



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 24 november 2016¹

Zaak C-489/15

**CTL Logistics GmbH
tegen
DB Netz AG**

[verzoek van het Landgericht Berlin (rechter in eerste aanleg, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Vervoer – Rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur – Billijkheidstoetsing van rechten die eenzijdig door een infrastructuurbeheerder zijn vastgesteld in een overeenkomst met een spoorwegonderneming – Richtlijn 2001/14/EG – Uniforme toepassing van het spoorwegrecht – Beginsel van non-discriminatie van spoorwegondernemingen”

1. Hoewel het Hof dikwijls moet oordelen of nationale rechtsmiddelen geschikt zijn ter verzekering van voldoende bescherming van de door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden, wordt hem in het kader van deze zaak echter de prejudiciële vraag voorgelegd of een nationaalrechtelijke beroepsgang die openstaat voor justitiabelen naast en parallel aan de door een lidstaat – ter uitvoering van de op hem krachtens de bepalingen van een richtlijn rustende verplichtingen – ingevoerde voorziening van bestuursrechtelijk beroep en beroep in rechte, niet in zekere zin een „overmatige” bescherming biedt die met de voorschriften en doeleinden van die richtlijn onverenigbaar is.
2. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing stelt het Landgericht Berlin (rechter in eerste aanleg, Duitsland) het Hof een aantal vragen over de uitlegging van verschillende artikelen van 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.²
3. Deze vragen zijn opgeworpen in het kader van een vordering die op grond van § 315 van het Burgerliche Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB”) is ingesteld door CTL Logistics GmbH (hierna: „CTL Logistics”), een private spoorwegvervoersonderneming, tegen DB Netz AG (hierna: „DB Netz AG”), een openbare spoorweginfrastructuuronderneming die houdster is van een vergunning, voor de terugvordering van rechten die zij aan verweerster heeft betaald in de periode van de dienstregelingen tussen 2004 en 2011.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2001, L 75, blz. 29. Deze richtlijn is met ingang van 17 juni 2015 ingetrokken en vervangen door 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); zie artikel 65, eerste alinea, zoals gerectificeerd (PB 2015, L 67, blz. 32).

I – Hoofdeding en prejudiciële vragen

4. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat DB Netz haar klanten tegen betaling toestaat van haar spoorweginfrastructuur gebruik te maken op grond van een zogenaamde „overeenkomst voor infrastructuurgebruik”. Dat is een standaardovereenkomst die de grondregels bevat die de contractuele verhouding tussen de spoorwegvervoersondernemingen en DB Netz beheersen. Zij vormt de basis voor de afzonderlijke overeenkomsten die voor het specifieke gebruik van het betrokken tracé moeten worden afgesloten. De bepalingen van de standaardovereenkomst worden in iedere afzonderlijke overeenkomst voor het specifieke gebruik van een tracé opgenomen.

5. Volgens deze overeenkomsten voor infrastructuurgebruik zijn voor het gebruik van het spoorwegan van DB Netz tracétarieven verschuldigd, die worden berekend op basis van de geldende tarieven. De lijst van tracétarieven, ook „stelsel van tracétarieven” (hierna: „STT”) genoemd, wordt voor een bepaalde periode vooraf door DB Netz vastgesteld zonder dat de spoorwegvervoersondernemingen daarbij zijn betrokken.

6. Tussen partijen zijn bepaalde vergoedingen voor annulering en wijziging in geschil, die door DB Netz eenzijdig als post in het STT zijn opgenomen en betaald moesten worden wanneer CTL Logistics een eerdere reservering van een tracé wenste te wijzigen of te annuleren. Laatstgenoemde vordert de teruggave van de rechten die zij tussen 2004 en 2011 heeft betaald en die volgens haar op een onredelijke hoogte zijn vastgesteld. CTL Logistics meent dat de vaststelling van deze rechten door DB Netz op grond van § 315 van het BGB nietig is en de verwijzende rechter zelf een billijke vergoeding moet vaststellen. De rechten die gelet op deze billijke vergoeding te veel zijn betaald, gelden als onverschuldigd en kunnen worden teruggevorderd.

7. De verwijzende rechter zet op dit punt uiteen dat krachtens het Duitse civiele recht, namelijk § 315 van het BGB, bij overeenkomst of bij wet aan een partij het recht kan worden toegekend eenzijdig de verschuldigde contractuele prestatie te bepalen, maar dat dit in geval van twijfel naar billijkheid moet geschieden. Krachtens § 315, lid 3, kan de civiele rechter toetsen of aan het vereiste van billijkheid is voldaan. Indien de rechter van oordeel is dat de prestatie niet naar billijkheid is bepaald, stelt hij daarvoor een billijke rechterlijke beslissing in de plaats.³ § 315 van het BGB strekt dus ertoe om in individuele gevallen misbruik van privaatrechtelijke autonomie uit te sluiten.

8. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat volgens de rechtspraak van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland), de in § 315, lid 3, van het BGB neergelegde toetsing op grond van het Duitse publiekrechtelijke spoorwegrecht niet is uitgesloten wanneer er bij de vaststelling van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur nog een privaatrechtelijke autonome speelruimte overblijft. Bij die toetsing wordt nagegaan of de beheerder van de spoorweginfrastructuur binnen deze speelruimte het door § 315, lid 1, van het BGB opgelegde billijkheids criterium heeft nageleefd door op passende wijze ook rekening te houden met andere belangen van zijn wederpartij bij de overeenkomst dan de niet-discriminatoire toegang tot het spoorwegan.

9. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, verplicht de hierboven genoemde rechtspraak, die § 315 van het BGB een autonome werkings sfeer toekent, ertoe om deze bepaling naast het spoorwegrecht toe te passen, waarbij de beheerder van de spoorweginfrastructuur zowel de in het spoorwegrecht neergelegde voorschriften voor de vaststelling van de gebruiksrechten moet naleven als het in § 315

³ § 315 BGB heeft als opschrift „Bepaling van de prestatie door een partij”. Lid 1 luidt dat „[i]ndien de prestatie door een van de partijen bij de overeenkomst moet worden bepaald, [...] in geval van twijfel [dient] te worden aangenomen dat zij naar billijkheid behoort te worden bepaald”. Lid 3 luidt dat „[i]ndien de prestatie naar billijkheid moet worden bepaald, [...] de betrokken bepaling voor de wederpartij slechts bindend [is], wanneer zij billijk is. Indien zij niet billijk is, wordt de prestatie bepaald bij rechterlijke uitspraak; [...]”

van het BGB neergelegde billijkheids criterium. De rechten zijn derhalve aan een dubbele toetsing onderworpen, enerzijds door de toezichthoudende instantie (en wanneer tegen zijn besluiten beroep wordt ingesteld, door de bestuursrechter) in het kader van de in het spoorwegrecht neergelegde procedures, en anderzijds door de civiele rechter overeenkomstig § 315, lid 3, van het BGB.

10. De verwijzende rechter heeft twijfel of die gelijktijdige toepassing en dubbele toetsing verenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2001/14 en stelt het Hof de volgende zeven vragen:

