ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

22 mei 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Spoorwegvervoer – Richtlijn 2012/34/EU – Heffingen voor het gebruik van spoorweginfrastructuur – Instelling, vaststelling en inning van gebruiksrechten – Artikel 29 – Uitzonderingen op de heffingsbeginselen – Artikel 32 – Extra heffingen – Wijze van berekening en bekendmaking – Artikel 56 – Taken van de toezichthoudende instantie – Nationaalrechtelijke procedure tot goedkeuring van extra heffingen – Voorwaarden”

In zaak C-538/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) bij beslissing van 21 augustus 2023, ingekomen bij het Hof op 22 augustus 2023, in de procedure

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

tegen

Schienen-Control Kommission,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de tweede kamer, M. Gavalec, Z. Csehi (rapporteur) en F. Schalin, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– ÖBB-Infrastruktur AG, vertegenwoordigd door K. Retter, Rechtsanwalt,

* Procestaal: Duits.

– WESTbahn Management GmbH, vertegenwoordigd door E. Lichtenberger, Rechtsanwalt,

– de Schienen-Control Kommission, vertegenwoordigd door R. Streller, voorzitter,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, J. Schmoll en G. Kunnert als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door E. M. M. Besselink en M. K. Bulterman als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door T. Aalia en G. G. Mostuen als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Messina en E. Schmidt als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 november 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 8, lid 4, en artikel 27, leden 2 en 4, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012, L 343, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 (PB 2016, L 352, blz. 1) (hierna: „richtlijn 2012/34”), gelezen in samenhang met bijlage IV bij alsmede artikel 31, lid 3, en artikel 32 van die richtlijn, alsook artikel 2, punt 1, van 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ÖBB-Infrastruktur AG (hierna: „ÖBB-Infra”), de voornaamste Oostenrijkse spoorweginfrastructuurbeheerder, en WESTbahn Management GmbH (hierna: „WESTbahn”), een spoorwegonderneming, enerzijds, en de Schienen-Control Kommission (toezichthouder voor de spoorwegsector, Oostenrijk; hierna: „SCK”), anderzijds, over de goedkeuring van extra heffingen bij infrastructuurrechten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2012/34

3 De overwegingen 34, 43 en 70 van richtlijn 2012/34 luiden als volgt:

„(34) Teneinde transparantie en niet-discriminerende toegang tot spoorweginfrastructuur, en tot diensten in dienstvoorzieningen, voor alle spoorwegondernemingen te waarborgen, moet alle informatie die nodig is om van het recht op toegang gebruik te kunnen maken, in een netverklaring openbaar worden gemaakt. De netverklaring moet in ten minste twee officiële talen van de [Europese] Unie worden bekendgemaakt in overeenstemming met de bestaande internationale praktijken.

[…]

(43) Binnen het door de lidstaten vastgestelde kader dienen de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen de spoorweginfrastructuurbeheerders aan te moedigen het gebruik van hun infrastructuur te optimaliseren.

[…]

(70) Het totale niveau van de kostendekking door infrastructuurrechten is van invloed op de noodzakelijke overheidsbijdrage. Het is mogelijk, dat de lidstaten behoefte hebben aan verschillende totale kostendekkingsniveaus. Elke regeling voor infrastructuurrechten moet evenwel ruimte laten voor een verkeersniveau dat ten minste de aanvullende kosten kan opbrengen, die worden veroorzaakt als resultaat van het gebruik van het spoorwegnet."

4 Artikel 3 („Definities") van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚spoorwegonderneming': iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig deze richtlijn en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor passagiers, waarbij die onderneming voor de tractie zorgt; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend voor tractie zorgen;

2) ‚infrastructuurbeheerder': een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorweginfrastructuur op een net, en voor de deelname aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur;

[…]

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

[…]

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

[…]"

5 Artikel 4 („Onafhankelijkheid van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerder") van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de spoorwegondernemingen die direct of indirect eigendom zijn van of worden beheerd door lidstaten, op het vlak van bestuur, administratief beheer en interne administratieve, economische en boekhoudkundige controle een onafhankelijke rechtspositie hebben, volgens welke zij in het bijzonder zullen beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding die gescheiden zijn van die van de staat.

2. De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle en neemt hierbij het heffings- en toewijzingskader en de specifieke regels die door de lidstaten zijn opgesteld, in acht."

6 Artikel 8 („Financiering van de infrastructuurbeheerder"), lid 4, eerste alinea, van de richtlijn is verwoord als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, onder normale zakelijke omstandigheden en over een redelijke periode die niet langer mag zijn dan vijf jaar, in de winst-en-verliesrekening van een infrastructuurbeheerder de inkomsten uit infrastructuurrechten, overschotten uit andere commerciële activiteiten, niet-terugvorderbare inkomsten uit particuliere bronnen en overheidsfinanciering enerzijds, waaronder begrepen voorschotten van de staat, indien van toepassing, en infrastructuuruitgaven anderzijds, ten minste in evenwicht zijn."

7 Artikel 27 („Netverklaring") van richtlijn 2012/34 bepaalt in de leden 2 en 4:

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

[…]

4. De netverklaring wordt ten minste vier maanden vóór het verstrijken van de termijn voor de indiening van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit bekendgemaakt."

8 Artikel 29 („Instelling, vaststelling en inning van gebruiksrechten"), lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten stellen met inachtneming van de in artikel 4 vastgelegde bestuurlijke onafhankelijkheid een heffingskader vast.

Met inachtneming van die voorwaarde stellen de lidstaten ook specifieke heffingsvoorschriften vast, of delegeren zij deze bevoegdheid aan de infrastructuurbeheerder.

De lidstaten zorgen ervoor dat de netverklaring het heffingskader en de heffingsvoorschriften bevat, of dat in de netverklaring een website is vermeld waarop het heffingskader en de heffingsvoorschriften worden bekendgemaakt.

De infrastructuurbeheerder stelt de rechten voor het gebruik van de infrastructuur vast, en int deze, in overeenstemming met het ingestelde heffingskader en de vastgestelde heffingsvoorschriften.

[…]"

9 Artikel 31 („Heffingsbeginselen") van die richtlijn bepaalt in lid 3:

„Onverminderd de leden 4 en 5 van dit artikel en artikel 32, wordt voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

Vóór 16 juni 2015, stelt de [Europese] Commissie maatregelen vast ter bepaling van de modaliteiten voor het berekenen van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 62, lid 3, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

De infrastructuurbeheerder kan besluiten om zich geleidelijk aan te passen aan deze modaliteiten gedurende een periode van niet langer dan vier jaar na de inwerkingtreding van deze uitvoeringshandelingen."

10 Artikel 32 („Uitzonderingen op de heffingsbeginselen") van deze richtlijn bepaalt in de leden 1 en 6:

„1. Om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, kan een lidstaat, zo de markt dit aankan, extra heffingen toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten wordt gewaarborgd. De heffingsregeling moet productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren.

Het niveau van de heffingen mag echter niet 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.

Voordat de lidstaten deze extra heffingen goedkeuren, zorgen zij ervoor dat de infrastructuurbeheerders de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten

evalueren, waarbij zij minstens rekening houden met de in bijlage VI, punt 1, genoemde paren van beoordelingselementen en daaruit de relevante selecteren. De door de infrastructuurbeheerders vastgestelde lijst van marktsegmenten bevat ten minste de drie volgende segmenten: goederenvervoersdiensten, passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract en overige passagiersvervoersdiensten.

