



Datum van  
inontvangstneming

:

18/10/2022

**Zaak C-582/22**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

2 september 2022

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

1 september 2022

**Verzoeksters:**

Die Länderbahn GmbH DLB

Prignitzer Eisenbahn GmbH

Ostdeutsche Eisenbahn

Ostseeland Verkehrs GmbH

**Verweerster:**

Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland)

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Het hoofdgeding betreft de spoorwegregelgeving, in het bijzonder de vraag of het mogelijk is om oude rechten die werden geheven voor het gebruik van het spoorweginfrastructuur van de belanghebbende partij, DB Netz AG, achteraf te toetsen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing**

Deze verwijzing betreft de vraag hoe artikel 56 van richtlijn 2012/34/EU moet worden uitgelegd, met name of volgens dat artikel, in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 9 november 2017,

CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), een toetsing achteraf van de rechtmatigheid van oude gebruiksrechten mogelijk of zelfs vereist is; de rechtsgrondslag vormt artikel 267 VWEU.

### **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34/EU aldus worden uitgelegd dat een heffingsregeling nog steeds het voorwerp van een klacht kan zijn wanneer het tijdvak waarin de te toetsen heffing van toepassing was, reeds is afgelopen (klacht tegen een zogenaamd oud gebruiksrecht)?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34/EU aldus worden uitgelegd dat de toezichthoudende instantie bij een controle achteraf van oude gebruiksrechten, deze met terugwerkende kracht nietig kan verklaren?

3. Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord: staat de uitlegging van artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34/EU een nationale regeling toe die de mogelijkheid van een controle achteraf van oude rechten met terugwerkende kracht uitsluit?

4. Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord: moet artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34/EU aldus worden uitgelegd dat de aldaar vastgestelde herstelmaatregelen van de bevoegde toezichthoudende instantie wat de rechtsgevolgen betreft in beginsel ook de mogelijkheid omvatten om terugbetaling te gelasten van gebruiksrechten die onrechtmatig door de infrastructuurbeheerder zijn geheven, ook al kunnen vorderingen tot terugbetaling tussen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders civielrechtelijk worden afgedaan?

5. Indien de eerste of de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: blijkt een recht van beroep tegen oude gebruiksrechten in ieder geval uit artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), wanneer terugbetaling van onrechtmatige oude gebruiksrechten op grond van de bepalingen van het nationale civiele recht volgens de rechtspraak van het Hof in de zaak CTL Logistics (arrest van 9 november 2017, C-489/15, EU:C:2017:834) uitgesloten is zonder een beslissing van de toezichthoudende instantie op een klacht?

### **Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen**

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 47

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), artikel 19, lid 1, tweede alinea

Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, overwegingen 34, 42, 76, artikel 56, leden 1, 6 en 9

Rechtspraak van het Hof: arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834; arrest van 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553.

Bij het Hof aanhangige procedure: C-721/20 betreffende de vraag of een toetsing van toegangsrechten op grond van de spoorwegregeling aan de maatstaven van artikel 102 VWEU en/of het nationale kartelrecht verenigbaar is met 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; conclusie van advocaat-generaal Ćapeta van 7 april 2022 (C-721/20, EU:C:2022:288).

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Eisenbahnregulierungsgesetz (Duitse spoorwegwet): § 66 („Toezichthoudende instantie en haar taken”), leden 1, 3 en 4, § 67 („Bevoegdheden van de toezichthoudende instantie, toezicht op de markt voor vervoersdiensten, uitvoeringsvoorschriften”), lid 1, § 68 („Beslissingen van de toezichthoudende instantie”).