- „1) Moeten de Unierechtelijke bepalingen, met name artikel 30, lid 1, eerste volzin, lid 2, lid 3, lid 5, eerste alinea, en lid 6, van richtlijn [2001/14], aldus worden uitgelegd dat rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur die in een kaderovereenkomst tussen een infrastructuurbeheerder en een aanvrager overeengekomen of vastgesteld zijn, uitsluitend kunnen worden teruggevorderd via de procedures die bij de nationale toezichthoudende instantie kunnen worden ingesteld en de overeenkomstige gerechtelijke procedures waarin de betreffende besluiten van die instantie zijn gecontroleerd?
- 2) Moeten de Unierechtelijke bepalingen, met name artikel 30, lid 1, eerste volzin, lid 2, lid 3, lid 5, eerste alinea, en lid 6, van richtlijn [2001/14], aldus worden uitgelegd dat rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur die in een kaderovereenkomst tussen een infrastructuurbeheerder en een aanvrager overeengekomen of vastgesteld zijn, uitsluitend kunnen worden teruggevorderd indien het geschil over die rechten voorafgaand is voorgelegd aan de nationale toezichthoudende instantie?
- 3) Is een civielrechtelijke toetsing van de billijkheid van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur op grond van een nationale civielrechtelijke norm die rechterlijke instanties de bevoegdheid verleent om te toetsen of de eenzijdig door een partij vastgestelde prestatie billijk is, en om in voorkomend geval zelf de prestatie naar billijkheid vast te stellen, verenigbaar met de voorschriften van het Unierecht die de infrastructuurbeheerder ertoe verplichten te voldoen aan algemene vereisten voor de vaststelling van die rechten, zoals het vereiste van kostendekking (artikel 6, lid 1, van richtlijn [2001/14]) en criteria inzake de draagkracht van de markt (artikel 8, lid 1, van richtlijn [2001/14])?
- 4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de civiele rechter bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid criteria van richtlijn [2001/14] over de vaststelling van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur in acht nemen, en, zo ja, welke?
- 5) Is de civielrechtelijke toetsing van de billijkheid van rechten op grond van de in de derde vraag vermelde norm verenigbaar met het Unierecht voor zover de civiele rechterlijke instanties bij de vaststelling van het bedrag van deze rechten afwijken van de algemene beginselen die de beheerder van de spoorweginfrastructuur ten aanzien van die rechten toepast, en van de bedragen die hij ter zake hanteert, hoewel die beheerder krachtens het Unierecht verplicht is om alle toegangsgerechtigden zonder enige vorm van discriminatie gelijk te behandelen (artikel 4, lid 5, van richtlijn [2001/14])?
- 6) Is de civielrechtelijke toetsing van de billijkheid van rechten die een infrastructuurbeheerder in rekening brengt, verenigbaar met het Unierecht, voor zover dit recht ervan uitgaat dat de toezichthoudende instantie bevoegd is voor de beslechting van geschillen tussen die beheerder en de toegangsgerechtigden over de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur of over de hoogte of de structuur van de gebruiksrechten die de toegangsgerechtigde moet of zou moeten betalen (artikel 30, lid 5, derde alinea, van richtlijn [2001/14]), en voor zover die instantie de uniforme toepassing van het spoorwegrecht niet meer zou kunnen waarborgen doordat het aantal geschillen dat bij verschillende civiele rechterlijke instanties aanhangig wordt gemaakt, hoog zou kunnen oplopen (artikel 30, lid 3, van richtlijn [2001/14])?

- 7) Is het met het Unierecht, met name met artikel 4, lid 1, van richtlijn [2001/14], verenigbaar dat alle rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur die de beheerders van die infrastructuur in rekening brengen, krachtens nationale bepalingen uitsluitend mogen worden berekend op basis van de directe kosten?”

II – Analyse

A – Inleidende opmerkingen

11. Hoewel de problematiek die in deze zaak centraal staat in wezen van nationale aard is, blijkt daaruit ook hoe gevoelig de kwesties zijn die betrekking hebben op de – gedeeltelijk door Unierecht geharmoniseerde – procedure voor de vaststelling van de rechten voor het gebruik van de nationale spoorweginfrastructuur en op de hoogte van deze rechten.

12. De verwijzingsbeslissing maakt gewag van een tendens in de rechtspraak – waarmee de verwijzende rechter het niet eens is – die het meest recent in een arrest van het Bundesgerichtshof van 18 oktober 2011⁴ is neergelegd, en waarbij het merendeel van de Duitse civiele, met name appelrechters, zich lijkt aan te sluiten. Deze tendens strekt ertoe wegens vermeende lacunes in het in de nationale regelgeving ter omzetting van richtlijn 2001/14 neergelegde toezichtstelsel op de tarieven, de billijkheid van de hoogte van de gebruiksrechten voor spoorweginfrastructuur door middel van een civielrechtelijk instrument rechterlijk te laten toetsen in een context die zich laat kenmerken door een aanzienlijke, en zelfs excessieve, discretionaire bevoegdheid van de beheerders van deze infrastructuur.

13. Het door deze tendens in de rechtspraak ontstane binnenlandse debat lijkt de omvang te hebben aangenomen van een echt institutioneel conflict, zoals onder meer blijkt uit de afwijzende houding van de Bundesrat (bondsraad, Duitsland) ten aanzien van het voorstel, vervat in een wetsontwerp tot wijziging van de spoorwetregelgeving en omzetting van richtlijn 2012/34⁵, waarin de toepassing van § 315 van het BGB binnen de werkingssfeer van deze regelgeving, uitdrukkelijk wordt uitgesloten.⁶

14. Zoals op de terechtzitting is aangekondigd door de Duitse regering, – die zich gedurende de procedure voor het Hof bewust neutraal heeft opgesteld⁷ – is dit wetsontwerp uiteindelijk in augustus 2016 wet geworden.⁸ Behalve dat de toetsing op grond van § 315 van het BGB in de nieuwe wet wordt uitgesloten⁹, wordt hierin de discretionaire bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder strikter omlijnd en ook het toezicht op zijn besluiten aangescherpt, waardoor, volgens deze regering, de veronderstelling die die toetsing mogelijk heeft gemaakt – en gerechtvaardigd heeft – in beginsel is verdwenen.

15. Nu de kwestie voor de toekomst is opgelost, is het door het Hof te wijzen arrest in beginsel alleen nog van belang voor de periode voorafgaande aan de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet.

4 Arrest van het Bundesgerichtshof van 18 oktober 2011 – KZR 18/10, NVwZ 2012, blz. 189.

5 Aangehaald in voetnoot 2 hierboven.

6 Advies van de Bundesrat van 18 maart 2016 (BR-Drucksache 22/16, punt 29, blz. 26-27).

7 Deze regering heeft geen schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof, maar is door het Hof verzocht een aantal schriftelijke vragen te beantwoorden. Zij was op de terechtzitting aanwezig, waarbij zij in wezen enkel de inhoud van de toekomstige nieuwe wet heeft verduidelijkt.

8 Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich vom 29. August 2016 (wet ter bevordering van de concurrentie in de spoorwegensector van 29 augustus 2016), Bundesgesetzblatt, jaargang 2016, deel I, nr. 43, uitgegeven te Bonn op 1 september 2016.

9 Zie § 33, lid 2, laatste zin, die bepaalt dat „[d]e goedgekeurde vergoeding geldt als billijke vergoeding in de zin van § 315 van het BGB”.

16. Op dit punt wil ik erop wijzen dat het Bundesgerichtshof in juni 2016 een verzoek om een prejudiciële beslissing over dezelfde thematiek heeft ingediend.¹⁰ In dit verzoek – ingediend in het kader van een geding tussen Die Länderbahn GmbH DLB (hierna: „Die Länderbahn”), een onderneming voor het personenvervoer per spoor op korte afstand, en DB Station & Service AG, een dochteronderneming van Deutsche Bahn, over de door Die Länderbahn van november 2006 tot februari 2008 betaalde vergoeding voor het gebruik van de stations die door DB Station & Service AG worden onderhouden – verwoordt het Bundesgerichtshof een zienswijze die diametraal staat tegenover die van het Landgericht Berlin in de verwijzingsbeslissing die hier aan de orde is, hoewel het de kenmerken van de billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB in vrijwel dezelfde bewoordingen omschrijft.

17. Het onderhavige prejudiciële verzoek werpt derhalve vragen op die in wezen van nationale aard zijn en voor een beperkte periode gelden, maar wel over een gevoelige thematiek gaan die tot een nogal vergaande interne discussie heeft geleid waarbij verschillende institutionele bevoegdheden zijn betrokken. Al deze factoren pleiten mijns inziens voor een behoedzame aanpak van de zijde van het Hof.

18. Nu dit is uiteengezet, kunnen de zeven door Landgericht Berlin gestelde prejudiciële vragen die – anders dan CTL Logistics stelt – alle ontvankelijk zijn, in twee groepen worden verdeeld.

19. Deze *eerste, tweede, vijfde en zesde* vraag die de verwijzende rechter het Hof stelt, hebben betrekking op de procedurele en systemische aspecten die worden opgeworpen door de toepassing van § 315 van het BGB op het gebied van de infrastructuurheffingen voor het gebruik van het spoorweginfrastructuur.

20. De *derde, vierde, en zevende vraag* hebben daarentegen betrekking op aspecten van materieel recht en strekken ertoe de verwijzende rechter in staat te stellen te beoordelen of de toetsing op grond van § 315 van het BGB verenigbaar is met de bepalingen van de richtlijn waarin de criteria voor de vaststelling van die rechten worden omschreven. Deze tweede groep vragen moet als eerste worden onderzocht.

