ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

7 maart 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Spoorwegvervoer – Richtlijn 2012/34/EU – Toegang tot spoorweginfrastructuur – Heffing van gebruiksrechten – Artikel 56 – Nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector – Bevoegdheden – Toetsing van infrastructuurgebruiksrechten waarvan het toepassingstijdvak voorbij is – Bevoegdheid om de ongeldigheid ex tunc vast te stellen en terugbetaling van de rechten te gelasten”

In zaak C-582/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland) bij beslissing van 1 september 2022, ingekomen bij het Hof op 2 september 2022, gerectificeerd bij beslissing van 27 juni 2023, ingekomen bij het Hof op 29 juni 2023, in de procedure

Die Länderbahn GmbH,

Prignitzer Eisenbahn GmbH,

Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

in tegenwoordigheid van:

DB Netz AG,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (rapporteur), S. Rodin en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

* Procestaal: Duits.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 juni 2023,

gelet op de opmerkingen van:

– Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH en Ostseeland Verkehrs GmbH, vertegenwoordigd door B. Uhlenhut, Rechtsanwalt,

– Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door J. Becker, U. Geers, J. Kirchhartz, C. Mögelin en V. Schmidt als gemachtigden,

– DB Netz AG, vertegenwoordigd door H. Krüger, Rechtsanwalt,

– de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis, S. Grigonis en V. Kazlauskaitė-Švenčionienė als gemachtigden,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Kunnert en R. Schuster als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Rzotkiewicz als gemachtigden,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door V. Hauan en K. Møse als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Messina en G. Wilms als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 september 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56, leden 1, 6 en 9, 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), alsmede, subsidiair, van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen van Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH en Ostseeland Verkehrs GmbH tegen de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door de Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federale toezichthoudende instantie voor het elektriciteitsnet, gasnet, telecommunicatienet, postnetwerk en spoorwegnet, Duitsland) (hierna: „Bundesnetzagentur”) over de toetsing van de rechtmatigheid van infrastructuurgebruiksrechten die door DB Netz AG zijn geheven in het kader van de dienstregelingen die van toepassing waren tussen december 2002 en december 2011.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2001/14

3 Artikel 2 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) bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

j) ‚netverklaring': een gedetailleerde verklaring waarin de algemene regels, termijnen, procedures en criteria betreffende de regelingen voor de heffing van gebruiksrechten en de toewijzing van capaciteit zijn vastgelegd. Voorts bevat deze verklaring alle andere gegevens die nodig zijn om het aanvragen van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken;

[…]

m) ‚dienstregeling': de gegevens over alle geprogrammeerde bewegingen van treinen en rollend materieel, die gedurende de periode dat de dienstregeling geldt op de betreffende infrastructuur zullen worden uitgevoerd."

4 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Netverklaring", bepaalt:

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

2. De netverklaring beschrijft de aard van de voor spoorwegondernemingen beschikbare infrastructuur. Zij bevat ook informatie over de voorwaarden voor toegang tot de spoorweginfrastructuur. De inhoud van de netverklaring wordt gestipuleerd in bijlage I.

3. De netverklaring wordt bijgewerkt en zo nodig gewijzigd.

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

5 Artikel 30 van deze richtlijn, met als opschrift „Toezichthoudende instantie", bepaalt:

„[…]

2. Wanneer een aanvrager van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, kan hij zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming ten aanzien van:

a) de netverklaring;

[…]

d) de heffingsregeling;

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

[…]

3. 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. […]

[…]

5. De toezichthoudende instantie beslist op de klachten en neemt de nodige maatregelen om de situatie binnen uiterlijk twee maanden na ontvangst van alle gegevens te verhelpen.

Niettegenstaande het bepaalde in lid 6 zijn besluiten van de toezichthoudende instantie bindend voor alle betrokken partijen.

[…]

6. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan.”