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 Verzoeksters zijn respectievelijk waren spoorwegondernemingen (hierna: „EVU’s”) die in verscheidene regio’s van het federale grondgebied en voor een deel in het naburige buitenland diensten aanbieden op het gebied van personenvervoer per spoor over korte afstanden (hierna: „SPNV”). Daartoe gebruiken respectievelijk gebruikten zij het net van de belanghebbende partij, DB Netz AG.
- 2 De belanghebbende partij behoort tot het federale overheidsconcern Deutsche Bahn AG en exploiteert het grootste spoorwegennet in de Bondsrepubliek Duitsland. Voor het gebruik van haar net heft zij rechten, die jegens verzoeksters van toepassing zijn op grond van afzonderlijk gesloten kaderovereenkomsten. Deze rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur worden geheven op basis van de heffingsbeginselen in de toepasselijke netverklaring (hierna: „SNB”) die door de belanghebbende partij eenzijdig wordt opgesteld en waarin de toepasselijke tabel van rechten is opgenomen. Voor elk dienstregelingstijdvak (hierna: „NFP”) stelt de belanghebbende partij een stelsel van treinpadtarieven (hierna: „TPS”) vast, waaruit het te betalen gebruiksrecht blijkt. Een NFP en diens gevolg ook het desbetreffende gebruiksrecht voor het treinpad gelden voor een periode van een jaar.

- 3 Verweerster, de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door de Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bondsagentschap voor elektriciteit, gas, telecommunicatie, post en het spoor), is de hoogste Duitse toezichthoudende instantie.
- 4 De gerechtelijke procedures vloeien voort uit het arrest van het Hof van 9 november 2017 (CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834; hierna: „arrest CTL Logistics”). Volgens dat arrest kan de terugbetaling van gebruiksrechten op grond van civielrechtelijke bepalingen enkel worden overwogen in het geval dat vooraf door de toezichthoudende instantie of een rechter die de beslissing van deze instantie heeft getoetst, overeenkomstig het nationale recht is vastgesteld dat het gebruiksrecht onrechtmatig is (zie punt 97 van het aangevoerde arrest).
- 5 Verzoeksters vorderen in het kader van een beroepsprocedure dat verweerster de rechtmatigheid van oude gebruiksrechten die door de belanghebbende partij zijn geheven, achteraf toetst. De hoogte van de gebruiksrechten en de heffingsbeginselen werden in de periode dat zij van kracht waren vooraf getoetst door de toezichthoudende instantie (controle ex ante), die in het geval van onrechtmatige regelingen overeenkomstig het Allgemeine Eisenbahngesetz (Duitse spoorwegwet, AEG, oude versie) beschikte over een beroepsrecht. Pas sinds de invoering van het Eisenbahnregulierungsgesetz zijn de hoogte van de gebruiksrechten en de heffingsbeginselen onderworpen aan goedkeuring.
- 6 Aangaande de gebruiksrechtijdvakken die in casu aan de orde zijn, heeft verweerster geen gebruik gemaakt van haar beroepsrecht in het kader van de toetsing vooraf. Sinds 2008 heeft verweerster het TPS van de belanghebbende partij aan verschillende toetsingen onderworpen, met name eveneens met het oog op de rechtmatigheid van zogenaamde regionale factoren (een onderdeel van het TPS).
- 7 Volgens een jarenlange praktijk toetsen de civiele rechters de overeengekomen rechten voor het gebruik van infrastructuur overeenkomstig het nationale civiele recht in afzonderlijke gevallen inter partes op de billijkheid ervan, hebben zij deze in geval van onbillijkheid nietig verklaard en hebben zij eventuele vorderingen van de infrastructuurexploitant tot betaling afgewezen respectievelijk vorderingen van de EVU's tot terugbetaling toegewezen. Een groot aantal van de betrokken EVU's heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een civielrechtelijke vordering in te stellen. Over de meeste van deze vorderingen is nog geen onherroepelijk vonnis geweest. Verzoeksters hebben er voor de meeste litigieuze gebruiksrechtijdvakken tot nu toe van afgezien om dergelijke vorderingen bij de civiele rechter in te stellen.
- 8 Op grond van het arrest CTL Logistics hebben verzoeksters alsmede een groot aantal andere EVU's in het kader van de beroepsprocedure krachtens § 66 en § 68 van het Eisenbahnregulierungsgesetz van verweerster gevorderd de nietigheid van de litigieuze gebruiksrechten vast te stellen, alsmede de belanghebbende partij te verplichten de te veel betaalde gebruiksrechten terug te betalen.