B – Derde, vierde en zevende prejudiciële vraag

21. Met zijn derde prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of het bepaalde in richtlijn 2001/14 inzake de heffing van rechten zich verzet tegen een billijkheidstoetsing van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, zoals door de civiele rechter krachtens § 315 van het BGB wordt verricht, en, in voorkomend geval, dat diezelfde rechter het bedrag van deze rechten naar billijkheid vaststelt. Met zijn vierde vraag wenst deze rechter, mocht op de derde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2001/14 zich niet tegen een dergelijke richtlijn verzet, in wezen van het Hof te vernemen, welke eventuele beperkingen deze richtlijn oplegt aan de discretionaire bevoegdheid van de burgerlijke rechter wanneer deze ambtshalve op grond van § 315, lid 3, van het BGB het bedrag van de rechten voor het gebruik van infrastructuur vaststelt. Met de zevende vraag wordt beoogd duidelijkheid te verkrijgen over de strekking van artikel 4, lid 4, van richtlijn 2001/14 in verband met een verplichting naar nationaal recht om de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur uitsluitend op basis van de „directe kosten” te berekenen.

¹⁰ Aanhangige zaak C-344/16. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing legt het Bundesgerichtshof uit dat het Hof heeft geadieerd wegens het door de Europese Commissie in haar opmerkingen in deze procedure ingenomen standpunt en dat het tot dat tijdstip duidelijk uitgesloten had geacht dat de toetsing op grond van § 315 van het BGB onverenigbaar was met richtlijn 2001/14.

22. Deze drie vragen moeten gezamenlijk worden onderzocht (onder 1). Hoewel de verwijzende rechter niet rechtstreeks gevraagd heeft of de billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB verenigbaar is met de discretionaire bevoegdheid die richtlijn 2001/14 de infrastructuurbeheerder verstrekt bij de vaststelling van de infrastructuurrechten, speelt deze vraag toch op de achtergrond en is in de opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend, aan de orde gesteld. Daaraan moeten dus ook enkele summiere overwegingen worden gewijd (onder 2).

1. Billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB en bepalingen van richtlijn 2001/14 inzake de heffing van rechten

23. Hoofdstuk II van richtlijn 2001/14 waarin de artikelen 4 tot en met 12 zijn neergelegd, gaat over de infrastructuurheffingen.

24. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, eerste en tweede alinea, van deze richtlijn moeten de lidstaten met inachtneming van de beheersmatige onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder een tarifieringskader vaststellen. Onder voorbehoud van die voorwaarde kunnen de lidstaten ook specifieke tarifieringsvoorschriften vaststellen.¹¹

25. De artikelen 7 tot en met 12 van richtlijn 2001/14 stellen in detail vast welke rechten kunnen worden geheven en, in voorkomend geval, hoe zij berekend worden. Onder het opschrift „Heffingsbeginselen” bepaalt artikel 7, lid 3, met name dat „voor het minimumtoegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen een heffing [wordt] vastgesteld die gelijk is aan *de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien*”.¹² Leden 4 en 5 van ditzelfde artikel 7 preciseren dat de volgens het in lid 3 van dit artikel vermelde criterium vastgestelde heffingen kosten kunnen omvatten in verband met capaciteitsdruk (artikel 7, lid 4, van richtlijn 2001/14)¹³ en milieu-effecten van de treinexploitatie (artikel 7, lid 5, van richtlijn 2001/14).

26. Als economisch basiscriterium voor de heffing van rechten voor het gebruik van het spoorwegnet hanteert het Unierecht, wat de zogenoemde „minimumtoegang” betreft¹⁴, dus de „rechtstreeks voorvloeiende kosten”, een begrip dat de lidstaten een zekere discretionaire bevoegdheid laat bij de uitvoering en de toepassing ervan in nationaal recht.¹⁵

27. Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/14, kunnen de lidstaten op dit criterium *een uitzondering* instellen, waardoor de infrastructuurbeheerder *extra heffingen* op de rechtstreeks voorvloeiende kosten kan toepassen, op voorwaarde evenwel dat „de markt dit aankan”, dat wil zeggen dat de spoorwegondernemingen in staat zijn deze heffingen op te brengen. Benadrukt moet worden dat deze bepaling de lidstaten slechts een *enkele mogelijkheid*¹⁶ verstrekt waarvan zij gebruik kunnen

11 Zie in dat verband arrest van 28 februari 2013, Commissie/Hongarije (C-473/10, EU:C:2013:113, punt 78).

12 Cursivering van mij.

13 In de vorm van „een heffing [...] voor het capaciteitsgebrek van gespecificeerde infrastructuursegmenten tijdens perioden van overbelasting”.

14 Het betreft hier de prestaties die zijn bedoeld in bijlage II, punt 1, bij richtlijn 2001/14.

15 Zie arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338, punt 75). In punt 28 van het werkdocument van de Commissie bij het voorstel voor een richtlijn inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering, COM(1998) 480 def., wordt het begrip het „rechtstreeks voortvloeiende kosten” aangemerkt als gelijk aan de „extra kosten die door de exploitatie van een aanvullende dienst ten laste van de samenleving komen”. De discretionaire bevoegdheid van de lidstaten wordt thans afgebakend door uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (PB 2015, L 148, blz. 17), waarbij, overeenkomstig artikel 1, lid 1, de modaliteiten worden vastgesteld voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien met het oog op de vaststelling van de heffingen voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt als bedoeld in artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34.

16 Een mogelijkheid waarvan een aantal lidstaten trouwens geen gebruik heeft gemaakt; zie met name arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338, punten 87 en 88).

maken om de infrastructuurbeheerder in staat te stellen de doelstelling van dekking van *de totale* gemaakte *kosten*, na te streven¹⁷ en, daarmee de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2001/14¹⁸ neergelegde doelstelling van een financieel evenwicht met een zo laag mogelijke financiering van de zijde van de lidstaat te verwezenlijken.

28. Blijkens bovenstaande overwegingen stelt richtlijn 2001/14 voor de heffing van rechten weliswaar basisbeginselen en doelstellingen vast – in hoofdzaak de dekking van het financiële evenwicht van de beheerder en een optimaal gebruik van de infrastructuur –, maar laat zij de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid bij de keuze hoe zij hun heffingsstelsel inrichten¹⁹, mits deze beginselen in acht worden genomen.²⁰

29. Los van de vage verwijzing naar de respectieve belangen van de partijen bij de overeenkomst, blijkt in casu uit de stukken van het dossier en lijkt tussen partijen vast te staan dat bij de billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB op een veel concretere wijze een beoordelingscriterium moet worden toegepast, dat hoofdzakelijk is gebaseerd op de analyse van de directe kosten van de door de infrastructuurbeheerder verstrekte dienst, te weten de marginale kosten veroorzaakt door het gebruik van de infrastructuur.

30. Een dergelijk criterium blijkt echter niet onverenigbaar met de in richtlijn 2001/14 neergelegde heffingsbeginselen, zoals uiteengezet in de punten 25 tot en met 27 hierboven, en met name niet onverenigbaar met het hierin vastgestelde basisbeginsel op grond waarvan een heffing „gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien”.

31. Het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland heel duidelijk overeenkomstig de in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/14 neergelegde bevoegdheid²¹ heeft gekozen voor een tarifieringsregeling gebaseerd op het „beginsel van de totale kosten” en de toepassing van § 315 van het BGB aan het nuttig effect van die keuze afbreuk kan doen voor zover ingevolge die bepaling de rechten voornamelijk op grond van de analyse van de marginale kosten worden getoetst, doet niet af aan de conclusie dat een dergelijke methode op zich niet onverenigbaar is met deze richtlijn. Zoals hierboven in herinnering is gebracht, zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 8, lid 1, van deze richtlijn immers enkel bevoegd en niet

17 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2001/14 bepaalt dat een lidstaat „[o]m de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, [...], zo de markt dit aankan, extra heffingen [kan] toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie, met name van het internationale goederenvervoer per spoor, wordt gewaarborgd. De heffingsregeling moet productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren.” In lid 1, tweede alinea, wordt gepreciseerd dat „[h]et niveau van de heffingen [...] echter [...] niet [mag] uitsluiten dat van de infrastructuren gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen”.

18 Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2001/14 bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] de voorwaarden, met inbegrip van eventueel noodzakelijke voorschotten, [s]chep[en] om ervoor te zorgen dat, onder normale zakelijke omstandigheden en over een redelijk tijdsverloop, in de boeken van een infrastructuurbeheerder de inkomsten uit infrastructuurrechten, overschotten uit andere commerciële activiteiten en overheidsfinanciering enerzijds en infrastructuuruitgaven anderzijds, ten minste in evenwicht zijn”.