6 Bijlage I bij die richtlijn, betreffende de „inhoud van de netverklaring”, is als volgt verwoord:

„De in artikel 3 bedoelde netverklaring bevat de volgende informatie:

[…]

2. een gedeelte waarin de heffingsbeginselen en de tarieven opgenomen zijn. Dit zal de nodige details over het heffingsstelsel bevatten, alsmede voldoende gegevens over gebruiksrechten in verband met de in bijlage II genoemde diensten die door één leverancier worden verschaft. De voor de toepassing van artikel 7, leden 4 en 5, en de artikelen 8 en 9 gebruikte methode, voorschriften en, indien van toepassing, schalen worden nader omschreven. Voorts bevat dit gedeelte informatie over de reeds vastgestelde of verwachte wijzigingen van de gebruiksrechten;

[…]”

7 Bijlage III bij richtlijn 2001/14 bepaalt in punt 1:

„De dienstregeling wordt eenmaal per kalenderjaar vastgesteld."

Richtlijn 2012/34

8 De overwegingen 42 en 76 van richtlijn 2012/34 luiden:

„(42) De heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen moeten alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang bieden, waarbij zoveel mogelijk moet worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen. Deze regelingen moeten eerlijke concurrentie bij de verstrekking van spoorwegdiensten mogelijk maken.

[…]

(76) Ten behoeve van het efficiënte beheer en het eerlijke en niet-discriminerende gebruik van spoorweginfrastructuur, moet een toezichthoudende instantie worden ingesteld, die toeziet op de toepassing van de voorschriften van deze richtlijn en als beroepsinstantie optreedt, onverminderd de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Een dergelijke toezichthoudende instantie moet in staat zijn haar informatieverzoeken en besluiten af te dwingen door middel van passende sancties."

9 Artikel 3 van deze richtlijn, met het opschrift „Definities", 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 met name belast is met de aanleg, het beheer en het onderhoud van spoorweginfrastructuur, met inbegrip van het verkeersbeheer en de besturing en seingeving. De taken van de infrastructuurbeheerder op een net of een deel van een net kunnen aan verschillende instanties of ondernemingen worden toegewezen;

[…]

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

[…]

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

[…]

28) ‚dienstregeling': de informatie over alle geprogrammeerde bewegingen van treinen en rollend materieel, die gedurende de periode dat de dienstregeling geldt op de betreffende infrastructuur zullen worden uitgevoerd;

[…]"

10 Artikel 27 („Netverklaring") van richtlijn 2012/34, dat staat in afdeling 1 van hoofdstuk IV ervan, dat betrekking heeft op de regels inzake de „heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en [inzake de] toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit", luidt als volgt:

„1. De infrastructuurbeheerder stelt na overleg met de belanghebbenden een netverklaring op en maakt deze verklaring bekend, welke te verkrijgen is tegen betaling van een vergoeding die de kosten van bekendmaking ervan niet mag overschrijden. […]

2. De netverklaring beschrijft de aard van de voor spoorwegondernemingen beschikbare infrastructuur, en bevat informatie over de voorwaarden voor toegang […]. De inhoud van de netverklaring is opgenomen in bijlage IV.

3. De netverklaring wordt bijgewerkt en zo nodig gewijzigd.

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

11 Afdeling 2 van hoofdstuk IV van die richtlijn heeft betrekking op de „heffingen voor het gebruik van infrastructuur en diensten".

12 Artikel 56 van richtlijn 2012/34, „Taken van de toezichthoudende instantie", luidt als volgt:

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

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

[…]

d) de heffingsregeling;

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

[…]

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

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

[…]

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. […]

[…]

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 g).

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.

[…]

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.

[…]”

13 Bijlage IV bij deze richtlijn, betreffende de „inhoud van de netverklaring", is als volgt verwoord:

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

[…]

2. Een gedeelte waarin de heffingsbeginselen en de tarieven opgenomen zijn. Dit zal de nodige details over het heffingsstelsel bevatten, alsmede voldoende informatie over gebruiksrechten en alle andere relevante informatie in verband met de toegang tot de in bijlage II genoemde diensten die door één leverancier worden verschaft. De voor de toepassing van [de artikelen] 31 tot en met 36 gebruikte methode, voorschriften en, indien van toepassing, schalen voor de bepaling van de kosten en heffingen worden nader omschreven. Voorts bevat dit gedeelte informatie over de reeds vastgestelde of de in de loop van de vijf volgende jaren verwachte wijzigingen van de gebruiksrechten, indien deze informatie beschikbaar is.