De infrastructuurbeheerders kunnen de marksegmenten verder onderverdelen naar goederensoort of passagierscategorie.

Ook marktsegmenten waarin spoorwegondernemingen thans niet actief zijn, maar waarin tijdens de geldigheidsperiode van de heffingsregeling diensten zouden kunnen worden verleend, moeten worden vermeld. De infrastructuurbeheerders nemen voor deze marktsegmenten geen extra heffingen in de heffingsregeling op.

De lijst van marktsegmenten wordt bekendgemaakt in de netverklaring en wordt minstens om de vijf jaar geëvalueerd. De in artikel 55 bedoelde toezichthoudende instantie beheert deze lijst in overeenstemming met artikel 56.

[…]

6. Indien een infrastructuurbeheerder de essentiële onderdelen van de heffingsregeling, als bedoeld in lid 1 van dit artikel, wenst te wijzigen, maakt hij [dit] ten minste drie maanden voor de uiterste termijn voor de bekendmaking van de netverklaring overeenkomstig artikel 27, lid 4, openbaar.”

11 Artikel 56 („Taken van de toezichthoudende instantie”) van richtlijn 2012/34 bepaalt in de leden 1, 2, 6, 9 en 10 het volgende:

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

a) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring;

b) de daarin opgenomen criteria;

c) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan;

d) de heffingsregeling;

e) de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn;

f) de regelingen voor toegang overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 13;

g) de toegang tot en de heffingen voor het gebruik van diensten overeenkomstig artikel 13;

h) verkeersbeheer;

i) vernieuwingsplanning en gepland of niet-gepland onderhoud;

j) naleving van de voorschriften, met inbegrip van die in verband met belangenconflicten, in artikel 2, lid 13, en in de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater en 7 quinquies.

2. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten om de concurrentie op de markt voor spoorwegdiensten te garanderen, heeft de toezichthoudende instantie de bevoegdheid toezicht te houden op de concurrentiesituatie in de markt voor spoorwegdiensten, met name de markt voor hogesnelheidsvervoersdiensten, en de activiteiten van infrastructuurbeheerders in verband met lid 1, onder a) tot en met j). De toezichthoudende instantie controleert in het bijzonder op eigen initiatief de naleving van lid 1, onder a) tot en met j), met het oog op het voorkomen van discriminatie van aanvragers. Zij gaat met name na of de netverklaringen discriminerende bepalingen bevatten en of deze verklaringen beslissingsbevoegdheden voor de infrastructuurbeheerder scheppen die kunnen worden gebruikt om de aanvragers te discrimineren.

[…]

6. De toezichthoudende instantie ziet erop toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, en dat zij niet-discriminerend zijn. De onderhandelingen tussen de aanvragers en een infrastructuurbeheerder betreffende de hoogte van infrastructuurrechten worden slechts toegestaan wanneer zij onder toezicht van de toezichthoudende instantie plaatsvinden. De toezichthoudende instantie grijpt in indien het waarschijnlijk is dat de onderhandelingen in strijd zijn met de bepalingen van dit hoofdstuk.

[…]

9. De toezichthoudende instantie neemt klachten in behandeling en, naargelang het geval, vraagt relevante informatie op en treedt in overleg met alle betrokken partijen binnen een maand na ontvangst van de klacht. Binnen een vooraf bepaalde redelijke termijn en uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van alle relevante informatie beslist zij op elke klacht, neemt zij de nodige maatregelen om de situatie te verhelpen en stelt zij de betrokken partijen in kennis van haar met redenen omklede besluit. Onverminderd de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten om de mededinging op de markt voor spoorwegdiensten te garanderen, kan de toezichthoudende instantie zo nodig uit eigen beweging passende maatregelen nemen om discriminatie van aanvragers, marktverstoring en eventuele andere ongewenste marktontwikkelingen bij te sturen, met name met betrekking tot lid 1, onder a) tot en met j).

De besluiten van de toezichthoudende instantie zijn bindend voor alle betrokken partijen en zijn niet onderworpen aan toezicht door een andere bestuursrechtelijke instantie. De toezichthoudende instantie moet haar besluiten ten uitvoer kunnen leggen door middel van passende sancties, waaronder boeten.

Indien beroep wordt ingesteld tegen een weigering capaciteit te verlenen, of tegen de voorwaarden van een capaciteitsaanbod, besluit de toezichthoudende instantie ofwel dat er geen wijziging van het besluit van de infrastructuurbeheerder nodig is, ofwel dat het betwiste besluit overeenkomstig haar instructies wordt gewijzigd.

10. De lidstaten waarborgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan. Een beroep tegen een besluit van de toezichthoudende instantie heeft slechts schorsende werking indien het besluit van de toezichthoudende instantie onmiddellijk tot gevolg heeft dat de insteller van het beroep onherstelbare of duidelijk buitensporige schade wordt toegebracht. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de constitutionele bevoegdheden van de rechterlijke instantie waarbij het beroep aanhangig is, indien van toepassing."

12 Bijlage IV bij richtlijn 2012/34 bevat de informatie die is opgenomen in de in artikel 27 van deze richtlijn bedoelde netverklaring.

Uitvoeringsverordening 2015/909

13 Artikel 2 („Definities") van uitvoeringsverordening 2015/909 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. ‚directe kosten': de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien;

2. ‚directe eenheidskosten': de directe kosten per treinkilometer, voertuigkilometer, brutotonkilometer van een trein of een combinatie daarvan;

[…]"

14 De artikelen 3 en 4 van deze uitvoeringsverordening stellen voor de berekening van de directe kosten respectievelijk de „directe kosten voor het hele net" en de „niet in rekening te brengen kosten" vast.

15 Artikel 3 van de uitvoeringsverordening bepaalt in lid 1:

„De directe kosten voor het hele net worden berekend als het verschil tussen enerzijds de kosten voor de verlening van de diensten van het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, en anderzijds de niet in rekening te brengen kosten als bedoeld in artikel 4."

Oostenrijks recht

16 Het Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (federale wet betreffende de spoorwegen, het rollend spoorwegmaterieel en het spoorwegverkeer) van 7 maart 1957 (BGBl. 60/1957), bevat sinds de versie van 27 november 2015 (BGBl. I, 137/2015) een § 67d, die in de leden 1 en 6 het volgende bepaalt:

„1. Wanneer de infrastructuurrechten en de andere inkomsten uit het beheer van de spoorweginfrastructuur niet volstaan om de kosten volledig te dekken, kunnen extra heffingen worden vastgesteld op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten wordt gewaarborgd. Het niveau van de heffingen mag echter niet 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.