19 Hetgeen bijdraagt aan een toename van de enorme verscheidenheid qua hoogte van de betaalde heffingen voor de minimumtoegang in Europa, ongeacht of het nu gaat om goederen- dan wel passagiersvervoer; zie hierover de studie van M. Amaral en N. Danielowitzowa, „La tarification de l'infrastructure ferroviaire en Europe”, in *L'Espace ferroviaire unique européen, quelle(s) réalité(s)?*, Bruylant, 2015, blz. 241.

20 Overeenkomstig artikel 1, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2001/14, zien „[d]e lidstaten [...] erop toe dat de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen voor spoorweginfrastructuur voldoen aan de in deze richtlijn vervatte beginselen om zodoende de infrastructuurbeheerder in staat te stellen de beschikbare infrastructuurcapaciteit op de markt te brengen en zo effectief mogelijk te benutten”.

21 §14, lid 4, van de Allgemeines Eisenbahngesetz (algemene spoorwegwet van 27 december 1993, BGBl. I, blz. 2378, 2396, zoals gewijzigd bij de wet van 29 mei 2009, BGBl. I, blz. 1100; hierna „AEG”) luidt: „Spoorweginfrastructuurbeheerders stellen hun tarieven overeenkomstig een besluit krachtens § 26, lid 1, punten 6 en 7, vast op een zodanig niveau dat alle door hen gemaakte kosten voor de levering van de verplichte diensten in de zin van lid 1, eerste zin, worden gedekt, en een marktconform rendement wordt behaald. Zij kunnen in dit verband extra heffingen toepassen en invorderen die rechtstreeks verband houden met de exploitatie van de treindienst, en een onderscheid maken naargelang het de diensten voor het personenvervoer per spoor over de lange afstand, het personenvervoer per spoor over korte afstand of het goederenvervoer per spoor betreft, en naargelang de marktsegmenten binnen elk van deze vervoersdiensten, met dien verstande dat het concurrentievermogen, met name van het internationale goederenvervoer per spoor, gewaarborgd moet blijven. In het in de tweede zin hierboven genoemde geval mogen de heffingen voor een marktsegment evenwel niet hoger zijn dan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de spoorwegdienst, vermeerderd met een marktconform rendement. [...]” De criteria voor de vaststelling van de rechten worden met name gepreciseerd in § 4 en § 21 van de Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (besluit betreffende het gebruik van spoorweginfrastructuur van 3 juni 2015, BGBl. I, blz. 1566, zoals gewijzigd op 3 juni 2009, BGBl. I, blz. 1235).

verplicht om in hun heffingsregelgeving voor de infrastructuurbeheerder de mogelijkheid van toepassing van de in deze bepaling neergelegde extra heffingen in te voeren. Deze bevoegdheid wordt in het stelsel van de richtlijn overigens beschouwd als een afwijking van het op de „rechtstreeks voorvloeiende kosten”, gefundeerde basiscriterium.²²

32. Gelet op de aan de lidstaten overgelaten ruime discretionaire bevoegdheid om hun heffingsstelsel in te richten, maakt, zoals DB Netz nadrukkelijk stelt, de enkele omstandigheid dat als gevolg van de toetsing op grond van § 315 van het BGB „extra inhoudelijke voorwaarden”, kunnen gelden en zelfs voorwaarden die in strijd zijn met die welke de in de *nationale regelgeving* ter omzetting van richtlijn 2001/14 zijn neergelegd, deze toetsing niet automatisch en *enkel om die reden* onverenigbaar met de voorschriften van deze richtlijn.

33. Overigens moet worden benadrukt dat uit het dossier naar voren komt dat de Duitse civiele rechter de toetsing op grond van § 315 van het BGB als instrument gebruikt om de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffing die in verhouding met het doel van de overeenkomst excessief of onevenredig is, te kunnen corrigeren.

34. Een dergelijk doel is echter evenmin onverenigbaar met richtlijn 2001/14, die naast een niet-discriminatoire toch ook nadrukkelijk een *gelijkwaardige toegang* tot het spoornet verlangt.²³

35. De zorg van de Uniewetgever om te voorkomen dat de hoogte van de gevraagde heffing niet van dien aard is dat een gelijkwaardige toegang tot het spoornet niet meer verzekerd is – een zorg die met name blijkt uit de voorwaarden die gelden voor toepassing van de uitzonderingen op het in artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 vermelde beginsel van de „rechtstreeks voorvloeiende kosten” – doet zich ook voor bij de vaststelling van de heffing die in het hoofgeding speelt, namelijk de heffing die de infrastructuurbeheerder overeenkomstig artikel 12, eerste alinea, van richtlijn 2001/14, voor aangevraagde, maar niet-gebruikte capaciteit kan toepassen.

36. Deze bepaling voorziet er immers uitdrukkelijk in dat dit een „passende” heffing moet zijn.²⁴

37. In richtlijn 2001/14 wordt inderdaad niet bepaald wat onder een „gelijkwaardige toegang” tot het spoornet moet worden verstaan, noch gepreciseerd onder welke voorwaarden een uit hoofde van aangevraagde, maar niet-gebruikte capaciteit toegepaste heffing als passend kan worden beschouwd.²⁵

38. Zoals ik hierboven uiteen heb gezet, voorziet deze richtlijn echter in een aantal criteria waaraan de heffingsstelsels van de lidstaten niettegenstaande de aan hen gelaten ruime discretionaire bevoegdheid, moeten voldoen.

22 Blijkens met name de derde prejudiciële vraag en de opmerkingen van partijen in het hoofdeding is juist de flexibiliteit in geschil die de infrastructuurbeheerder bij de vaststelling van de rechten heeft als gevolg van de door de Bondsrepubliek Duitsland gemaakte keuze ten faveure van het stelsel van extra heffingen, zoals voorzien in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/14: de voorstanders van de toepassing van § 315 van het BGB willen dat deze flexibiliteit duidelijker wordt afgebakend, de tegenstanders ervan willen haar echter in deze vorm behouden als instrument om een deel van de totale kosten te kunnen dekken.

23 Zo moeten volgens overweging 11 van richtlijn 2001/14 de regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing niet alleen alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang bieden, maar daarbij ook „zo veel mogelijk” trachten „op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen”. Overweging 17 van deze richtlijn luidt: „Het is belangrijk de commerciële eisen van zowel de aanvragers als de infrastructuurbeheerder voor ogen te houden.” Overweging 36 van de richtlijn noemt de doelstelling van de vaststelling van „passende en billijke tarieven voor infrastructuurrechten”. Zie ook overweging 46 en overweging 49 van richtlijn 2001/14.

24 Artikel 12 van richtlijn 2001/14 luidt als volgt: „Infrastructuurbeheerders mogen voor aangevraagde, maar niet-gebruikte capaciteit een passende heffing toepassen. Die heffing dient om een efficiënt capaciteitsgebruik aan te moedigen.”

25 In het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering, aangehaald in voetnoot 15 hierboven, werden deze voorwaarden uitdrukkelijk genoemd; zie artikel 13 van richtlijn 2001/14.

39. Diezelfde criteria moeten ook leidraad zijn voor de nationale rechter wanneer hij in het kader van de bevoegdheden die hem zijn toegekend in de rechtsorde waartoe hij behoort, de hoogte van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur toetst, ook – en dat is de vierde vraag van het Landgericht Berlin – ingeval van een billijkheidstoetsing waarbij de litigieuze rechten eventueel naar billijkheid worden vastgesteld.

40. Volgens vaste rechtspraak geldt immers dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van de lidstaten om het ermee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de op hen rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle autoriteiten van de lidstaten gelden, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties.²⁶

41. Daarom is het aan de civiele rechter die de billijkheid van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur op grond van § 315 van het BGB moet toetsen en in voorkomend geval zelf de hoogte van de rechten naar billijkheid moet vaststellen, om enerzijds bij de toepassing van de nationale spoorwegregelgeving deze regelgeving overeenkomstig richtlijn 2001/14 uit te leggen en anderzijds, wanneer hij bij zijn oordeel over de billijkheid van deze regelgeving daarvan afwijkt, rekening te houden met de in deze richtlijn vastgestelde criteria en de daarin nagestreefde doeleinden, en erop toe te zien dat de nuttige werking van de bepalingen van de richtlijn wordt gewaarborgd.