- 9 Verweerster heeft de vorderingen met meerdere in wezen gelijklopende beslissingen van 11 oktober 2019, 3 juli 2020 en 11 december 2020 afgewezen. Zij heeft deze gemotiveerd met het argument dat de toegangsgerechtigden (dat wil zeggen de EVU's), toen de betrokken gebruiksrechten in de periode van het overeenkomstige NFP van toepassing waren, over daadwerkelijke rechtsbescherming beschikten door de mogelijkheid van controle ex ante. Noch uit het Unierecht, noch uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat de door de toezichthoudende instantie geboden rechtsbescherming zich uitstrekt tot de toetsing achteraf van oude gebruiksrechten. Terugbetaling zou tot veel problemen kunnen leiden, die op hun beurt de vrijheid van beroep en de mededinging zouden kunnen beperken.
- 10 Met de vorderingen die verzoeksters op 6 respectievelijk 9 november 2019 hebben ingediend, verlangen zij – en in andere procedures een groot aantal andere EVU's – dat de verwijzende rechter verweerster verplicht om de rechten voor het gebruik van de infrastructuur met terugwerkende kracht nietig te verklaren en om dienovereenkomstig vast te stellen dat de belanghebbende partij die gebruiksrechten moet terugbetalen voor zover zij berusten op regionale factoren.
- 11 In wezen twisten verzoeksters enerzijds en verweerster en de belanghebbende partij anderzijds over de vraag of er een mogelijkheid tot toetsing achteraf moet bestaan met betrekking tot oude gebruiksrechten, die terugwerkende kracht heeft, en of, aanknopend aan het arrest CTL Logistics, in ieder geval een beslissing van de toezichthoudende instantie kan worden geëist betreffende de rechtmatigheid van deze gebruiksrechten. De verwijzende rechter wijst erop dat, behalve deze zaak, in totaal 32 zaken over vergelijkbare kwesties bij hem aanhangig zijn.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 12 Volgens de verwijzende rechter moet richtlijn 2012/34/EU in het verlengde van de rechtspraak van het Hof aldus worden uitgelegd dat deze een toetsing van oude gebruiksrechten verlangt en een beslissing met terugwerkende kracht mogelijk maakt (eerste, tweede, derde en vijfde vraag). Vorderingen tot terugbetaling kunnen van hun kant uitsluitend door middel van civielrechtelijke procedures geldend worden gemaakt (vierde vraag).
- 13 In dat verband wenst hij met zijn eerste en tweede vraag te vernemen of artikel 56 van richtlijn 2012/34/EU aldus moet worden uitgelegd dat verzoeksters een beroepsrecht hebben teneinde te verkrijgen dat oude gebruiksrechten achteraf en met terugwerkende kracht worden gecontroleerd. Verweerster heeft de ingediende klachten niet-ontvankelijk verklaard en daarmee geweigerd om een beslissing ten gronde te nemen. Indien verzoeksters in beginsel een beroepsrecht hebben, dan is verweerster verplicht de rechtmatigheid van de litigieuze gebruiksrechten achteraf te toetsen, het resultaat met gevolgen erga omnes vast te stellen en indien nodig daar verdere rechtsgevolgen aan te verbinden. De derde vraag gaat erover of hiervan in nationale bepalingen mag worden afgeweken, met andere woorden of

de mogelijkheid van controle achteraf van oude gebruiksrechten, die terugwerkende kracht heeft, kan worden uitgesloten. Met de vierde vraag moet worden verduidelijkt hoe nietige gebruiksrechten kunnen worden vergoed. Indien, in overeenstemming met het arrest CTL Logistics, voor civielrechtelijke vorderingen tot terugbetaling een voorafgaande publiekrechtelijke controle van gebruiksrechten (door de toezichthoudende instantie) wordt verlangd, moet volgens de verwijzende rechter ook worden verduidelijkt of de toezichthoudende instantie op grond van artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34/EU ook bevoegd is om zelf vorderingen tot terugbetaling vast te stellen teneinde te vermijden dat tegelijk of achtereenvolgens meerdere beroepswegen worden bewandeld. De vijfde vraag wordt voorgelegd voor het geval dat er in beginsel geen beroepsrecht bestaat (de eerste vraag wordt ontkennend beantwoord) en het beroep niet kan leiden tot nietigverklaring met terugwerkende kracht (de eerste vraag wordt bevestigend beantwoord, de tweede vraag ontkennend) of er wordt uitgegaan van een nationale afwijkingsbevoegdheid (de eerste en de derde vraag worden bevestigend beantwoord). Volgens de verwijzende rechter moet dan worden verduidelijkt of verweerster in het licht van het arrest CTL Logistics alsmede van artikel 47 van het Handvest en artikel 19 VEU de klachten van verzoeksters tegen de oude gebruiksrechten als niet-ontvankelijk mocht afwijzen dan wel of zij een beslissing ten gronde moest vaststellen.