[…]

6. De vaststelling van extra heffingen is onderworpen aan de goedkeuring van de [SCK], die haar goedkeuring moet geven indien aan de in de lid 1 gestelde voorwaarden is voldaan. […]”

17 § 42, lid 1, van het Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (federale wet betreffende de reorganisatie van de rechtsbetrekkingen van de Oostenrijkse spoorwegen) van 29 december 1992 (BGBl. I, 825/1992), in de versie van 19 augustus 2009 (BGBl. I, 95/2009), bepaalt het volgende:

„[ÖBB-Infra] draagt de kosten voor de uitvoering van haar taken. De federale staat kent [ÖBB-Infra], op haar verzoek, met name voor de exploitatie van de spoorweginfrastructuur en de terbeschikkingstelling ervan aan de gebruikers een subsidie toe indien en zolang de inkomsten die zij gelet op de desbetreffende marktomstandigheden kan verkrijgen van de gebruikers van de spoorweginfrastructuur niet volstaan om de uitgaven te dekken die worden gedaan bij een zuinig en doeltreffend beheer.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 ÖBB-Infra is de voornaamste spoorweginfrastructuurbeheerder in Oostenrijk. Zij stelt de rechten voor het gebruik van deze infrastructuur vast, int deze, en maakt de desbetreffende informatie bekend in de netverklaring. Deze rechten bestaan met name uit de heffingen voor de directe kosten van het gebruik van de infrastructuur en uit extra heffingen die op eerstgenoemde heffingen worden toegepast. Krachtens § 67d van de federale wet betreffende de spoorwegen, het rollend spoorwegmaterieel en het spoorwegverkeer, in de versie van 27 november 2015, moeten dergelijke extra heffingen ter goedkeuring aan de SCK worden voorgelegd.

19 Op 12 augustus 2016 heeft ÖBB-Infra de SCK verzocht om goedkeuring van extra heffingen bij de infrastructuurrechten voor de dienstregelingsperiode van 2018, te weten de periode van 10 december 2017 tot en met 8 december 2018. Dit was het eerste verzoek van ÖBB-Infra in die zin.

20 De SCK heeft deze extra heffingen bij besluit van 12 december 2016 goedgekeurd. WESTbahn heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk), de verwijzende rechter. Die rechter heeft dat besluit bij vonnis van 5 juli 2017 vernietigd en de zaak voor nieuwe besluitvorming terugverwezen naar de SCK.

21 Op 18 augustus 2017 heeft ÖBB-Infra de SCK verzocht om goedkeuring van extra heffingen bij de infrastructuurrechten voor de dienstregelingsperiode van 2019, te weten de periode van 9 december 2018 tot en met 7 december 2019. Dit verzoek, met referentie SCK-17-009, is door de SCK gevoegd bij procedure SCK-16-012 inzake de goedkeuring van extra heffingen voor de dienstregelingsperiode van 2018.

22 De SCK heeft voorts een procedure met referentie SCK-18-010 opgestart om de directe kosten van ÖBB-Infra te controleren, en heeft ook deze procedure gevoegd bij bovengenoemde procedures SCK-16-012 en SCK-17-009.

23 In de netverklaring van 2018 werd voor elk marktsegment slechts de totale heffing per afgelegde treinkilometer vermeld. In de netverklaring van 2019 werden daarentegen voor elk marktsegment de heffingen voor de directe kosten en de extra heffingen voor elke afgelegde treinkilometer afzonderlijk vermeld, alsook de totale heffing per treinkilometer, die wordt verkregen door de heffingen en extra heffingen bij elkaar op te tellen.

24 De netverklaringen van 2018 en 2019 gaven aan dat de goedkeuringsprocedure met betrekking tot de extra heffingen nog liep. In de netverklaring van 2019 stond bovendien dat wanneer het definitieve besluit tot beëindiging van die procedure pas na het begin van de dienstregelingsperiode zou worden vastgesteld, in voorkomend geval een terugbetaling dan wel een inning van de respectievelijk te veel of te weinig in rekening gebrachte heffingen zou plaatsvinden.

25 Op 24 juni 2019 heeft ÖBB-Infra verzocht om wijzigingen in haar verzoeken met betrekking tot de extra heffingen voor 2018 en 2019 op grond dat, indien de SCK in het kader van procedure SCK-18-010 de directe kosten vaststelde op een lager niveau dan ÖBB-Infra, deze extra heffingen op een hoger niveau moesten worden vastgesteld teneinde het door het Verkehrsministerium (ministerie van Vervoer, Oostenrijk) vastgestelde inkomstendoel te halen.

26 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat ÖBB-Infra voor de jaren 2018 en 2019 overheidssubsidies heeft ontvangen en dat het ministerie van Vervoer ÖBB-Infra voor elke dienstregelingsperiode in kennis stelt van het totaalbedrag van de heffingen die ÖBB-Infra op basis van de infrastructuurrechten, vermeerderd met extra heffingen, moet genereren. De SCK baseert haar berekening van de extra heffingen op dit inkomstendoel.

27 Uiteindelijk heeft de SCK pas bij besluit van 17 december 2020 de heffingen voor de directe kosten en de extra heffingen alsook de totale heffing per afgelegde treinkilometer vastgelegd voor de dienstregelingsperioden van 2018 en 2019.

28 ÖBB-Infra en WESTbahn hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. ÖBB-Infra betwist dit besluit en vordert in wezen extra heffingen die hoger zijn dan die welke in de netverklaringen van 2018 en 2019 zijn bekendgemaakt.

29 De verwijzende rechter vraagt zich in dit verband ten eerste af of het mogelijk is dat extra heffingen worden goedgekeurd nadat de betreffende dienstregelingsperiode is verstreken. Ten tweede heeft hij twijfels over de volgorde waarin de bekendmaking van die extra heffingen in de netverklaring en de goedkeuring van die extra heffingen moet gebeuren. Ten derde heeft hij twijfels over de omvang van de vereiste bekendmaking. Ten vierde wenst hij te vernemen of de lidstaat gebonden is aan de hoogte van de extra heffingen die ter goedkeuring aan hem worden voorgelegd. Ten vijfde wenst hij opheldering te krijgen over de mogelijke impact van een door de lidstaat vastgesteld "inkomstendoel" op de berekening van deze extra heffingen.

30 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet het Unierecht, met name artikel 32 van [richtlijn 2012/34,] aldus worden uitgelegd dat de betrokken lidstaat de extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten ex ante moet goedkeuren, dus vóór het begin (of op zijn minst vóór het einde) van de betreffende dienstregelingsperiode waarvoor de extra heffingen zijn aangevraagd, of kan die lidstaat de extra heffingen ook ex post, dus na het einde van de betreffende dienstregelingsperiode

(eventueel jaren later) goedkeuren? Moet onder de door de betrokken lidstaat verleende goedkeuring van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten in de zin van artikel 32 van [richtlijn 2012/34] een definitieve goedkeuring worden verstaan?

2) Moet het Unierecht, met name artikel 32, leden 1 en 6, juncto artikel 27, lid 4, van [richtlijn 2012/34,] aldus worden uitgelegd dat – chronologisch gezien – de extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten (bij wijziging van essentiële onderdelen) eerst in de netverklaring moeten worden bekendgemaakt (eventueel onder voorbehoud van goedkeuring) en pas na deze bekendmaking moeten worden goedgekeurd door de betrokken lidstaat? Is er reeds sprake van een wijziging van essentiële onderdelen als bedoeld in artikel 32, lid 6, van [richtlijn 2012/34] wanneer ‚enkel' de hoogte van de extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten wordt gewijzigd ten opzichte van de dienstregelingsperiode van het voorgaande jaar?

