn 2012/34, volgens welke het de infrastructuurbeheerders zijn die bevoegd zijn om in hun netverklaring de procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit te regelen, geschikt is om de nuttige werking van artikel 13, lid 1, van die verordening te waarborgen en niet in de weg staat aan de harmonisatie van die procedure.

73. Ik leid hieruit af dat DB Netz, in haar hoedanigheid van spoorweginfrastructuurbeheerder, in casu bevoegd is om in samenspraak met de andere infrastructuurbeheerders de procedure voor het indienen van aanvragen bij het enig loket vast te stellen, maar dit evenwel niet, zoals DB Netz betoogt, via een besluit van de beheersraad van de goederencorridor waarin zij participeert.

74. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de eerste prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat verordening nr. 913/2010, gelezen in samenhang met artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34 en bijlage IV, punt 3, onder a), bij die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat de procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket als bedoeld in artikel 13, lid 1, van die verordening door de infrastructuurbeheerders moet worden vastgesteld in hun netverklaring.

C. Verplichting voor de toezichthoudende instanties om samen te werken (tweede vraag)

75. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de nationale toezichthoudende instantie zich bij het toezicht op de netverklaring moet laten leiden door artikel 20 van verordening nr. 913/2010 of enkel door de bepalingen van richtlijn 2012/34 en in het bijzonder door die van artikel 57, lid 1, en of uit de in de onderhavige zaak toepasselijke wettelijke regeling voortvloeit dat de nationale toezichthoudende instanties verplicht zijn om samen te werken.

[39] Zie artikel 14, lid 9, van verordening nr. 913/2010.

[40] Zie punt 46 van deze conclusie.

[41] Zie ook overweging 26 van verordening nr. 913/2010.

76. Die rechter vraagt zich in wezen af of de nationale toezichthoudende instantie bij de verificatie van een netverklaring verplicht is om, voordat zij daarover beslist, een geharmoniseerde aanpak met de andere betrokken instanties na te streven, of dat zij daarover kan beslissen zonder overleg met die instanties.

77. In de eerste plaats merk ik op dat zowel uit de bewoordingen van artikel 56, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34[42], gelezen in samenhang met artikel 57 van die richtlijn[43], als uit die van artikel 20, leden 1 en 3, van verordening nr. 913/2010[44] volgt dat de nationale toezichthoudende instanties bevoegd zijn om de netverklaringen te controleren. Uit die bepalingen blijkt immers dat die instanties toezicht houden op de mededinging op de goederencorridors en in dat verband uit eigen beweging kunnen optreden om iedere vorm van discriminatie jegens aanvragers te voorkomen.

78. De artikelen 56 en 57 van richtlijn 2012/34 hebben betrekking op de markt voor spoorwegdiensten in het algemeen, terwijl artikel 20 van verordening nr. 913/2010, die dezelfde bepalingen bevat maar dan vanuit het oogpunt van de mededinging, specifiek betrekking heeft op de markt voor het goederenvervoer per spoor.

79. In de tweede plaats breng ik in herinnering dat de Bundesnetzagentur in het hoofdgeding wilde optreden naar aanleiding van een wijziging in de netverklaring van DB Netz die betrekking had op de aanvraagprocedure bij het enig loket. De Bundesnetzagentur vermoedde meer in het bijzonder dat er sprake was van discriminatie omdat er bij een technische storing van het elektronische reserveringssysteem geen alternatieve mogelijkheid meer zou zijn om aanvragen in te dienen.[45]

80. Aangezien het hoofdgeding betrekking heeft op een discriminatievraagstuk op een goederenspoorwegnet, is in deze zaak volgens mij artikel 20, lid 1, van verordening nr. 913/2010 van toepassing, dat juist bepaalt dat de toezichthoudende instanties kunnen optreden ingeval van discriminatie betreffende een corridor. Die bepaling preciseert bovendien dat die instanties *samenwerken* om een niet-discriminerende toegang tot de corridor te waarborgen. In casu lijkt die samenwerking niet te hebben plaatsgevonden, aangezien uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Bundesnetzagentur een besluit ten gronde heeft genomen zonder de andere betrokken instanties te raadplegen.

81. In dit verband stelt de Bundesnetzagentur dat artikel 20 van verordening nr. 913/2010 in casu niet van toepassing is aangezien het enkel geldt in bijzondere gevallen en met name wanneer bij de nationale toezichthoudende instantie melding wordt gedaan van specifieke incidenten die verband houden met de activiteiten van het enig loket.[46] Artikel 20 zou niet gelden voor de controle van de netverklaring in ruime zin.