[…]"

14 Bijlage VII bij die richtlijn bepaalt in punt 1 dat „[d]e dienstregeling […] eenmaal per kalenderjaar [wordt] vastgesteld".

Duits recht

15 § 66 („Toezichthoudende instantie en haar taken") van het Eisenbahnregulierungsgesetz (spoorwegwet) van 29 augustus 2016 (BGBl. 2016 I, blz. 2082), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „ERegG"), bepaalt in de leden 1, 3 en 4:

„(1) Indien de houder van een toegangsrecht meent dat hij door besluiten van een spoorweginfrastructuurbedrijf is gediscrimineerd of anderszins in zijn rechten is geschaad, heeft hij […] het recht om een klacht in te dienen bij de toezichthoudende instantie.

[…]

(3) Indien geen overeenstemming wordt bereikt over de toegang of over een raamovereenkomst, kunnen de besluiten van het spoorweginfrastructuurbedrijf op verzoek van de houder van een toegangsrecht of ambtshalve door de toezichthoudende instantie worden getoetst. Het verzoek moet worden ingediend binnen de termijn waarbinnen het aanbod tot het sluiten van overeenkomsten overeenkomstig § 13, lid 1, tweede volzin, of § 54, derde volzin, kan worden aanvaard.

(4) Met name kunnen, op verzoek of ambtshalve, worden getoetst:

[…]

5. de heffingsregeling;

6. de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten die de houder van een toegangsrecht moet of zou moeten betalen;

7. de hoogte of de structuur van de overige gebruiksrechten die de houder van een toegangsrecht moet of zou moeten betalen;

[…]”

16 § 67 ERegG, „Bevoegdheden van de toezichthoudende instantie, toezicht op de markt voor vervoersdiensten, uitvoeringsvoorschriften”, bepaalt in lid 1:

„De toezichthoudende instantie kan ten aanzien van spoorwegondernemingen en andere personen die zijn onderworpen aan deze wet de nodige maatregelen nemen om inbreuken op deze wet of op handelingen van de Europese Unie die rechtstreeks toepasselijk zijn op het binnen de werkingssfeer van deze wet vallende gebied, op te heffen of te voorkomen. Indien de toezichthoudende instantie haar bevelen ten uitvoer legt, bedraagt de dwangsom in afwijking van § 11, lid 3, van het Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz [(wet op de tenuitvoerlegging in bestuursrechtelijke zaken)] maximaal 500 000 EUR.”

17 § 68 ERegG, „Besluiten van de toezichthoudende instantie”, luidt als volgt:

„(1) De toezichthoudende instantie onderzoekt een klacht binnen een maand na ontvangst ervan. Daartoe verzoekt zij de belanghebbende partijen om alle informatie te verstrekken die nodig is voor de besluitvorming en houdt zij besprekingen met alle belanghebbende partijen. 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 mededingingsautoriteiten, neemt zij ambtshalve een besluit over de te nemen maatregelen om discriminatie en marktverstoring te voorkomen.

(2) Indien in de in § 66, leden 1 en 3, bedoelde omstandigheden het besluit van een spoorweginfrastructuurbedrijf afbreuk doet aan het recht van de houder van een recht op toegang tot spoorweginfrastructuur:

1. draagt de toezichthoudende instantie het spoorweginfrastructuurbedrijf op het besluit te wijzigen, of

2. neemt de toezichthoudende instantie een besluit over de geldigheid van de overeenkomst of de heffingen, verklaart zij strijdige overeenkomsten onverbindend en stelt zij de contractuele voorwaarden of de heffingen vast.

Het in de eerste volzin bedoelde besluit kan ook betrekking hebben op de netverklaring of op de voorwaarden voor het gebruik van de dienstvoorzieningen.

(3) De toezichthoudende instantie kan het spoorweginfrastructuurbedrijf voor de toekomst verplichten om de in § 66, lid 4, bedoelde maatregelen te wijzigen of vervallen te verklaren, voor zover deze niet in overeenstemming zijn met deze wet of met handelingen van de Europese Unie die rechtstreeks toepasselijk zijn op het binnen de werkingssfeer van deze wet vallende gebied.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

18 Verzoeksters in de hoofdgedingen zijn of waren spoorwegvervoersbedrijven die in Duitsland op regionaal niveau vervoersdiensten aanbieden of aanboden met gebruikmaking van de aan DB Netz, interveniënte in de hoofdgedingen, toebehorende spoorweginfrastructuur.