3) (Indien de tweede vraag, eerste volzin, bevestigend wordt beantwoord:) Moet het Unierecht, met name artikel 32, leden 1 en 6, van [richtlijn 2012/34] junctis artikel 27, leden 2 en 4, van deze richtlijn en punt 2 van bijlage IV bij die richtlijn – gelezen in het licht van het transparantievereiste en de planningszekerheid van overweging 34 van [richtlijn 2012/34] – aldus worden uitgelegd dat de betrokken lidstaat extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten niet mag goedkeuren indien de hoogte van deze extra heffingen zelf niet is bekendgemaakt in de netverklaring voor de betreffende dienstregelingsperiode (waarvoor de goedkeuring van de extra heffingen is aangevraagd), maar in deze netverklaring voor elk marktsegment slechts de totale heffing per afgelegde treinkilometer (als som van de in artikel 31, lid 3, van [richtlijn 2012/34] bedoelde heffingen voor de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien en de in artikel 32 van deze richtlijn bedoelde extra heffingen) is bekendgemaakt, zodat spoorwegondernemingen noch de heffingen voor de ‚directe kosten' [(in de zin van artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34 juncto artikel 2, punt 1, van uitvoeringsverordening 2015/909)] noch de in artikel 32 van [richtlijn 2012/34] bedoelde extra heffingen per marktsegment kunnen afleiden uit die netverklaring?

4) (Indien de tweede vraag, eerste volzin, bevestigend wordt beantwoord:) Moet het Unierecht, met name artikel 32, leden 1 en 6, juncto artikel 27, lid 4, van [richtlijn 2012/34] – gelezen in het licht van het transparantievereiste en de planningszekerheid van overweging 34 van [richtlijn 2012/34] – aldus worden uitgelegd dat de in de netverklaring voor de betreffende dienstregelingsperiode bekendgemaakte extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten bindend zijn voor de goedkeuring door de betrokken lidstaat? Heeft deze bindende werking tot gevolg dat deze lidstaat geen hogere extra heffingen per marktsegment mag goedkeuren dan die welke in de bijbehorende netverklaring zijn bekendgemaakt, of bestaat deze bindende werking enkel voor zover de goedgekeurde totale heffing (dat wil zeggen de heffingen voor de ‚directe kosten' als bedoeld in artikel 31, lid 3, van [richtlijn 2012/34] juncto artikel 2, punt 1, van uitvoeringsverordening 2015/909, vermeerderd met de in artikel 32 van die richtlijn bedoelde extra heffingen) niet hoger is dan in de netverklaring is bekendgemaakt, terwijl de extra heffingen zelf wel mogen worden goedgekeurd indien zij hoger zijn dan die welke in de netverklaring zijn bekendgemaakt? Is ook de hoogte van de extra heffingen waarvan de goedkeuring oorspronkelijk bij de lidstaat was aangevraagd bindend en, zo ja, in welke richting (is een verhoging dan wel een verlaging niet meer toegestaan)? Geldt er een andere vorm van bindende werking?

5) Moet het Unierecht, met name artikel 32, lid 1, van [richtlijn 2012/34], aldus worden uitgelegd dat voor de vaststelling of extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten – dat wil zeggen heffingen om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen – in beginsel zijn toegestaan, (afgezien van de te beoordelen draagkracht van de markt) niet behoort te worden uitgegaan van de totale inkomsten die de betrokken lidstaat heeft vastgesteld als doelstelling die door de spoorweginfrastructuurbeheerder moet worden bereikt (‚inkomstendoel'), welke inkomsten bestaan uit de in artikel 31, lid 3, van [richtlijn 2012/34] bedoelde heffingen voor de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, vermeerderd met de in artikel 32, lid 1, van deze richtlijn bedoelde extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten, maar de kosten met het oog op de volledige dekking moeten worden berekend en vastgesteld om op basis daarvan te kunnen beoordelen of en tot welk bedrag in voorkomend geval extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten kunnen worden goedgekeurd? Moeten voor de vaststelling of extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten in beginsel zijn toegestaan, (afgezien van de te beoordelen draagkracht van de markt) ook overheidssubsidies die de betrokken lidstaat toekent aan de spoorweginfrastructuuronderneming, in aanmerking worden genomen? Zo ja, op welke wijze dient dit te gebeuren? Moeten deze overheidssubsidies eventueel in mindering worden gebracht op de kosten die nodig zijn voor een volledige dekking (naast de heffingen voor de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien)? Moet in dit verband het Unierecht, met name artikel 32, lid 1, juncto artikel 8, lid 4, van [richtlijn 2012/34] aldus worden uitgelegd dat de betrokken lidstaat, naast de heffingen voor de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien en eventueel in aanmerking te nemen overheidssubsidies, alle andere winsten van de spoorweginfrastructuuronderneming uit andere economische activiteiten en alle door deze onderneming uit particuliere bronnen ontvangen niet-terugvorderbare steun moet vaststellen en in aanmerking moet nemen bij de beoordeling van de vraag of extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten zijn toegestaan en, zo ja, op welke wijze moet dit gebeuren? Moeten deze inkomsten in voorkomend geval op dezelfde wijze in mindering worden gebracht op de kosten die nodig zijn voor een volledige dekking? Moeten andere door de spoorweginfrastructuuronderneming geïnde heffingen – zoals heffingen voor het gebruik van passagiersperrons (‚stationsheffingen') en heffingen voor het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie – alsook andere bedrijfseconomische posten van de spoorweginfrastructuuronderneming bij deze beoordeling in aanmerking worden genomen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

31 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2012/34, in het bijzonder artikel 32 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn er niet aan in de weg staat dat een lidstaat de inning van extra heffingen bij de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, die door de beheerder van die infrastructuur zijn vastgesteld, onderwerpt aan een goedkeuringsprocedure en, zo ja, of het na afloop van deze procedure vastgestelde besluit noodzakelijkerwijs moet worden genomen vóór het begin van de dienstregelingsperiode waarvoor de extra heffingen werden aangevraagd. De verwijzende rechter wenst bovendien te vernemen of een dergelijke goedkeuring moet worden geacht definitief te zijn.

32 Overeenkomstig artikel 32, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2012/34 kan een lidstaat, om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, zo de markt dit aankan, extra heffingen toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten wordt gewaarborgd. Artikel 32, lid 1, derde alinea, bepaalt dat de lidstaat, voordat hij extra heffingen goedkeurt, ervoor zorgt dat de infrastructuurbeheerder de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten evalueert, waarbij hij minstens rekening houdt met de in bijlage VI, punt 1, van die richtlijn genoemde paren van beoordelingselementen en daaruit de relevante selecteert.

33 Deze extra heffingen komen bovenop de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de dienstvoorzieningen, welke een basiselement vormen van de in hoofdstuk IV, afdeling 2, van richtlijn 2012/34 vastgestelde heffingsregeling voor het gebruik van spoorweginfrastructuur.

34 Artikel 29, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2012/34, dat deel uitmaakt van die afdeling 2, vereist dat de lidstaten, in het belang van de goede werking van de heffingsregeling voor deze infrastructuur, een „heffingskader” vaststellen met inachtneming van de in artikel 4 van deze richtlijn vastgelegde bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder. Artikel 29, lid 1, vierde alinea, ervan bepaalt dat die beheerder de rechten voor het gebruik van de infrastructuur vaststelt en deze int in overeenstemming met het ingestelde heffingskader en de vastgestelde heffingsvoorschriften.