[42] Volgens dat artikel 56 is de toezichthoudende instantie bevoegd om, zo nodig uit eigen beweging, de netverklaring te controleren teneinde discriminatie van de aanvragers te voorkomen.

[43] Artikel 57, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34 voorziet in een algemene samenwerkingsverplichting tussen de toezichthoudende instanties, terwijl lid 3 van dat artikel voorziet in een controleverplichting wanneer een specifiek internationaal treinpad in het geding is, welke situatie in de onderhavige zaak niet aan de orde is.

[44] Volgens artikel 20, lid 1, van verordening nr. 913/2010, dat naar artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34 verwijst, werken de toezichthoudende instanties samen bij het toezicht op de mededinging op de goederencorridor en waarborgen zij een niet-discriminerende toegang tot de corridor, zo nodig door middel van een op eigen initiatief ingesteld onderzoek. Artikel 20, lid 3, van verordening nr. 913/2010, dat betrekking heeft op mededingingsproblemen op „het betreffende internationale treinpad voor het goederenvervoer per spoor" ziet op de reeds genoemde specifieke gevallen die niet aan de orde zijn in de onderhavige zaak.

[45] Zie de punten 25 en 26 van deze conclusie.

[46] Zie artikel 13, lid 5, van verordening nr. 913/2010.

82. Anders dan de Bundesnetzagentur aanvoert, ben ik van mening dat artikel 20, lid 1, van verordening nr. 913/2010 in voldoende ruime bewoordingen is geformuleerd om te kunnen worden toegepast in een geval als dat in het hoofdgeding dat betrekking heeft op een algemeen discriminatieprobleem. Bovendien volgt mijns inziens uit die bepaling dat de nationale toezichthoudende instanties de plicht hebben om samen te werken en derhalve verplicht zijn om bij de vaststelling van een besluit ten gronde een gemeenschappelijke aanpak te hanteren.

83. Artikel 20, lid 1, van verordening nr. 913/2010 legt de toezichthoudende instanties immers de algemene verplichting op om samen te werken op het gebied van de mededinging op een goederencorridor. Zoals de Commissie heeft benadrukt, heeft die bepaling een ruime strekking die zich niet beperkt tot het toezicht op de activiteiten van het enig loket.

84. Die stelling wordt geschraagd door overweging 25 van verordening nr. 913/2010, die preciseert dat „[o]m niet-discriminatoire toegang tot internationale spoorwegdiensten te waarborgen, [gezorgd moet] worden voor een *efficiënte coördinatie tussen de toezichthoudende instanties*[47] met betrekking tot de verschillende netwerken van de goederencorridor".

85. Derhalve ben ik net als de Commissie van mening dat uit dat artikel 20, lid 1, blijkt dat de Uniewetgever een samenwerking tussen de toezichthoudende instanties in de vorm van coördinatie beoogde, die er logischerwijze toe diende te leiden dat de nationale toezichthoudende instanties elkaar zouden raadplegen om zoveel mogelijk tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Daarentegen blijkt uit geen van de bepalingen van verordening nr. 913/2010 dat een toezichthoudende instantie haar besluiten moet laten afhangen van de goedkeuring van andere toezichthoudende instanties of dat de besluiten van die instanties verbindend zijn voor haar.

86. Hieruit volgt dat een toezichthoudende instantie een besluit als dat welk in het hoofdgeding aan de orde is niet kan vaststellen zonder de andere betrokken instanties te raadplegen.

87. Bijgevolg dient de tweede prejudiciële vraag mijns inziens aldus te worden beantwoord dat de toezichthoudende instantie zich bij de controle van de netverklaring moet laten leiden door artikel 20 van verordening nr. 913/2010 en verplicht is om vóór de vaststelling van haar besluit dienaangaande de andere betrokken nationale toezichthoudende instanties te raadplegen teneinde hierover zoveel mogelijk tot een gemeenschappelijk standpunt te komen.

88. Gelet op de antwoorden op de eerste en de tweede vraag hoeft de derde vraag niet te worden onderzocht.

D. Aard van de kaderregeling inzake de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en gevolgen ervan voor de nationale toezichthoudende instanties (vierde en vijfde vraag)

89. Zoals ik in het vorige deel heb vastgesteld, zijn de nationale toezichthoudende instanties bevoegd om toezicht te houden op de netverklaring, welke de procedure bevat voor het indienen van aanvragen bij het enig loket.