19 DB Netz maakt deel uit van het concern Deutsche Bahn AG. Zij exploiteert het grootste spoorwegnet in Duitsland en heft in die hoedanigheid rechten voor het gebruik van de infrastructuur. Deze rechten worden voor elke spoorwegvervoersonderneming individueel vastgesteld op basis van de tarieven die zijn vastgesteld in de door DB Netz bekendgemaakte netverklaring. Deze tarieven gelden telkens voor een dienstregelingstijdvak, te weten één jaar.

20 Verzoeksters in de hoofdgedingen zijn van mening dat de door DB Netz vastgestelde tarieven die golden in respectievelijk de dienstregelingstijdvakken van 2002/2003 tot en met 2010/2011, deels onrechtmatig waren omdat zij een „regionale factor" bevatten die discriminerend was voor ondernemingen die regionale routes exploiteerden. Bijgevolg betaalden zij de door DB Netz geëiste rechten onder voorbehoud, betaalden zij een lager bedrag en hielden zij een deel in.

21 Deze tarieven waren verschillende keren ex ante gecontroleerd door de Bundesnetzagentur, de nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector in Duitsland. Het Duitse recht voorzag immers in een controle vooraf van de heffingsbeginselen en kende een recht op beroep toe aan die instantie, waarvan zij in casu echter geen gebruik heeft gemaakt. Voorts heeft de Bundesnetzagentur vanaf 2008 verschillende controles verricht van de „regionale factoren", die sinds 1 januari 2003 deel uitmaakten van de tarieven van DB Netz.

22 Bij besluit van 5 maart 2010 heeft de Bundesnetzagentur de netverklaring die door DB Netz was opgesteld voor dienstregelingsjaar 2010/2011 en die op 12 december 2010 in werking zou treden, ongeldig verklaard voor zover deze een dergelijke „regionale factor" bevatte. Uit dat besluit bleek dat het aan de civiele rechters stond om te beslissen over de terugbetaling van de op basis van die factor eventueel te veel geïnde heffingen.

23 DB Netz heeft beroep ingesteld tegen dat besluit, dat vervolgens door de Bundesnetzagentur is ingetrokken toen er met DB Netz een publiekrechtelijke overeenkomst werd gesloten. Die overeenkomst voorzag in de toepassing van een verlaagde regionale factor voor de geldigheidsperiode van de dienstregeling voor 2010/2011, en vervolgens in de opheffing van die factor met ingang van de inwerkingtreding van de dienstregeling voor 2011/2012.

24 Verschillende spoorwegvervoersondernemingen, waaronder verzoeksters in de hoofdgedingen voor een gedeelte van de litigieuze heffingen, hebben zich tot de civiele rechter gewend met vorderingen tot terugbetaling van de door DB Netz vermeend te veel geheven infrastructuurgebruiksrechten. Teneinde uitspraak te doen op deze vorderingen heeft de civiele rechter in de regel per geval getoetst of de heffingen billijk waren. Deze praktijk is door het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) bevestigd in een arrest van 18 oktober 2011 (KZR 18/10).

25 In het arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), heeft het Hof evenwel geoordeeld dat richtlijn 2001/14, de voorganger van richtlijn 2012/34, in de weg stond aan de toepassing van een nationale regeling op grond waarvan de gewone rechter per geval een billijkheidstoetsing van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur verricht. In het bijzonder volgt uit punt 97 van dat arrest dat terugbetaling van gebruiksrechten op grond van

civielrechtelijke bepalingen enkel kan worden overwogen in het geval dat, overeenkomstig het nationale recht, vooraf door de toezichthoudende instantie of door een rechter die de beslissing van deze instantie heeft getoetst, is vastgesteld dat het gebruiksrecht onrechtmatig is in het licht van de regelgeving inzake de toegang tot spoorweginfrastructuur, en voor zover met betrekking tot dit verzoek tot terugbetaling beroep bij de nationale civiele rechter kan worden ingesteld in plaats van het beroep als bepaald in deze regeling.