35 Op die manier stelt artikel 29, lid 1, van richtlijn 2012/34 met betrekking tot de heffingsregelingen een verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de infrastructuurbeheerder vast. De lidstaten dienen namelijk een heffingskader vast te stellen, terwijl de vaststelling en de inning van de betreffende rechten in beginsel bevoegdheden van de infrastructuurbeheerder zijn (arrest van 9 september 2021, LatRailNet en Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Aangezien artikel 32 van richtlijn 2012/34 onder dezelfde afdeling van hoofdstuk IV valt als artikel 29, geldt hetzelfde voor de vaststelling van de extra heffingen, ondanks het feit dat in artikel 32, lid 1, derde alinea, van die richtlijn wordt verwezen naar de goedkeuring van extra heffingen door de lidstaat, temeer daar de bij laatstgenoemde bepaling ingevoerde bevoegdheidsverdeling een weerspiegeling is van artikel 4 van die richtlijn.

37 In dit verband blijkt evenwel uit de bewoordingen van artikel 56, lid 1, onder d) en e), van richtlijn 2012/34 dat de beslissingen van de spoorweginfrastructuurbeheerder betreffende de heffingsregeling en de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen aan het toezicht van de toezichthoudende instantie zijn onderworpen.

38 In dit verband staat ten eerste vast dat die instantie krachtens artikel 56, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/34 handelt hetzij op verzoek van een aanvrager in de zin van artikel 3, punt 19, van die richtlijn, hetzij op eigen initiatief. Bovendien ziet de toezichthoudende instantie er krachtens artikel 56, lid 6, van die richtlijn op toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, van die richtlijn, en dat zij niet-discriminerend zijn.

39 Ten tweede zijn de besluiten van de toezichthoudende instantie overeenkomstig artikel 56, lid 9, tweede alinea, en lid 10, van richtlijn 2012/34 bindend voor alle betrokken partijen, zijn zij niet onderworpen aan toezicht door een andere bestuursrechtelijke instantie, en staan zij open voor rechterlijke toetsing.

40 Ten derde hangt de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie om de rechtmatigheid van infrastructuurrechten na te gaan niet af van de omstandigheid dat zij vóór dan wel ná afloop van de respectieve toepassingstijdvakken van die heffingen is aangezocht. Niet alleen kan deze instantie niet rechtsgeldig weigeren haar bevoegdheid uit te oefenen om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de in het verleden geïnde infrastructuurrechten, maar een dergelijke bevoegdheid houdt bovendien noodzakelijkerwijs in dat die instantie in voorkomend geval de ongeldigheid van die heffingen met werking ex tunc kan vaststellen (zie in die zin arresten van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punt 87, en 7 maart 2024, Die Länderbahn e.a., C-582/22, EU:C:2024:213, punten 49 en 55).

41 Uit een en ander volgt dat de door richtlijn 2012/34 ingevoerde heffingsregeling berust op het beginsel dat de lidstaat een heffingskader dient vast te stellen dat met name ziet op de algemene heffingsvoorschriften, dat het aan de spoorweginfrastructuurbeheerder staat om dat kader ten uitvoer te leggen door de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de dienstvoorzieningen alsook eventuele extra heffingen vast te stellen en te innen, en dat de beslissingen van die beheerder zijn onderworpen aan het toezicht van de toezichthoudende instantie, die ex post optreedt en waarvan de beslissingen terugwerkende kracht kunnen hebben.

42 Richtlijn 2012/34, en in het bijzonder hoofdstuk IV ervan, voorziet daarentegen niet in een voorafgaande goedkeuringsprocedure, en dit noch voor de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de dienstvoorzieningen noch voor eventuele extra heffingen.

43 Meer in het bijzonder blijkt uit de bewoordingen van artikel 56 van richtlijn 2012/34 – net als uit het daaraan voorafgaande artikel 30 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 veiligheidscertificering (PB 2001, L 75, blz. 29) – dat dit artikel 56 niet voorziet in een voorafgaande goedkeuringsprocedure voor infrastructuurrechten. Deze bepaling vereist niet dat de infrastructuurbeheerders de infrastructuurrechten die zij voornemens zijn te innen of de variabelen voor de berekening daarvan, ter goedkeuring voorleggen aan de toezichthoudende instantie. Integendeel, dit artikel 56 voorziet gewoon in toezicht op reeds vastgestelde rechten, zoals met name blijkt uit lid 1 en lid 6, eerste volzin, ervan. Deze taak rust op de toezichthoudende instantie, die hetzij in het kader van een beroep hetzij ambtshalve uitspraak doet (zie in die zin arrest van 24 februari 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punten 43 en 50).

44 Aangezien – zoals blijkt uit de voorgaande overwegingen – richtlijn 2012/34 niet voorziet in een voorafgaande goedkeuringsprocedure voor de infrastructuurrechten of de variabelen ter berekening daarvan, kan zij evenmin de uitvoeringsbepalingen van een dergelijke procedure vaststellen (zie naar analogie arrest van 24 februari 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, punt 54).

45 Gelet op de omstandigheid dat de toezichthoudende instantie overeenkomstig artikel 56 van richtlijn 2012/34 op eigen initiatief uitspraak kan doen en overeenkomstig artikel 56, lid 6, erop toeziet dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, van die richtlijn, kan deze richtlijn evenwel niet aldus worden

uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een lidstaat verlangt dat de toezichthoudende instantie in alle gevallen ambtshalve de beslissingen van een spoorweginfrastructuurbeheerder inzake heffingen onderzoekt.

46 Om die reden staat richtlijn 2012/34 er evenmin aan in de weg dat een lidstaat, in het kader van de omzetting van die richtlijn in zijn nationale recht, bepaalt dat een dergelijke systematische controle plaatsvindt zodra de infrastructuurbeheerder de toezichthoudende instantie in kennis stelt van zijn voornemen om heffingen te innen of te wijzigen.

47 Een dergelijke goedkeuringsprocedure mag echter geen afbreuk doen aan de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de bij hoofdstuk IV van richtlijn 2012/34 ingevoerde heffingsregeling, noch aan andere bepalingen van deze richtlijn, de samenhang ervan of de doelstellingen die ermee worden nagestreefd.

48 Dienaangaande zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat de bij richtlijn 2012/34 ingevoerde regeling de bestuurlijke onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder beoogt te waarborgen. Met het oog op die onafhankelijkheid dient de infrastructuurbeheerder, binnen het door de lidstaten vastgestelde heffingskader, te beschikken over een marge wanneer hij de hoogte van de rechten bepaalt, zodat hij deze marge als beheersinstrument kan gebruiken (zie in die zin arrest van 9 september 2021, LatRailNet en Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Bijgevolg moet de controle die door de toezichthoudende instantie in het kader van een goedkeuringsprocedure wordt uitgeoefend beperkt blijven tot het verhelpen van situaties waarin er sprake is van schending van de bepalingen van hoofdstuk IV, afdeling 2, van richtlijn 2012/34 of van het non-discriminatiebeginsel. Deze toezichthoudende instantie kan de spoorweginfrastructuurbeheerder dus niet dwingen zich te onderwerpen aan de beoordeling van deze instantie omtrent wenselijkheid, aangezien de toezichthoudende instantie daarmee afbreuk zou doen aan de marge waarover die beheerder dient te beschikken (zie in die zin arrest van 9 september 2021, LatRailNet en Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punten 46 en 47).