90. In die context heeft de verwijzende rechter twijfels omtrent de aard van de kaderregeling voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor en die op grond van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 wordt vastgesteld door de raad van bestuur. Die rechter wenst

47 Cursivering van mij.

in het bijzonder te vernemen of die kaderregeling een handeling van Unierecht is die de nationale toezichthoudende en rechterlijke instanties bindt, waarvan de definitieve uitlegging tot de bevoegdheid van het Hof behoort en die zich verzet tegen een eenzijdig besluit waarmee een dergelijke toezichthoudende instantie een regeling voor het indienen van capaciteitsaanvragen wil invoeren zonder daarover te hebben overlegd met de andere nationale toezichthoudende instanties.

91. Bij de beantwoording van die vraag zij eraan herinnerd dat de raad van bestuur van een goederencorridor volgens artikel 8, leden 1 en 4, van verordening nr. 913/2010 wordt ingesteld door „de betrokken lidstaten" en „zijn besluiten [neemt] op basis van de onderlinge overeenstemming van de vertegenwoordigers van de autoriteiten van de betrokken lidstaten". [48]

92. Daarenboven blijkt uit artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 dat de raad van bestuur het betrokken kader vaststelt overeenkomstig artikel 39 van richtlijn 2012/34. Laatstgenoemde bepaling preciseert dat het de lidstaten zijn die een kader vaststellen voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit, mits de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerders wordt gewaarborgd.

93. Net als de Commissie ben ik van mening dat uit het voorgaande volgt dat de raad van bestuur geen instelling, instantie of orgaan van de Unie is, maar een instantie die in het leven wordt geroepen door de betrokken lidstaten.

94. De regels die deel uitmaken van dat kader en die collectief door die raad worden vastgesteld, zijn regels ter uitvoering van het Unierecht dat is neergelegd in richtlijn 2012/34 en in verordening nr. 913/2010.

95. Zoals de Commissie heeft aangevoerd, vloeit hieruit voort dat het kader dat op grond van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 door de raad van bestuur wordt vastgesteld, geen handeling van Unierecht is en niet de specifieke kenmerken heeft die maken dat een dergelijke handeling verbindend is voor de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties, voorrang heeft boven het nationale recht [49] en onderworpen is aan een definitieve en bindende uitlegging van het Hof.

96. Dat kader is dus niet verbindend voor de nationale toezichthoudende instantie en belet niet dat die instantie in een geval als dat in het hoofdgeding optreedt om een discriminatieprobleem op te lossen dat betrekking heeft op de in de netverklaring van de infrastructuurbeheerder vastgestelde procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit.

97. Ik voeg hieraan toe dat de bevoegdheid van die instantie om op te treden niettemin onderworpen is aan bepaalde regels, met name artikel 20 van verordening nr. 913/2010. Zoals blijkt uit het antwoord op de tweede vraag kan de nationale toezichthoudende instantie een infrastructuurbeheerder zoals DB Netz geen vereisten inzake de procedure voor het indienen van capaciteitsaanvragen opleggen indien de andere nationale toezichthoudende instanties hierover niet zijn geraadpleegd. Deze beperking houdt geen verband met de juridische aard van het door de raad van bestuur vastgestelde kader, zoals de verwijzende rechter in zijn vijfde vraag meent, maar met de draagwijdte van de door richtlijn 2012/34 en verordening nr. 913/2010 aan de toezichthoudende instanties verleende bevoegdheden.

[48] Zie ook punt 45 van deze conclusie.

[49] Zie arrest van 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punt 53).

98. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om op de vierde en de vijfde vraag te antwoorden dat het op grond van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010 door de raad van bestuur vastgestelde kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor geen handeling van Unierecht is en niet verbindend is voor de nationale toezichthoudende instantie.

V. Conclusie

99. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen te beantwoorden als volgt:

„1) Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013, gelezen in samenhang met 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 en bijlage IV, punt 3, onder a), bij die richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat de procedure voor het aanvragen van infrastructuurcapaciteit bij het enig loket als bedoeld in artikel 13, lid 1, van die verordening door de infrastructuurbeheerders moet worden vastgesteld in hun netverklaring.

2) De toezichthoudende instantie moet zich bij de controle van de netverklaring laten leiden door artikel 20 van verordening nr. 913/2010, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1316/2013, en is verplicht om vóór de vaststelling van haar besluit dienaangaande de andere betrokken nationale toezichthoudende instanties te raadplegen teneinde hierover zoveel mogelijk tot een gemeenschappelijk standpunt te komen.

3) Het kader voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor, dat op grond van artikel 14, lid 1, van verordening nr. 913/2010, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1316/2013, wordt vastgesteld door de raad van bestuur, is geen handeling van Unierecht en is niet verbindend voor de nationale toezichthoudende instantie."