26 Na de uitspraak van het arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), hebben verzoeksters in de hoofdgedingen de Bundesnetzagentur met een beroep op de §§ 66 en 68 ERegG verzocht, ten eerste, vast te stellen dat de door DB Netz tijdens de geldigheidsperioden van de dienstregelingen van 2002/2003 tot en met 2010/2011 geheven infrastructuurgebruiksrechten ongeldig zijn, en, ten tweede, DB Netz te verplichten hun de te veel geïnde heffingen terug te betalen.

27 Deze vorderingen zijn afgewezen bij beslissingen van de Bundesnetzagentur van 11 oktober 2019, 3 juli 2020 en 11 december 2020, op grond dat zij niet-ontvankelijk waren wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag die een toetsing achteraf van de betrokken heffingen zou toelaten. Ter onderbouwing van deze beslissingen voerde de Bundesnetzagentur aan dat de spoorwegvervoersondernemingen de mogelijkheid hebben gehad om de heffingen tijdens hun respectieve geldigheidsperioden aan te vechten.

28 Bij beroepen, ingesteld op 6 en 9 november 2019, hebben verzoeksters in de hoofdgedingen het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), de verwijzende rechter, verzocht vast te stellen dat de Bundesnetzagentur de betrokken door DB Netz geïnde heffingen achteraf diende te toetsen, deze in voorkomend geval met werking ex tunc ongeldig diende te verklaren en uitspraak diende te doen over de op DB Netz rustende terugbetalingsverplichting.

29 De verwijzende rechter is van mening dat artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 dient te worden uitgelegd om hem in staat te stellen de bij hem aanhangig gemaakte gedingen te beslechten.

30 Volgens hem ziet het in lid 1 van dit artikel 56 bedoelde beroep alleen op schade die zich reeds heeft voorgedaan en die het gevolg is van huidige schendingen van de toepasselijke regeling of van schendingen daarvan in het verleden. Voor het preventief optreden van de toezichthoudende instantie gelden daarentegen afzonderlijke regels, die zijn vastgelegd in artikel 56, lid 2. Voorts vloeit uit artikel 56, leden 6 en 9, voort dat de toezichthoudende instantie over een ruime beoordelingsmarge beschikt. Zo kan zij, indien bij haar een klacht wordt ingediend, „de nodige maatregelen [nemen] om de situatie te verhelpen” en wanneer zij ambtshalve optreedt „passende maatregelen nemen om discriminatie” op te heffen.

31 Deze uitlegging van artikel 56 van richtlijn 2012/34 wordt zijns inziens gestaafd door de doelstellingen van deze richtlijn. Blijkens de overwegingen 42 en 76 ervan beoogt richtlijn 2012/34 onder meer te waarborgen dat aan alle spoorwegvervoersondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang tot infrastructuur wordt geboden, en moet de toezichthoudende instantie ervoor zorgen dat deze doelstelling wordt verwezenlijkt.

32 De verwijzende rechter beklemtoont in dit verband dat de procedure voor controle vooraf waarin in het Duitse recht zijns inziens was voorzien en die de toezichthoudende instantie in staat stelde zich uit te spreken over de heffingsbeginselen voordat deze in werking traden, geen oplossing bood voor het ontbreken van controle achteraf.

33 Bovendien meent die rechter dat het arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), bevestigt dat er een recht op „terugbetaling" van de in het verleden ten onrechte geheven gebruiksrechten bestaat. Dit recht kan echter alleen worden uitgeoefend indien de toezichthoudende instantie voordien heeft vastgesteld dat die heffingen onrechtmatig waren. Indien deze instantie niet bevoegd zou zijn om heffingen te controleren waarvan het toepassingstijdvak voorbij is, zou aan de spoorwegvervoersondernemingen bijgevolg het recht op een doeltreffende voorziening in rechte worden ontnomen, terwijl de infrastructuurbeheerder het genot van de onrechtmatige heffingen zou behouden.