50 In de tweede plaats blijkt weliswaar uit punt 44 van het onderhavige arrest dat richtlijn 2012/34 niet de uitvoeringsbepalingen van een eventuele goedkeuringsprocedure vaststelt, maar dit neemt niet weg dat die uitvoeringsbepalingen geen afbreuk mogen doen aan de prerogatieven van de betrokken actoren en met name de spoorweginfrastructuurbeheerder niet mogen beletten de in artikel 27, lid 4, van richtlijn 2012/34 vastgestelde termijn voor de bekendmaking van de netverklaring na te leven.

51 Bovendien mag een goedkeuringsprocedure de mogelijkheid voor de in artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34 bedoelde personen om hun rechten te doen gelden niet beperken wanneer zij van mening zijn dat zij oneerlijk zijn behandeld, gediscrimineerd, of op enigerlei andere wijze benadeeld zijn, met name door beroep in te stellen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening.

52 In de derde plaats mag een goedkeuringsprocedure de toezichthoudende instantie niet verhinderen om overeenkomstig artikel 56 van richtlijn 2012/34 haar taken uit te oefenen, en mag die procedure evenmin de aldus aan de aanvragers geboden bescherming in het gedrang brengen.

53 In dit verband zij eraan herinnerd dat de besluiten van de toezichthoudende instantie krachtens artikel 56, lid 10, van deze richtlijn moeten openstaan voor rechterlijke toetsing.

54 Derhalve kan een door een toezichthoudende instantie in het kader van een goedkeuringsprocedure genomen besluit alleen op bestuursrechtelijk niveau definitief zijn en kan het niet aan rechterlijke toetsing worden onttrokken.

55 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 29, lid 1, en de artikelen 32 en 56 van richtlijn 2012/34 aldus moeten worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat een lidstaat de inning van extra heffingen bij de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, die door de beheerder van die infrastructuur zijn vastgesteld, onderwerpt aan een goedkeuringsprocedure, op voorwaarde evenwel dat die procedure de marge eerbiedigt waarover de infrastructuurbeheerder dient te beschikken wanneer hij de hoogte van de rechten bepaalt zodat hij deze marge als beheersinstrument kan gebruiken, geen afbreuk doet aan de prerogatieven van de betrokken actoren, en de toezichthoudende instantie niet verhindert om overeenkomstig artikel 56 haar taken uit te oefenen.

Tweede en derde vraag

56 De tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter hebben beide betrekking op de omvang van de verplichting tot bekendmaking van een netverklaring, zoals neergelegd in artikel 27 van richtlijn 2012/34, in de context van extra heffingen die zijn vastgesteld op grond van artikel 32 van die richtlijn. Zij moeten samen worden behandeld.

57 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27, lid 2, en artikel 32, leden 1 en 6, van richtlijn 2012/34 aldus moeten worden uitgelegd dat, ten eerste, de extra heffingen noodzakelijkerwijs in de netverklaring moeten worden bekendgemaakt vóór hun goedkeuring door de toezichthoudende instantie, ten tweede, die verklaring voor elk betrokken marktsegment informatie moet verstrekken over de extra heffingen die komen bovenop de heffingen inzake de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien en, ten derde, de enkele wijziging van de hoogte van die extra heffingen neerkomt op een wijziging van een essentieel onderdeel van de heffingsregeling in de zin van artikel 32, lid 6, van die richtlijn.

58 De verwijzende rechter vraagt zich in de eerste plaats af hoe de verplichting tot bekendmaking van de netverklaring zich verhoudt tot de procedure tot goedkeuring van de extra heffingen waarin het nationale recht voorziet.

59 In dit verband volgt uit het antwoord op de eerste vraag dat, aangezien richtlijn 2012/34 niet voorziet in een goedkeuringsprocedure, zij bijgevolg niet de uitvoeringsbepalingen van een dergelijke procedure regelt.

60 De voorbehouden die in het kader van de beantwoording van de eerste vraag zijn gemaakt, zijn echter ook in deze context relevant. De in het nationale recht voor een dergelijke goedkeuringsprocedure vereiste uitvoeringsbepalingen mogen dus geen afbreuk doen aan de prerogatieven van de betrokken actoren en mogen er met name niet toe leiden dat de spoorweginfrastructuurbeheerder niet in staat is de in artikel 27, lid 4, van richtlijn 2012/34 vastgestelde termijn voor de bekendmaking van de netverklaring na te leven.

61 Hieruit volgt dat de keuze van een lidstaat om extra heffingen bij de rechten voor het gebruik van de infrastructuur te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure, de infrastructuurbeheerder niet mag verhinderen om de informatie over de door hem vastgestelde extra heffingen in de netverklaring bekend te maken zonder de uitkomst van die procedure te hoeven afwachten, waarbij hij in voorkomend geval aangeeft dat die procedure nog loopt.

62 De verwijzende rechter vraagt zich in de tweede plaats af of het, gelet op artikel 27, lid 2, van richtlijn 2012/34, volstaat dat de netverklaring een totale heffing per afgelegde treinkilometer vermeldt die zowel de kosten dekt die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien overeenkomstig artikel 31, lid 3, van die richtlijn, als de extra heffingen die op grond van artikel 32 van die richtlijn worden vastgesteld, dan wel of die verklaring voor elk betrokken marktsegment de bedragen kenbaar moet maken van de extra heffingen die komen bovenop de heffingen inzake de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

63 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 3, punt 26, van richtlijn 2012/34 een „netverklaring” definieert als „een gedetailleerde verklaring, waarin de algemene regels, termijnen, procedures en criteria voor de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen zijn vastgelegd, met begrip van alle andere informatie die nodig is om de aanvragen van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken”.

64 Artikel 27, lid 2, van die richtlijn bepaalt dat de netverklaring informatie moet bevatten over de voorwaarden voor toegang tot de betreffende spoorweginfrastructuur en tot de dienstvoorzieningen die zijn aangesloten op het netwerk van de infrastructuurbeheerder en voor de dienstverlening in die voorzieningen. De inhoud van die netverklaring is opgenomen in bijlage IV bij de genoemde richtlijn.

65 Overeenkomstig punt 2 van deze bijlage IV moet de netverklaring een gedeelte bevatten over de heffingsbeginselen en de tarieven, dat met name de nodige details over het heffingsstelsel zal bevatten, alsmede voldoende informatie over gebruiksrechten. In dit verband moet de netverklaring de voor de toepassing van de artikelen 31 tot en met 36 van richtlijn 2012/34 gebruikte methode, voorschriften en, indien van toepassing, schalen voor de bepaling van de kosten en heffingen nader omschrijven.

66 In overweging 34 van die richtlijn staat overigens te lezen dat de netverklaring tot doel heeft spoorwegondernemingen alle informatie te verstrekken die nodig is om hun recht op toegang tot spoorweginfrastructuur, en tot diensten in de dienstvoorzieningen, op niet-discriminerende wijze en in alle transparantie te kunnen uitoefenen.