- 14 Teneinde zijn mening over de mogelijke beantwoording van deze vragen te verduidelijken, verwijst de verwijzende rechter naar de bewoordingen en het doel van artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34/EU alsook naar de rechtspraak van het Hof in het arrest CTL Logistics en het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.
- 15 Het artikel is gesteld in zeer ruime bewoordingen, die een ruime uitlegging van de aan de toezichthoudende instantie toegekende bevoegdheden mogelijk maken. Artikel 56, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2012/34/EU knoopt aan bij de mening van een aanvrager dat hij „oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is”. Dit is in verschillende opzichten een open formulering die doet vermoeden dat de Uniewetgever een zo breed mogelijk beroepsrecht voor de spoorwegondernemingen tot stand wilde brengen. Aangezien de formulering in artikel 56, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2012/34/EU vereist dat het resultaat van de benadeling reeds is ingetreden („benadeeld is”), omvat zij niet alleen alle huidige benadelingen, maar ook alle benadelingen uit het verleden. Wanneer er sprake is van een benadeling, dan bepaalt artikel 56, lid 6, eerste volzin, van richtlijn 2012/34/EU dat de toezichthoudende instantie „erop toe[ziet] dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, en dat zij niet-discriminerend zijn.” In artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34/EU heet het verder dat de toezichthoudende instantie „maatregelen [neemt] om de situatie te verhelpen” en zo nodig „passende maatregelen [neemt] om discriminatie van aanvragers [...] bij te sturen”. Uit de bewoordingen blijkt volgens de verwijzende rechter derhalve dat de Uniewetgever beoogde te garanderen dat de toezichthoudende instantie – met de haar door deze richtlijn toegekende bevoegdheden – in ieder geval maatregelen kan nemen en

uitvoeren om de situatie te verhelpen, die waarborgen dat de door de infrastructuurbeheerders eenzijdig vastgestelde heffingen niet-discriminerend zijn. Dat betekent volgens de verwijzende rechter dat ook oude gebruiksrechten wegens de onrechtmatigheid van onder andere discriminerende regionale factoren met terugwerkende kracht nietig kunnen worden verklaard.

- 16 Deze uitlegging wordt bevestigd door het doel van artikel 56 van richtlijn 2012/34/EU. De niet-discriminerende toegang [tot spoorweginfrastructuur] wordt in de overwegingen 34 en 42 benadrukt. In dat verband wordt op de toepassing van de voorschriften van deze richtlijn toegezien door de toezichthoudende instantie (zie in deze zin overweging 76). De overwegingen verduidelijken derhalve dat een van de belangrijkste regelgevende doelstellingen van de richtlijn erin bestaat de niet-discriminerende toegang van de spoorwegondernemingen tot de spoorweginfrastructuur te waarborgen, en dat het de taak van de toezichthoudende instantie is om toe te zien op de verwezenlijking van dat doel. Wanneer, zoals in de onderhavige procedure, aan de orde is dat een heffingsregeling discrimineert, dan schendt deze regeling dat doel duidelijk en staat het aan de toezichthoudende instantie om deze schending te verhelpen.
- 17 Ook de rechtspraak van het Hof tot nu toe kan volgens de verwijzende rechter alleen aldus worden uitgelegd dat een toetsing van de rechtmatigheid van oude gebruiksrechten door de toezichthoudende instantie mogelijk en vereist is. Met name uit punt 97 van het arrest CTL Logistics kan volgens hem worden afgeleid dat op grond van de Unierechtelijke spoorwegregelgeving een vergoeding van rechten voor het gebruik van infrastructuur in beginsel mogelijk is. Tegen deze achtergrond acht hij het twijfelachtig of – op nationaal niveau – het Unierechtelijk vastgestelde rechtsmiddel van beroep van de spoorwegondernemingen naar zijn aard kan worden beperkt. Reeds op grond van het vereiste van doeltreffendheid (effet utile) lijkt het namelijk uitgesloten dat een voor het waarborgen van het doel van de richtlijn zo wezenlijk element als het beroepsrecht van de spoorwegondernemingen respectievelijk de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie om maatregelen te nemen om de situatie te verhelpen, in het kader van de omzetting ervan op nationaal niveau kan worden beperkt.
- 18 Ten slotte pleit ook het beginsel van een daadwerkelijke rechtsbescherming krachtens artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU voor een uitlegging ten gunste van de mogelijkheid voor de toezichthoudende instantie om oude gebruiksrechten met terugwerkende kracht te toetsen. In de onderhavige procedure zouden verzoeksters na het arrest CTL Logistics immers volstrekt geen rechtsbescherming hebben wanneer zij niet zouden beschikken over de mogelijkheid om de oude gebruiksrechten met terugwerkende kracht te laten toetsen door verweerster. De in Duitsland heersende nationale civielrechtelijke praktijk is door het Hof met het arrest CTL Logistics in zoverre afgewezen dat de betrokken spoorwegondernemingen om mogelijke vorderingen tot terugbetaling in te dienen thans om te beginnen zijn aangewezen op een officiële beslissing van de toezichthoudende instantie betreffende de geldigheid van de gebruiksrechten. Indien het Hof in de onderhavige zaak zou oordelen dat een toetsing van de oude