34 De verwijzende rechter betwijfelt daarentegen dat het Unierecht vereist dat die instantie zelf kan beslissen over de bedragen van de terug te betalen heffingen of terugbetaling ervan kan gelasten. Niettegenstaande het reguleringskader is de verhouding tussen de spoorwegvervoersondernemingen en de infrastructuurbeheerders immers contractueel van aard en valt deze naar haar aard binnen de bevoegdheid van de civiele rechters.

35 Volledigheidshalve beklemtoont de verwijzende rechter dat het voor de beslechting van de bij hem aanhangig gemaakte gedingen noodzakelijk is dat wordt bepaald of de §§ 66 en volgende ERegG, die de grondslag voor de vorderingen van verzoeksters in de hoofdgedingen vormen, conform het Unierecht moeten worden uitgelegd dan wel of gelet op het arrest van 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), artikel 56 van richtlijn 2012/34 rechtstreeks toepasselijk is.

36 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Köln de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende 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 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 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 aldus worden uitgelegd dat de daarin 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] en artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU], wanneer terugbetaling van onrechtmatige oude gebruiksrechten op grond van de bepalingen van het nationale civiele recht volgens de rechtspraak van het Hof in [het arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834),] uitgesloten is zonder een beslissing van de toezichthoudende instantie op een klacht?"

Procedure bij het Hof

37 Bij brief, ingekomen bij het Hof op 29 juni 2023, dat wil zeggen na het einde van de schriftelijke en de mondelinge behandeling, heeft de verwijzende rechter het Hof ervan in kennis gesteld dat hij bij beslissing van 27 juni 20023 de bij hem aanhangige zaak had beëindigd met betrekking tot Ostseeland Verkehrs GmbH, op grond dat deze partij afstand heeft gedaan van haar beroep.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

38 Vooraf moet worden opgemerkt dat de gestelde vragen betrekking hebben op richtlijn 2012/34, maar de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde infrastructuurgebruiksrechten zijn vastgesteld en geheven toen de voorganger daarvan, te weten richtlijn 2001/14, van kracht was. Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben zich evenwel pas na het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2012/34 tot de Duitse toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector, te weten de Bundesnetzagentur, gewend met het verzoek vast te stellen dat die heffingen onrechtmatig waren.

39 Zoals de advocaat-generaal in punt van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, hoeft in casu echter niet te worden bepaald of richtlijn 2012/34 dan wel richtlijn 2001/14 moet worden toegepast. De door de verwijzende rechter bedoelde regels, te weten die in artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 komen in wezen overeen met de regels in artikel 30, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 2001/14 (zie in die zin arrest van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punt 64). Hieruit volgt dat de uitlegging ervan in beginsel dezelfde moet zijn en dat de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van deze bepalingen van richtlijn 2001/14 bijgevolg mutatis mutandis kan worden toegepast op de vergelijkbare bepalingen van richtlijn 2012/34.

40 In die omstandigheden dienen de gestelde vragen, in navolging van de verwijzende rechter, te worden beantwoord op basis van richtlijn 2012/34.

Eerste tot en met derde vraag

41 Met de eerste tot en met de derde vraag, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die elke bevoegdheid van de met een verzoek krachtens lid 1 van dit artikel aangezochte

toezichthoudende instantie uitsluit om de rechtmatigheid na te gaan van infrastructuurgebruiksrechten waarvan het toepassingstijdvak voorbij is en om de ongeldigheid ervan met werking ex tunc vast te stellen.

42 In dit verband moet worden vastgesteld dat richtlijn 2012/34, net als richtlijn 2001/14, die daaraan voorafging, tot doel heeft niet-discriminerende toegang tot spoorweginfrastructuur te verzekeren (zie in die zin arrest van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak), met name door te vereisen, zoals blijkt uit overweging 42 ervan, dat de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen eerlijke concurrentie bij de verstrekking van spoorwegdiensten mogelijk maken.

43 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, wordt de uitsluitende bevoegdheid van de toezichthoudende instantie om kennis te nemen van elk geschil met betrekking tot artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34, gerechtvaardigd door die doelstellingen en impliceert zij de specifieke bevoegdheden die haar zijn toegekend krachtens de leden 1, 6 en 9 van dat artikel (zie naar analogie arrest van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punt 60).