42. Op dit punt merk ik op dat het Hof in het arrest van 28 februari 2013, Commissie/Duitsland (C-556/10, EU:C:2013:116), in een niet-nakomingsprocedure waarbij met name § 14, lid 4, van het AEG in het geding was²⁷, heeft gepreciseerd dat, om de doelstellingen van richtlijn 2001/14 te kunnen eerbiedigen, de gebruiksrechten een minimum vormen, overeenkomend met de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de infrastructuur voortvloeien als bedoeld in artikel 7, lid 3, van deze richtlijn, en een maximum gelijk aan de door de infrastructuurbeheerder gemaakte totale kosten als bedoeld in artikel 8, lid 1, van deze richtlijn, en dat tussen deze twee uitersten de heffing volgens richtlijn 2001/14 kan variëren doordat rekening wordt gehouden met een capaciteitsgebrek, zoals bedoeld in artikel 7, lid 4, van voormelde richtlijn, de kosten van milieueffecten vermeld in lid 5 van voornoemd artikel 7, specifieke investeringsprojecten, zoals bedoeld in artikel 8, lid 2, van genoemde richtlijn²⁸, en kortingen in de zin van artikel 9 van deze richtlijn.

43. Op basis van deze criteria en met inachtneming van deze factoren moet de civiele rechter de billijkheid op grond van § 315 van het BGB toetsen en eventueel zelf de billijke hoogte van de heffing vaststellen.

44. Ofschoon uit richtlijn 2001/14 – met name overweging 11 waarin wordt verklaard dat de regelingen voor gebruiksrechten „zo veel mogelijk” moeten trachten „op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstylen tegemoet te komen” en overweging 17, waarin staat dat „[h]et [...] belangrijk is de commerciële eisen van zowel de aanvragers als de infrastructuurbeheerder voor ogen te houden” – volgt dat het niet volledig is uitgesloten dat met de respectieve belangen van partijen bij de overeenkomst voor het gebruik van spoorweginfrastructuur rekening wordt gehouden en deze belangen met elkaar in evenwicht worden gebracht, zal de rechter die de billijkheid van de door de beheerder van deze infrastructuur opgelegde

26 Zie arrest van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punt 26).

27 Zie voetnoot 21 hierboven.

28 Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2001/14 bepaalt dat „[v]oor toekomstige specifieke investeringsprojecten of projecten die niet langer dan vijftien jaar voor de inwerkingtreding van deze richtlijn zijn voltooid, [...] de infrastructuurbeheerder op basis van de langetermijnkosten van dergelijke projecten hogere heffingen [kan] bepalen of blijven bepalen indien deze de doeltreffendheid en/of kosteneffectiviteit vergroten en anders niet konden of hadden kunnen plaatsvinden. Een dergelijke heffingsregeling kan ook overeenkomsten omvatten over het delen van het risico dat aan nieuwe investeringen verbonden is.”

heffingen moet toetsen, bij zijn beoordeling niettemin in aanmerking moeten nemen dat deze heffingen om redenen van transparantie en ter verzekering van een niet-discriminatoire behandeling, vooraf en per categorie gebruikers worden vastgesteld en daarom slechts in zeer beperkte mate de daadwerkelijke situatie van een bepaalde spoorwegonderneming kunnen weergeven.

45. Overigens staat het ook aan deze rechter om ermee rekening te houden dat richtlijn 2001/14 onder meer als doelstelling heeft de infrastructuurbeheerder in staat te stellen de heffingsregeling als beheersinstrument te gebruiken ten einde zijn infrastructuur optimaal te benutten, met name door deze beheerder een discretionaire bevoegdheid toe te kennen bij de vaststelling van de rechten.²⁹

46. In die context zal deze rechter, meer in het bijzonder wat betreft de rechten waarvan in het hoofdgeding sprake is, er tevens rekening mee moeten houden dat deze rechten krachtens artikel 12, eerste alinea, van richtlijn 2001/14, dat bepaalt dat deze rechten passend moeten zijn, tot doel hebben een efficiënt capaciteitsgebruik aan te moedigen.

2. Billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB en discretionaire bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder bij de vaststelling van de rechten

47. Ingevolge artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14 moeten de lidstaten bij de vaststelling van een kaderregeling voor de heffingen de beheersmatige onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder in acht nemen, die ten eerste als taak heeft de rechten voor het gebruik van de infrastructuur vast te stellen en ten tweede deze rechten moet innen.³⁰ Deze bepaling beoogt met name, zoals reeds is gezegd, om de infrastructuurbeheerder in staat te stellen de heffingsregeling als beheersinstrument te gebruiken teneinde zijn infrastructuur optimaal te kunnen benutten binnen het door de lidstaten vastgestelde kader, zodat hij een bepaalde speelruimte moet hebben bij de vaststelling van de hoogte van de rechten.³¹ Op die grond heeft het Hof reeds twee keer nationale bepalingen ter omzetting van richtlijn 2001/14 die erin voorzagen dat de hoogte van de rechten bij een voor de infrastructuurbeheerder bindend besluit van de uitvoerende macht werd vastgesteld, onverenigbaar verklaard met de vereisten van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn.³²

48. In casu kunnen mijns inziens noch de billijkheidstoetsing krachtens § 315, lid 1, van het BGB, noch met name de eventuele vaststelling van een billijke heffing door de civiele rechter uit hoofde van § 315, lid 3, van het BGB, de door artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14, vereiste onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, ter discussie stellen.

49. Uit het dossier blijkt immers in de eerste plaats dat die toetsing volgens het Bundesgerichtshof gerechtvaardigd is door de ruime discretionaire bevoegdheid die de infrastructuurbeheerder naar Duits recht heeft bij de vaststelling van het bedrag van de rechten, in de tweede plaats dat de toetsing gericht is op de wijze waarop deze speelruimte door de infrastructuurbeheerder is gebruikt, en in de derde plaats dat uiteindelijk via de rechter alleen een andere heffing wordt vastgesteld, indien de onbillijkheid van door de infrastructuurbeheerder opgelegde heffing in een rechterlijke procedure is aangetoond. Een dergelijke toetsing en vaststelling kunnen geenszins worden gelijkgesteld aan

²⁹ Zie in die zin arresten van 28 februari 2013, Commissie/Spanje (C-483/10, EU:C:2013:114, punt 44), en 3 oktober 2013, Commissie/Italië (C-369/11, EU:C:2013:636, punt 43).

³⁰ Zie arresten van 28 februari 2013, Commissie/Spanje (C-483/10, EU:C:2013:114, punt 39), en 3 oktober 2013, Commissie/Italië (C-369/11, EU:C:2013:636, punten 41 en 42).

³¹ Zie arresten van 28 februari 2013, Commissie/Spanje (C-483/10, EU:C:2013:114, punt 44), en 3 oktober 2013, Commissie/Italië (C-369/11, EU:C:2013:636, punt 43).

³² Zie arresten van 28 februari 2013, Commissie/Spanje (C-483/10, EU:C:2013:114), en 3 oktober 2013, Commissie/Italië (C-369/11, EU:C:2013:636).

regelgeving waarbij de uitvoerende macht een prijs vaststelt die veelal is ingegeven door overwegingen met betrekking tot industrieel, sociaal en milieubeleid, waarin de kosten niet naar voren komen, maar lijken wegens de aard en het resultaat ervan eerder op een volledige rechterlijke toetsing van de besluiten van de infrastructuurbeheerder betreffende de heffing van rechten.

3. Tussenconclusie

50. Op grond van een en ander ben ik van mening dat de in richtlijn 2001/14 vervatte bepalingen betreffende infrastructuurheffingen, en met name artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1, zich niet verzetten tegen een toetsing zoals verricht door de Duitse civiele rechter op grond van § 315 van het BGB, die betrekking heeft op de billijkheid van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur die eenzijdig door de beheerder van deze spoorweginfrastructuur zijn vastgesteld in het kader van zijn contractuele betrekkingen met een spoorwegonderneming, noch tegen het feit dat deze rechter eventueel zelf het bedrag van deze rechten naar billijkheid vaststelt. Het staat echter aan de nationale rechter die deze toetsing moet verrichten en zelf het bedrag van de heffingen vaststelt, om bij zijn oordeel rekening te houden met de in de artikelen 7 tot en met 12 van deze richtlijn vermelde heffingscriteria en met de door deze richtlijn nagestreefde doeleinden, en erop toe te zien dat de nuttige werking van de bepalingen van de richtlijn wordt gewaarborgd.

C – Eerste, tweede, vijfde en zesde prejudiciële vraag

51. Met zijn eerste, tweede, vijfde en zesde prejudiciële vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bepalingen van artikel 4, lid 5, en artikel 30, van richtlijn 2001/14 zich verzetten tegen een toetsing van de billijkheid van de rechten, zoals verricht door de Duitse civiele rechter op grond van § 315 van het BGB.