67 Zowel uit overweging 34 als uit de bewoordingen van artikel 3, punt 26, artikel 27, lid 2, van richtlijn 2012/34 en punt 2 van bijlage IV bij die richtlijn vloeit voort dat aan de vereisten van deze bepalingen niet is voldaan en de erdoor nagestreefde doelstelling niet wordt verwezenlijkt indien de spoorweginfrastructuurbeheerder in de netverklaring louter een totale heffing per afgelegde treinkilometer vermeldt die zowel de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien als de eventuele extra heffingen dekt.

68 Bovendien blijkt uit de punten 37 en 38 van het onderhavige arrest dat spoorwegondernemingen het recht hebben om bij de toezichthoudende instantie de in de netverklaring bekendgemaakte heffingen aan te vechten als deze in strijd zijn met de in richtlijn 2012/34 vastgestelde voorschriften en beginselen. Aangezien de extra heffingen, zoals de advocaat-generaal in punt 97 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, worden beheerst door regels die afwijken van de

heffingsbeginselen die van toepassing zijn op de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de dienstvoorzieningen, zou het recht van spoorwegondernemingen om een toetsing te initiëren worden aangetast als de informatie in die netverklaring niet afzonderlijk wordt verstrekt voor kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst en uit die extra heffingen voortvloeien.

69 Hieruit volgt dat wanneer de spoorweginfrastructuurbeheerder op grond van artikel 32 van richtlijn 2012/34 extra heffingen vaststelt, de netverklaring voor elk betrokken marktsegment informatie moet verstrekken over de extra heffingen die komen bovenop de heffingen inzake de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

70 De verwijzende rechter vraagt zich in de derde plaats af hoe artikel 32, lid 6, van richtlijn 2012/34 moet worden uitgelegd. Volgens die bepaling maakt de infrastructuurbeheerder, indien hij de essentiële onderdelen van de heffingsregeling, als bedoeld in lid 1 van dit artikel 32, wenst te wijzigen, die wijzigingen ten minste drie maanden voor de uiterste termijn voor de bekendmaking van de netverklaring overeenkomstig artikel 27, lid 4, openbaar.

71 Volgens laatstgenoemde bepaling wordt de netverklaring ten minste vier maanden vóór het verstrijken van de termijn voor de indiening van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit bekendgemaakt.

72 Aldus heeft een wijziging van een „essentieel onderdeel” van de heffingsregeling tot gevolg dat de in artikel 32, lid 6, van richtlijn 2012/34 vastgestelde termijn van drie maanden bovenop de in artikel 27, lid 4, van die richtlijn bepaalde termijn van vier maanden komt. Op die manier krijgen de betrokken exploitanten extra tijd om – met kennis van de te verwachten kosten – hun commerciële beslissing te nemen met het oog op een eventuele aanvraag voor spoorweginfrastructuurcapaciteit.

73 Hoewel in richtlijn 2012/34 niet wordt gedefinieerd wat als een “essentieel onderdeel” van de heffingsregeling moet worden beschouwd, kan echter uit de doelstelling die met de bekendmaking van een netverklaring wordt nagestreefd, uit de definitie van een dergelijke verklaring en uit de beschrijving van de informatie die noodzakelijkerwijs in die verklaring moet worden verstrekt, zoals deze in de punten 63 tot en met 66 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht, worden afgeleid dat de „essentiële onderdelen van de heffingsregeling” in de zin van artikel 32, lid 6, van deze richtlijn de bestanddelen voor de berekening van de extra heffingen en de gevolgde methode omvatten, maar niet noodzakelijkerwijs de uitkomst van die berekening.

74 Indien, zoals de Poolse regering en de Europese Commissie in hun schriftelijke opmerkingen hebben aangevoerd, enkel de hoogte van de extra heffingen is gewijzigd ten opzichte van de vorige dienstregelingsperiode, zonder dat met name de beginselen voor de berekening van deze extra heffingen worden gewijzigd, mag die wijziging dus niet worden beschouwd als een wijziging van een essentieel onderdeel van de heffingsregeling.

75 Derhalve moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 27, lid 2, en artikel 32, leden 1 en 6, van richtlijn 2012/34 aldus moeten worden uitgelegd dat, ten eerste, de informatie over de extra heffingen niet noodzakelijkerwijs in de netverklaring moet worden bekendgemaakt vóór hun goedkeuring door de toezichthoudende instantie, ten tweede, die verklaring voor elk betrokken marktsegment informatie moet verstrekken over de extra heffingen die komen bovenop de heffingen inzake de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie

van de treindienst voortvloeien en, ten derde, de enkele wijziging van de hoogte van die extra heffingen niet neerkomt op een wijziging van een essentieel onderdeel van de heffingsregeling in de zin van artikel 32, lid 6, van die richtlijn.

Vierde vraag

76 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2012/34 aldus moet worden uitgelegd dat de in de netverklaring voor de betreffende dienstregelingsperiode bekendgemaakte informatie over extra heffingen bindend is voor de toezichthoudende instantie bij de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid die haar door een lidstaat is toevertrouwd.

77 Zoals blijkt uit het antwoord op de eerste vraag, staat het in het kader van de door richtlijn 2012/34 geregelde bevoegdheidsverdeling aan de spoorweginfrastructuurbeheerder om de heffingen voor het gebruik van deze infrastructuur, met inbegrip van eventuele extra heffingen, vast te stellen en te innen in overeenstemming met het ingestelde heffingskader en de vastgestelde heffingsvoorschriften. Die extra heffingen kunnen overigens weliswaar worden onderworpen aan een goedkeuringsprocedure, maar deze procedure moet de taken van de toezichthoudende instantie, zoals gewaarborgd door artikel 56 van deze richtlijn, eerbiedigen.

78 Vervolgens staat het overeenkomstig dat artikel 56 aan die toezichthoudende instantie om, op verzoek van een aanvrager of op eigen initiatief, na te gaan of die heffingen in overeenstemming zijn met de genoemde richtlijn en met de nationale bepalingen die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Wat meer in het bijzonder de extra heffingen betreft, staat het aan deze instantie om na te gaan of de in de netverklaring bekendgemaakte informatie over de extra heffingen in overeenstemming is met het door de lidstaat overeenkomstig artikel 29, lid 1, van dezelfde richtlijn vastgestelde heffingskader en met de overeenkomstig artikel 32, leden 1 en 6, ervan door de spoorweginfrastructuurbeheerder vastgestelde heffingsregeling.

79 Op basis van die verificatie kan de toezichthoudende instantie dan ook aan de betrokken spoorweginfrastructuurbeheerder aangeven welke wijzigingen in de heffingsregeling moeten worden aangebracht om de onverenigbaarheid daarvan met de eisen van richtlijn 2012/34 te verhelpen (zie in die zin arrest van 9 september 2021, LatRailNet en Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punten 38 en 45).

80 Zelfs als dergelijke wijzigingen, naargelang het geval, tot een verhoging dan wel een verlaging van de extra heffingen kunnen leiden, dan nog neemt dit niet weg dat zij beperkt moeten blijven tot het verhelpen van situaties waarin er sprake is van schending van die richtlijn. De toezichthoudende instantie kan de spoorweginfrastructuurbeheerder namelijk niet dwingen zich te onderwerpen aan haar beoordeling omtrent wenselijkheid, aangezien de toezichthoudende instantie daarmee afbreuk zou doen aan de marge waarover die beheerder dient te beschikken, zoals in herinnering is gebracht in punt 49 van dit arrest.