44 In het bijzonder moet die instantie overeenkomstig artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34, wanneer bij haar een klacht is ingediend, de nodige maatregelen nemen om de situatie te verhelpen, onverminderd haar bevoegdheid om, zo nodig ambtshalve, passende maatregelen te nemen om iedere discriminatie van „aanvragers” in de zin van artikel 3, punt 19, van deze richtlijn, te weten met name spoorwegondernemingen, iedere verstoring van de markt van spoorwegdiensten en iedere andere ongewenste ontwikkeling van die markt tegen te gaan (zie in die zin arrest van 3 mei 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, punten 55, 56 en 61).

45 Uit artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34 volgt ook dat de gevolgen van de beslissingen van de toezichthoudende instantie niet beperkt blijven tot de partijen in het voor haar aanhangige geding, maar bindend zijn voor alle betrokken partijen uit de spoorwegsector, of dit nu de vervoersondernemingen of de infrastructuurbeheerders zijn. Aldus kan deze instantie alle betrokken ondernemingen waarborgen dat zij gelijke toegang tot de infrastructuur hebben en kan zij de handhaving van een eerlijke concurrentie in de sector van spoorwegdiensten verzekeren (zie naar analogie arrest van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Wanneer een spoorwegvervoersonderneming beroep heeft ingesteld bij de toezichthoudende instantie, die dient te verzekeren dat zowel de infrastructuurbeheerders als de exploitanten van spoorwegdiensten hun verplichtingen nakomen, moet deze instantie volgens de bewoordingen van artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34 onderzoeken of er sprake is van oneerlijke behandeling, discriminatie of enig ander nadeel. Daaronder vallen onder meer kwesties inzake de heffing van rechten voor het gebruik van de infrastructuur (zie naar analogie arrest van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punt 73).

47 Zoals de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft opgemerkt, staat tegenover de mogelijkheid voor de spoorwegvervoersondernemingen om zich tot de toezichthoudende instantie te wenden, de bevoegdheid van deze instantie om na te gaan of de besluiten van de infrastructuurbeheerder betreffende de gebruiksrechten al dan niet rechtmatig zijn, hetgeen wordt bevestigd door artikel 56, lid 6, van richtlijn 2012/34, aangezien daarin is bepaald dat die instantie erop moet toezien dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde heffingen in overeenstemming zijn met hoofdstuk IV, afdeling 2, van die richtlijn, waarin de heffingen voor het gebruik van infrastructuur en diensten zijn geregeld, en dat zij niet-discriminerend zijn.

48 Daaruit volgt dat de toezichthoudende instantie, die is aangezocht krachtens artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34, niet rechtsgeldig kan weigeren haar bevoegdheid uit te oefenen om zich uit spreken over de rechtmatigheid van infrastructuurgebruiksrechten die in het verleden zijn geïnd (zie naar analogie arrest van 27 oktober 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, punten 74 en 87).

49 In het bijzonder kan de bevoegdheid van die instantie om de rechtmatigheid van infrastructuurgebruiksrechten na te gaan niet afhankelijk worden gesteld van de omstandigheid dat zij vóór dan wel ná de afloop van de respectieve toepassingstijdvakken van die heffingen is aangezocht.

50 Ten eerste volgt uit de bewoordingen van artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 dat de aan de toezichthoudende instantie verleende bevoegdheden geenszins gekoppeld zijn aan die toepassingstijdvakken.

51 Voor deze vaststelling is steun te vinden in het feit dat richtlijn 2012/34 die tijdvakken niet bepaalt en de toepasselijkheid van de infrastructuurgebruiksrechten of van de daaraan ten grondslag liggende heffingsregelingen niet beperkt tot een bepaalde duur. In het bijzonder blijft artikel 27 van richtlijn 2012/34 junctis artikel 3, punt 26, ervan en bijlage IV erbij, net als artikel 3 van richtlijn 2001/14 junctis artikel 2, onder j), ervan en bijlage I erbij, er immers toe beperkt te bepalen dat de infrastructuurbeheerder verplicht is een netverklaring bekend te maken die onder meer de voorwaarden voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur, daaronder begrepen de heffingsbeginselen, de tarieven en de heffingen, vaststelt, zonder de geldigheidsduur van die verklaring te beperken.