52. Meer in het bijzonder wenst de verwijzende rechter met zijn eerste vraag te vernemen of een vordering tot terugbetaling verplicht moet worden ingesteld via de vastgestelde procedures bij de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 opgerichte nationale toezichthoudende instantie³³ en bij de rechter die belast is met de herziening van de besluiten van die instantie, terwijl zijn tweede vraag erop gericht is te vernemen of die vordering door een aanvrager kan worden ingesteld zonder dat eerst de nationale toezichthoudende instantie is aangezocht. Met zijn vijfde en zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen meer te vernemen over de bevoegdheid van de civiele rechter tot het beslechten van geschillen tussen de infrastructuurbeheerder en de toegangsgerechtigde over de rechten voor het gebruik van infrastructuur, waarvoor in beginsel de toezichthoudende instantie bevoegd is, en over de eventuele invloed van die bevoegdheid op de taak van deze instantie om de uniforme toepassing van het spoorwegrecht te waarborgen (zesde vraag) en op de verplichting van de infrastructuurbeheerder om de heffingsregeling op niet-discriminatoire wijze toe te passen (vijfde vraag).

53. Deze vragen behandelen het meest gevoelige aspect van deze zaak, namelijk of een rechterlijke toetsing, naast aan de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde voorziening, in wezen verenigbaar is met enerzijds de bevoegdheden die door dit artikel aan de toezichthoudende instantie zijn toegekend (onder 1), en anderzijds de verplichting van de infrastructuurbeheerder om spoorwegondernemingen een niet-discriminatoire toegang tot het spoorweginfrastructuur te verlenen (onder 2).

³³ Artikel 30, lid 1, van richtlijn 2001/14 luidt als volgt: „Onverminderd artikel 21, lid 6, stellen de lidstaten een toezichthoudende instantie in. Deze instantie, die het inzake vervoer bevoegde ministerie of een ander lichaam kan zijn, is naar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers. De instantie functioneert overeenkomstig de beginselen vastgelegd in dit artikel, waarbij beroeps- en toezichthoudende bevoegdheden aan afzonderlijke instanties kunnen worden toevertrouwd.”

1. Billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB en bevoegdheden van de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde toezichthoudende instantie

54. Ik wil direct opmerken dat geen enkele bepaling van richtlijn 2001/14 verbiedt dat rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur door de rechter worden getoetst om achteraf de billijkheid van deze rechten te kunnen nagaan.

55. Een toetsing van de hoogte van de rechten, die in beginsel ook de billijkheid ervan omvat, valt evenwel onder de bevoegdheden van de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde instantie. Artikel 30, lid 2, onder e), bepaalt dat een „aanvrager”³⁴ zich tot deze instantie kan wenden, „[w]anneer [hij] van mening is dat hij *oneerlijk behandeld* [...] is”³⁵, met name om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder over „de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn”.

56. Bij de controle die de toezichthoudende instantie overeenkomstig artikel 30, lid 3, van richtlijn 2001/14 uitoefent op de hoogte van de rechten, wordt enkel nagegaan of deze rechten in overeenstemming zijn met de bepalingen van hoofdstuk II van deze richtlijn³⁶, terwijl de billijkheidstoetsing door de civiele rechter op grond van § 315 van het BGB veel verder gaat dan alleen de beoordeling of de rechten voldoen aan de Duitse spoorwegregelgeving. Toch moet, zoals ik hierboven heb aangegeven, de civiele rechter bij deze toetsing de relevante bepalingen van hoofdstuk II van richtlijn 2001/14 naleven.³⁷ Bijgevolg loopt deze toetsing niet alleen parallel aan het in de richtlijn neergelegde toezichtstelsel, maar zou zij hiermee tevens een overlap kunnen vertonen.

57. Toch ben ik, om redenen die ik hierna uiteen zal zetten, van mening dat noch de instelling van een toezichthoudende instantie die weliswaar als onafhankelijke beroepsinstantie optreedt en over de voor de vervulling van haar taak vereiste technische expertise beschikt, noch het toekennen aan deze instantie van een algemene bevoegdheid om de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde rechten te controleren, waaronder ook de beoordeling of deze rechten in beginsel en onder de aangegeven voorwaarden billijk zijn, ertoe kan leiden dat aan spoorwegondernemingen een mogelijkheid van beroep in rechte wordt ontnomen die hun is verstrekt op grond van een bepaling van nationaal recht, zoals uitgelegd en toegepast door de rechter van de betrokken lidstaat, en hun toestaat de civiele rechter te verzoeken na te gaan of de eenzijdig door de infrastructuurbeheerder vastgestelde contractueel overeengekomen rechten billijk zijn, teneinde het deel van die rechten dat hoger is dan de door die rechter vastgestelde billijke vergoeding terug te vorderen.

58. In de eerste plaats kan de vraag worden opgeworpen of de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde instantie bevoegd is om een klacht te behandelen over de hoogte van reeds betaalde rechten die in voorkomend geval eventueel niet meer van toepassing zouden zijn. Wanneer namelijk wordt aanvaard, zoals de Commissie voorstelt, dat het gebruik van de term „aanvrager” in artikel 30, lid 2, van deze richtlijn niet noodzakelijkerwijs impliceert dat een klacht slechts kan worden ingediend zolang er nog geen overeenkomst met de infrastructuurbeheerder is gesloten, lijkt datzelfde artikel 30, lid 2, onder e), waarin wordt gepreciseerd dat de klacht betrekking kan hebben op de hoogte of de structuur van de rechten tot betaling waarvan betrokkene „verplicht *is of kan zijn*”³⁸, nog steeds uit te sluiten dat deze instantie wordt aangezocht voor geschillen over rechten die niet meer van toepassing zijn of overeenkomsten die al zijn uitgevoerd.

34 Het begrip „aanvrager” wordt in artikel 2, onder b), van richtlijn 2001/14, omschreven als „een spoorwegonderneming die houder is van een vergunning en/of een internationaal samenwerkingsverband van spoorwegondernemingen en in lidstaten die in die mogelijkheid voorzien, andere natuurlijke en/of rechtspersonen die om redenen van openbare dienst of om commerciële redenen belang hebben bij de verwerving van infrastructuurcapaciteit voor de exploitatie van spoorwegvervoerdiensten op hun respectieve grondgebied [...]”.

35 Cursivering van mij.

36 Artikel 30, lid 3, van richtlijn 2001/14 luidt: „De toezichthoudende instantie ziet erop toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde gebruiksrechten in overeenstemming zijn met hoofdstuk II en dat zij niet-discriminerend zijn.”

37 Zie de punten 40-46 hierboven.

38 Cursivering van mij.

59. Uit de discussie die bij het Hof is gevoerd, blijkt echter dat de procedure op grond van § 315 van het BGB voornamelijk wordt gebruikt voor de terugvordering van reeds betaalde rechten.³⁹ Dit bevestigen zowel de feiten van het hoofdgeding, dat gaat over een vordering tot terugbetaling van annuleringsvergoedingen die door CTL Logistics tussen 2004 en 2011 zijn betaald, als de feiten van het geding, dat door het Bundesgerichtshof is voorgelegd aan het Hof – onderwerp van de hierboven genoemde hangende zaak C-344/16 – dat gaat over een vordering tot terugbetaling van rechten voor het gebruik van spoorwegstations die door Die Länderbahn tussen 2006 en 2008 zijn betaald.

60. In de tweede plaats ben ik van mening dat, hoewel het gecentraliseerde toezicht op de gebruiksrechten van spoorweginfrastructuur door de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde toezichthoudende instantie onmiskenbaar van fundamenteel belang is bij de opzet van deze richtlijn, zoals DB Netz en de Commissie in hun opmerkingen bij het Hof uitgebreid hebben verduidelijkt, het Hof niet uitsluitend op grond van de uniforme invoering van dat toezichtstelsel ertoe moet worden gebracht een in het nationale recht neergelegde rechterlijke beroepsgang ontoegankelijk te maken die door spoorwegondernemingen kan worden gebruikt om met eerbiediging van de door die richtlijn gevestigde beginselen, rechten te waarborgen die deze richtlijn hun verstrekt, met name het recht op toegang tot spoorweginfrastructuur tegen billijke voorwaarden.