81 Op de vierde vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 29, lid 1, en de artikelen 32 en 56 van richtlijn 2012/34 aldus moeten worden uitgelegd dat de in de netverklaring voor de betreffende dienstregelingsperiode bekendgemaakte informatie over extra heffingen bindend is voor de toezichthoudende instantie bij de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid die haar door een lidstaat is toevertrouwd, in die zin dat de wijzigingen die deze instantie de infrastructuurbeheerder

vraagt aan te brengen aan die extra heffingen beperkt moeten blijven tot het verhelpen van situaties waarin er sprake is van schending van die richtlijn, en geen beoordeling van die instantie omtrent wenselijkheid mogen inhouden.

Vijfde vraag

82 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 32, lid 1, van richtlijn 2012/34 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat voor de vaststelling van de extra heffingen rekening wordt gehouden met de totale inkomsten die de lidstaat heeft vastgesteld als doelstelling die door de spoorweginfrastructuurbeheerder moet worden bereikt, en of bij de berekening van de totale kosten van die beheerder rekening moet worden gehouden met andere door hem ontvangen inkomsten, in het bijzonder overheidssubsidies.

83 Zoals in punt 48 van het onderhavige arrest is vastgesteld, moet – teneinde de doelstelling van bestuurlijke onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder als bedoeld in artikel 4 van richtlijn 2012/34 te waarborgen – deze beheerder beschikken over een marge wanneer hij de hoogte van de rechten bepaalt.

84 Los van de vraag of de markt, zoals artikel 32, lid 1, van richtlijn 2012/34 vereist, de extra heffingen aankan, heeft de vaststelling door een lidstaat van de totale inkomsten die door de infrastructuurbeheerder moeten worden behaald, tot gevolg dat die marge van de infrastructuurbeheerder wordt beperkt in een mate die met deze doelstelling onverenigbaar is (zie naar analogie arrest van 11 juli 2013, Commissie/Tsjechië, C-545/10, EU:C:2013:509, punt 36).

85 De verplichting om een dergelijk bedrag te bereiken kan de spoorweginfrastructuurbeheerder immers aanmoedigen om voorrang te geven aan het innen van inkomsten, terwijl de heffingsregelingen, gelet op overweging 43 van richtlijn 2012/34, de spoorweginfrastructuurbeheerders dienen aan te moedigen het gebruik van de infrastructuur te optimaliseren.

86 Wat de berekening van het bedrag van de extra heffingen betreft, zij eraan herinnerd dat krachtens artikel 31, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2012/34 de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, gedekt zijn door de heffingen voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt. In het kader van de door de lidstaat vastgestelde heffingsregeling kan het verschil tussen die kosten en de totale door de infrastructuurbeheerder in verband met die exploitatie gemaakte kosten, overeenkomstig artikel 32, lid 1, van die richtlijn, door middel van extra heffingen worden verholpen.

87 Gelet op de aldus in richtlijn 2012/34 neergelegde heffingsbeginselen, zijn de eventuele inkomsten van de infrastructuurbeheerder die geen verband houden met de terbeschikkingstelling van de spoorweginfrastructuur irrelevant om de totale kosten van de infrastructuurbeheerder te bepalen.

88 Zoals de advocaat-generaal in de punten 115 tot en met 118 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, moeten daarentegen de overheidssubsidies die de spoorweginfrastructuurbeheerder heeft ontvangen om kosten in verband met de terbeschikkingstelling van de spoorweginfrastructuur te dekken, worden afgetrokken van het bedrag van de totale kosten dat

als grondslag voor de berekening van de extra heffingen kan dienen. Dergelijke subsidies zijn immers bedoeld om dezelfde kosten te dekken als die waarvoor extra heffingen kunnen worden toegepast, aangezien laatstgenoemde heffingen niet kunnen dienen om winst te maken.

89 Gelet op een en ander moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 4 en artikel 32, lid 1, van richtlijn 2012/34 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat voor de vaststelling van de extra heffingen rekening wordt gehouden met de totale inkomsten die de lidstaat heeft vastgesteld als doelstelling die door de spoorweginfrastructuurbeheerder moet worden bereikt. Bij het bepalen van de totale kosten van die beheerder moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de overheidssubsidies die hij heeft ontvangen om kosten in verband met de terbeschikkingstelling van die infrastructuur te dekken.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 29, lid 1, en de artikelen 32 en 56 van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016,**

   moeten aldus worden uitgelegd dat

   zij er niet aan in de weg staan dat een lidstaat de inning van extra heffingen bij de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, die door de beheerder van die infrastructuur zijn vastgesteld, onderwerpt aan een goedkeuringsprocedure, op voorwaarde evenwel dat die procedure de marge eerbiedigt waarover de infrastructuurbeheerder dient te beschikken wanneer hij de hoogte van de rechten bepaalt zodat hij deze marge als beheersinstrument kan gebruiken, geen afbreuk doet aan de prerogatieven van de betrokken actoren, en de toezichthoudende instantie niet verhindert om overeenkomstig artikel 56 haar taken uit te oefenen.

2) **Artikel 27, lid 2, en artikel 32, leden 1 en 6, van richtlijn 2012/34, zoals gewijzigd bij richtlijn 2016/2370,**

   moeten aldus worden uitgelegd dat

   ten eerste, de informatie over de extra heffingen niet noodzakelijkerwijs in de netverklaring moet worden bekendgemaakt vóór hun goedkeuring door de toezichthoudende instantie, ten tweede, die verklaring voor elk betrokken marktsegment informatie moet verstrekken over de extra heffingen die komen bovenop de heffingen inzake de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien en, ten derde, de enkele wijziging van de hoogte van die extra heffingen

niet neerkomt op een wijziging van een essentieel onderdeel van de heffingsregeling in de zin van artikel 32, lid 6, van richtlijn 2012/34, zoals gewijzigd.

3) Artikel 29, lid 1, en de artikelen 32 en 56, van richtlijn 2012/34, zoals gewijzigd bij richtlijn 2016/2370,

moeten aldus worden uitgelegd dat

de in de netverklaring voor de betreffende dienstregelingsperiode bekendgemaakte informatie over extra heffingen bindend is voor de toezichthoudende instantie bij de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid die haar door een lidstaat is toevertrouwd, in die zin dat de wijzigingen die deze instantie de infrastructuurbeheerder vraagt aan te brengen aan die extra heffingen beperkt moeten blijven tot het verhelpen van situaties waarin er sprake is van schending van richtlijn 2012/34, zoals gewijzigd, en geen beoordeling van die instantie omtrent wenselijkheid mogen inhouden.

4) Artikel 4 en artikel 32, lid 1, van richtlijn 2012/34, zoals gewijzigd bij richtlijn 2016/2370,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich ertegen verzetten dat voor de vaststelling van de extra heffingen rekening wordt gehouden met de totale inkomsten die de lidstaat heeft vastgesteld als doelstelling die door de spoorweginfrastructuurbeheerder moet worden bereikt. Bij het bepalen van de totale kosten van die beheerder moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de overheidssubsidies die hij heeft ontvangen om kosten in verband met de terbeschikkingstelling van die infrastructuur te dekken.

ondertekeningen