gebruiksrechten met terugwerkende kracht niet meer mogelijk is, dan zou de rechtsbescherming van verzoeksters – al naargelang van het resultaat van het thans nog aanhangige verzoek om een prejudiciële beslissing in de zaak *DB Station & Service, C-721/20* – hier eindigen. Dat zou onvereenigbaar zijn met de hierboven aangehaalde bepalingen.

- 19 Derhalve acht de verwijzende rechter het op grond van artikel 56 van richtlijn 2012/34/EU mogelijk en vereist dat oude gebruiksrechten met terugwerkende kracht worden getoetst. Het is in overeenstemming met de rechtsorde dat discriminerende gebruiksrechten (ook achteraf) op grond van hun discriminerende werking nietig worden verklaard en moeten worden terugbetaald. Degene (in dit geval de spoorweginfrastructuurbeheerder) die discriminerende gebruiksrechten heft, behoeft in beginsel niet te worden beschermd en er bestaat principieel ook geen reden voor dat onrechtmatig ontvangen gebruiksrechten bij degene zouden moeten blijven die ze onrechtmatig heeft verkregen. Dat betekent echter niet dat er niet ook gevallen kunnen zijn waarin een bijzondere bescherming van het gewettigd vertrouwen een rol speelt en degene die het onwettige gebruiksrecht heeft geheven, bij wijze van uitzondering, moet worden beschermd. Volgens de verwijzende rechter moet in ieder geval in beginsel de mogelijkheid bestaan om ook gebruiksrechten die niet langer van toepassing zijn, op hun rechtmatigheid te toetsen en deze vergoed te krijgen indien ze onrechtmatig zijn.
- 20 Voor zover verzoeksters de bevoegdheden van de toezichthoudende instantie door middel van uitlegging van artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34/EU aldus willen verruimen dat vorderingen tot terugbetaling in het kader van een publiekrechtelijke regelgevende beslissing kunnen worden behandeld, is de verwijzende rechter daarentegen niet overtuigd. De verhouding tussen de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders is immers van contractuele en derhalve civielrechtelijke aard, zodat het naar nationale opvattingen mogelijk is om de civielrechtelijke beroepsweg te bewandelen. De verwijzende rechter is van mening dat een gelijkwaardig naast elkaar bestaan van, en derhalve een keuzerecht voor de toegangsgerechtigde tussen, een civielrechtelijke en een publiekrechtelijke vordering tot terugbetaling noch uit het Unierecht, noch uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid. Wat dat betreft ziet hij steun voor deze opvatting in de conclusie van advocaat-generaal *Ćapeta* in zaak *C-721/20* (EU:C:2022:288).