61. Enerzijds merk ik namelijk op dat deze uniforme invoering niet uitsluit dat de hoogte van de vergoedingen buiten deze richtlijn om zowel door de bestuursrechter als door de rechter op grond van bepalingen van het mededingingsrecht⁴⁰ kan worden getoetst, en dat het door richtlijn gewenste gecentraliseerde toetsingsstelsel dus wel degelijk uitzonderingen kent.⁴¹ Anderzijds herinner ik eraan dat overweging 46 van richtlijn 2001/14, waarin wordt verklaard dat ten behoeve van „efficiënt beheer” en „billijk en niet-discriminerend gebruik van spoorweginfrastructuur” een toezichthoudende instantie moet worden ingesteld die als beroepsinstantie optreedt, preciseert dat de instelling van deze instantie de mogelijkheid van een toetsing door de rechter onverlet laat („onder voorbehoud van toetsing door de rechter”).

62. Een aanwijzing in tegenovergestelde zin kan mijns inziens niet worden ontleend aan het arrest van 11 juli 2013, Commissie/Tsjechië (C-545/10, EU:C:2013:509), en evenmin aan de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaken Commissie/Tsjechië (C-512/10, C-545/10, C-625/10, C-627/10 en C-412/11, EU:C:2012:791)⁴², waarnaar de Commissie en DB Netz in hun schriftelijk opmerkingen bij het Hof op verschillende punten verwijzen. Daarin ging het namelijk om een *extra administratief beroep*, in te stellen bij het ministerie van Vervoer tegen de besluiten van de

39 Ik wijs erop dat de Duitse regering in haar antwoorden op de door het Hof gestelde schriftelijke vragen heeft aangegeven dat de bevoegdheid van de Duitse toezichthoudende instantie, en dus van de bestuursrechter die de rechtmatigheid van de besluiten van deze instantie toetst, is beperkt tot het herstel van de rechtmatigheid voor de toekomst, en dat de zaken die betrekking hebben op situaties uit het verleden door de civiele rechter worden behandeld. §14f, lid 1, AEG bepaalt dat de toezichthoudende instantie ambtshalve de voorwaarden voor het gebruik van het spoornet en van de dienstvoorzieningen kan toetsen, alsmede de bepalingen over de hoogte of de structuur van gebruiksrechten en andere rechten van spoorweginfrastructuurbeheerders. Zij kan, voor de toekomst, hetzij de spoorweginfrastructuurbeheerders verplichten die voorwaarden of heffingsvoorschriften volgens haar aanwijzingen aan te passen, hetzij deze nietig te verklaren, voor zover zij in strijd zijn met de spoorwegregelgeving betreffende de toegang tot spoorweginfrastructuur. Ingevolge lid 2 van diezelfde §14f, kunnen, indien geen overeenkomst over de toegang tot spoorweginfrastructuur of kaderovereenkomst is gesloten, de besluiten van de spoorweginfrastructuuronderneming door de toezichthoudende instantie op verzoek of ambtshalve worden getoetst. Een verzoek daartoe kan worden ingediend door toegangsgerechtigden wier recht op toegang tot spoorweginfrastructuur kan zijn aangetast. De toetsing kan met name betrekking hebben op de hoogte en de structuur van gebruiksrechten en andere rechten.

40 Anders dan in richtlijn 2001/14, wordt thans in artikel 56, lid 2, van richtlijn 2012/34 expliciet erkend dat de bevoegdheden van toezichthoudende instantie de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteit onverlet laten.

41 Ik merk overigens op dat ingevolge richtlijn 2012/34 ook het nationale parlement van een aantal lidstaten de hoogte van de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde rechten mag herzien om te waarborgen dat de rechten „voldoen aan deze richtlijn, aan de vastgestelde kaderregeling en aan de vastgestelde heffingsvoorschriften”, zie artikel 29, lid 1, vijfde alinea, van deze richtlijn.

42 In punt 107 van zijn conclusie heeft advocaat-generaal Jääskinen met name benadrukt dat volgens artikel 30 van richtlijn 2001/14 één enkele toezichthoudende instantie moet worden ingesteld. Het Hof zelf heeft enkel overwogen dat „artikel 30 van richtlijn 2001/14 aldus moet worden uitgelegd dat de administratieve besluiten van de toezichthoudende instantie enkel aan rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen”, zie punt 104 van het arrest van 11 juli 2013, Commissie/Tsjechië (C-545/10, EU:C:2013:509).

toezichthoudende instantie die door de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 is opgericht, en niet om een rechterlijke toetsing met betrekking tot de rechten die door de infrastructuurbeheerder in het kader van zijn contractuele betrekkingen met een spoorwegonderneming zijn vastgesteld.

63. In de derde plaats lijkt mij dat de gevaren voor de samenhang en de uniformiteit van het stelsel van toezicht op de rechten, die door DB Netz en de Commissie in hun opmerkingen bij het Hof naar voren zijn gebracht, niet moeten worden overschat.

64. Om te beginnen lijkt de kans klein dat het tegelijkertijd aanvragen van de toezichthoudende instantie en de civiele rechter ertoe leidt, dat, zoals de Commissie het verwoordt, „twee ongecoördineerde pijlers van besluitvorming naast elkaar staan”. Uit de antwoorden van de Duitse regering op de door het Hof gestelde schriftelijke vragen blijkt namelijk dat de civiele rechter de eindbesluiten van de toezichthoudende instantie niet kan toetsen en dat er in Duitsland een Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe (gezamenlijke kamer van de hoogste gerechtshoven) bestaat om onderling uiteenlopende uitspraken van bestuurs- en civiele rechters uit te sluiten. Wat de door DB Netz aangevoerde omstandigheid betreft dat de civiele rechter in het kader van een vordering op grond van § 315 van het BGB, naast de toezichthoudende instantie en de bestuursrechter, eventueel de bepalingen van de Duitse spoorwegregelgeving moet uitleggen, wil ik enkel opmerken dat het in beginsel onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt te bepalen welke rechterlijke instanties bevoegd zijn hun interne recht, waaronder zijn begrepen de handelingen die ter omzetting van Unierecht zijn vastgesteld, uit te leggen.

65. Ten tweede kan, lijkt mij, de mogelijkheid dat, anders dan in artikel 30, lid 3, tweede en derde zin, van richtlijn 2001/14 is voorgeschreven⁴³, onderhandelingen tussen de infrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming om de zaak in der minne te schikken geheel buiten de toezichthoudende instantie om plaats vinden, ook gemakkelijk worden uitgesloten. Zelfs indien er vanuit wordt gegaan dat vorderingen op grond van § 315 van het BGB over de billijkheid van gebruiksrechten van het spoorwegnet, gelet ook op het in artikel 30, lid 3, van de hierboven genoemde richtlijn neergelegde verbod, zich voor een minnelijke schikking lenen, kan strijdigheid met deze bepaling namelijk reeds worden voorkomen door deze instantie te vragen de onderhandelingen tussen partijen bij te wonen, dan wel haar naar behoren te informeren over het verloop daarvan, hetgeen de rechter bij wie deze vordering aanhangig is, vrij zou moeten kunnen doen.

66. Wat ten slotte het argument betreft van een gebrek aan specialisatie van de civiele rechter op het gebied van de spoorwegregelgeving, wil ik enkel opmerken dat, anders dan andere richtlijnen op het gebied van de inrichting van netwerken, richtlijn 2001/14 niet uitdrukkelijk erin voorziet dat de rechter waarbij beroep moet worden ingesteld tegen de besluiten van de toezichthoudende instantie, beschikt over een specifieke technische deskundigheid.⁴⁴ Het eventuele ontbreken van die deskundigheid kan daarom op zich geen reden zijn die rechtvaardigt dat de billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB onverenigbaar wordt geacht met richtlijn 2001/14, en met name met het door deze richtlijn ingevoerde gecentraliseerde toezichtstelsel op de gebruiksrechten van de infrastructuur.

67. In de vierde en laatste plaats kan mijns inziens artikel 30, lid 6, van richtlijn 2001/14 dat bepaalt dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan, niet als argument ter onderbouwing die onverenigbaarheid worden aangevoerd.

⁴³ Deze bepaling luidt: „Onderhandelingen tussen aanvragers en een infrastructuurbeheerder betreffende de hoogte van gebruiksrechten worden slechts toegestaan wanneer zij onder toezicht van de toezichthoudende instantie plaatsvinden. Deze instantie grijpt onmiddellijk in indien het waarschijnlijk is dat de onderhandelingen in strijd zijn met de bepalingen van deze richtlijn.”

⁴⁴ Zie met name artikel 4, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33).

68. Deze bepaling verplicht de lidstaten namelijk enkel tot invoering van een rechterlijke beroepsvoorziening tegen de besluiten van de toezichthoudende instantie en heeft niet als doelstelling de nationale voorschriften en praktijken betreffende de rechterlijke procedures die van toepassing zijn op het gebied van de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur te harmoniseren. Deze bepaling kan dan ook geen aanwijzing opleveren over de aard en omvang van de rechterlijke toetsing waaraan de nationale rechter deze besluiten moet onderwerpen⁴⁵, een toetsing die naar Duits recht door de bestuursrechter wordt verricht. Evenzo is het niet mogelijk om uit die enkele bepaling af te leiden dat in het licht van richtlijn 2001/14 iedere rechterlijke toetsing van infrastructuurrechten buiten deze beroepsmogelijkheid om ontoelaatbaar is.

69. Dienaangaande merk ik op dat uit de antwoorden van de Duitse regering op de door het Hof gestelde schriftelijke vragen blijkt dat een billijkheidstoetsing door de civiele rechter op grond van § 315 van het BGB in de rechtspraak ook bij andere gereguleerde sectoren, zoals de energiesector, wordt toegestaan, voor zover er aan de onderneming waarvoor de regelgeving geldt, een discretionaire bevoegdheid aangaande de heffing van rechten is overgelaten.

2. Billijkheidstoetsing op grond van § 315 van het BGB en verplichting van de infrastructuurbeheerder om spoorwegondernemingen een niet-discriminatoire toegang tot het spoorwernet te verlenen

70. Krachtens artikel 4, lid 5, van richtlijn 2001/14 is het aan de infrastructuurbeheerder om zich ervan te vergewissen dat de toepassing van de tarifieringsregeling „resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminatoire gebruiksrechten wanneer verschillende spoorwegondernemingen in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten [...]”.

71. De verwijzende rechter, alsook DB Netz en de Commissie twijfelen eraan of aan die verplichting wordt voldaan en meer in het algemeen of de voor het gebruik van het netwerk geldende niet-discriminatoire voorwaarden verenigbaar zijn met de billijkheidstoetsing van de rechten op grond van § 315 van het BGB.

72. De toegang tot en het zonder enige vorm van discriminatie ter beschikking stellen van spoorweginfrastructuur is zeker een van de belangrijkste doelstellingen van richtlijn 2001/14⁴⁶, een doelstelling die deze richtlijn nastreeft door ten eerste aan de infrastructuurbeheerder specifieke verplichtingen op te leggen voor het informeren van de ondernemingen en voor de uitwerking en toepassing van heffings- en factureringvoorschriften, en ten tweede de overeenkomstig artikel 30 ingestelde toezichthoudende instantie de taak op te leggen, ambtshalve of op verzoek van een onderneming die meent gediscrimineerd te zijn, erop toe te zien, dat deze verplichtingen worden nageleefd.

73. Indien dus zou blijken dat de toetsing van de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur door de civiele rechter op grond van § 315 van het BGB de verwezenlijking van die doelstelling kan belemmeren, moet worden vastgesteld dat deze toetsing onverenigbaar is met richtlijn 2001/14.

74. Ik ben evenwel van mening dat dat niet het geval is.

⁴⁵ Zie naar analogie arrest van 13 oktober 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, punt 22), en punt 48 van mijn conclusie in de zaak Koninklijke KPN e.a. (C-28/15, EU:C:2016:310).

⁴⁶ Zie met name overweging 5 en overweging 11 van richtlijn 2001/14.

75. Net als de door de civiele rechter op grond van § 315 van het BGB gewezen arresten, worden de besluiten van de toezichthoudende instantie aan wie een klacht van een aanvrager is voorgelegd, in beginsel voor een specifiek geval vastgesteld⁴⁷ en hebben zij overeenkomstig artikel 30, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2001/14, gevolgen inter partes („zijn zij bindend voor alle betrokken partijen”).

76. Deze besluiten kunnen, wanneer dat nodig blijkt, met name ter voorkoming dat de rechten qua hoogte uiteenlopen en daardoor discriminerend zijn, een bevel voor de infrastructuurbeheerder bevatten om de voorwaarden voor het gebruik van zijn netwerk ten aanzien van alle gebruikers aan te passen en niet alleen voor de onderneming die de klacht heeft ingediend, terwijl een dergelijk bevel niet kan worden gegeven door de civiele rechter die in het kader van een vordering op grond van § 315 van het BGB is geadieerd.

77. Anders dan DB Netz en de Commissie aanvoeren, zie ik echter geen grote bezwaren dat dat bevel door de toezichthoudende instantie in het kader van zijn toezichthoudende functie eventueel ná de uitspraak van de civiele rechter wordt vastgesteld, wanneer blijkt dat deze uitspraak ook voor de andere gebruikers moet gelden, met name wanneer de netwerkbeheerder, die de ondernemingen die toegang tot de infrastructuur hebben, gelijk moet behandelen en bij de procedure voor die rechter partij was, daartoe niet op eigen initiatief overgaat.

78. Ik merk trouwens op dat ingeval een op grond van § 315 van het BGB genomen besluit discriminatie oplevert ten aanzien van een onderneming die zich in dezelfde situatie bevindt als de onderneming die de civiele rechter heeft geadieerd, deze onderneming overeenkomstig artikel 30, lid 2, van richtlijn 2001/14 het recht heeft bij de toezichthoudende instantie een klacht in te dienen om dezelfde behandeling qua rechten te kunnen verkrijgen.

79. Deze verschillende methoden – initiatief van de infrastructuurbeheerder, ambtshalve tussenkomst van de toezichthoudende instantie, aanzoeken van die instantie door een onderneming die meent gediscrimineerd te zijn – zouden het mogelijk moeten maken om binnen een aanvaardbare termijn de hoogte van de rechten voor alle betrokken gebruikers aan te passen, wanneer dat ná de uitspraak van de civiele rechter nodig blijkt.

80. Aangezien de vordering op grond van § 315 van het BGB, zoals hierboven is vermeld, voornamelijk wordt gebruikt voor de terugvordering van reeds betaalde rechten die eventueel niet meer van toepassing zijn, kan overigens in twijfel worden getrokken of de vereiste aanpassing in die vorm zich systematisch zal voordoen. Wanneer de uitspraak van de civiele rechter slechts op het verleden betrekking heeft, blijft het middel van § 315 van het BGB in beginsel openstaan voor de ondernemingen waarvoor dezelfde onbillijk verklaarde rechten gelden om de te veel betaalde bedragen te kunnen terugvorderen.

3. Tussenconclusie

81. In het licht van bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat artikel 4, lid 5, en artikel 30 van richtlijn 2001/14 zich niet verzetten tegen een toetsing, zoals verricht door de Duitse civiele rechter op grond van § 315 van het BGB, die betrekking heeft op de billijkheid van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, die eenzijdig door de beheerder van die infrastructuur in het kader van zijn contractuele betrekkingen met een spoorwegonderneming zijn vastgesteld, noch tegen het feit dat diezelfde rechter eventueel het bedrag van die rechten naar billijkheid vaststelt.

⁴⁷ Ik wil op dit punt opmerken dat de Duitse regering in haar antwoorden op de door het Hof gestelde vragen heeft aangegeven dat het krachtens rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter in Duitsland) voor de toezichthoudende instantie en dus voor de bestuursrechter verboden is om uitspraak te doen over de individuele toepassing van de gebruiksvoorwaarden in de bilaterale verhouding tussen de aanvrager en de beheerder van spoorweginfrastructuur en dat de besluiten van deze instantie altijd voor alle gebruikers gelden.

III – Conclusie

82. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging op de gezamenlijke door het Landgericht Berlin gestelde prejudiciële vragen te antwoorden dat het bepaalde in richtlijn 2001/14, en met name artikel 4, lid 5, artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1, betreffende de rechten voor het gebruik van infrastructuur, en artikel 30 betreffende de bevoegdheden van de toezichhoudende instantie, zich niet verzet tegen een toetsing, zoals verricht door de Duitse civiele rechter op grond van § 315 van het BGB, die betrekking heeft op de billijkheid van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur die eenzijdig zijn vastgesteld door de beheerder van die infrastructuur in het kader van zijn contractuele betrekkingen met een spoorwegonderneming, noch tegen het feit dat diezelfde rechter eventueel zelf het bedrag van die rechten naar billijkheid vaststelt. Het is echter aan de nationale rechter die die toetsing moet verrichten en zelf het bedrag van de heffingen moet vaststellen, om bij zijn beoordeling rekening te houden met de in de artikelen 7 tot en met 12 van deze richtlijn vermelde heffingscriteria en met de door deze richtlijn nagestreefde doeleinden, en erop toe te zien dat de nuttige werking van de richtlijn wordt gewaarborgd.