52 Een beperking van de geldigheidsduur van de gebruiksrechten of van de daaraan ten grondslag liggende heffingsregelingen kan evenmin worden afgeleid uit de regels betreffende de jaarlijkse dienstregeling. Krachtens artikel 3, punt 28, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage VII erbij, zoals ook het geval was voor artikel 2, onder m), van richtlijn 2001/14, gelezen in samenhang met bijlage III erbij, heeft de dienstregeling ongetwijfeld een geldigheidsperiode van slecht één jaar. Deze dienstregeling blijft echter beperkt tot het bijeenbrengen van „de gegevens over alle geprogrammeerde bewegingen van treinen en rollend materieel, die […] op de betreffende infrastructuur zullen worden uitgevoerd” en betreft dus niet de tarieven en de gebruiksrechten.

53 Ten tweede zou een uitlegging van artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 volgens welke de reeds door de infrastructuurbeheerder geïnde infrastructuurgebruiksrechten slechts kunnen worden aangevochten tijdens de geldigheidsduur van het daaraan ten grondslag liggende tarief, afbreuk doen aan de doeltreffendheid van het bij deze bepaling ingestelde controlesysteem en daarmee aan de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelen.

54 Een dergelijke uitlegging belemmert immers de taak van de toezichthoudende instantie die, zoals blijkt uit de punten 42 tot en met 47 van dit arrest, erin bestaat te waarborgen dat alle betrokken ondernemingen gelijke toegang tot de infrastructuur hebben en te verzekeren dat een eerlijke concurrentie in de sector van spoorwegdiensten wordt gehandhaafd. Die uitlegging zou ook ten onrechte het in artikel 56, leden 1, 9 en 10, van richtlijn 2012/34 vastgelegde recht van de spoorwegvervoersondernemingen beperken om bij de toezichthoudende instantie de infrastructuurgebruiksrechten te betwisten en, in voorkomend geval, het door deze instantie

genomen besluit aan rechterlijk toezicht te onderwerpen door zich tot de daartoe bevoegde rechter te wenden (zie naar analogie arrest van 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, punt 57).

55 Zoals de advocaat-generaal in de punten 44, 45, 47 en 48 van zijn conclusie heeft opgemerkt, impliceert de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie om de rechtmatigheid van de in het verleden geïnde infrastructuurgebruiksrechten te controleren, los van de vraag of de desbetreffende toepassingstijdvakken reeds zijn afgelopen, bovendien noodzakelijkerwijs dat deze instantie in voorkomend geval de ongeldigheid van die de heffingen met werking ex tunc kan vaststellen.

56 In het bijzonder zou een beperking van de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie tot het vaststellen van besluiten die uitsluitend effect voor de toekomst hebben, grotendeels het nut ontnemen aan de controle van in het verleden geïnde infrastructuurgebruiksrechten en aldus afbreuk doen aan de nuttige werking van artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34.

57 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat deze bepalingen zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat die bepaalt dat de toezichthoudende instantie niet bevoegd is om de rechtmatigheid te controleren van infrastructuurgebruiksrechten waarvan het toepassingstijdvak voorbij is en evenmin om in voorkomend geval met werking ex tunc vast te stellen dat die heffingen ongeldig zijn.

58 Blijkens de verwijzingsbeslissing en zoals ter terechtzitting bij het Hof is bevestigd, kan een dergelijke beperking van de bevoegdheid van de Duitse toezichthoudende instantie in casu voortvloeien uit § 68, lid 3, ERegG.

59 In dit verband zij eraan herinnerd dat het beginsel van voorrang van het Unierecht de nationale rechterlijke instanties met name ertoe verplicht om hun nationale recht zoveel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen teneinde de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen [arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

60 De verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht kent echter bepaalde beperkingen en kan met name niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht [arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

61 Tevens zij eraan herinnerd dat het voorrangsbeginsel de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, de verplichting oplegt om, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de volle werking van de vereisten van dat recht in het bij hem aanhangige geding te verzekeren door zo nodig op eigen gezag elke, zelfs latere, nationale regeling of praktijk die in strijd is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing van die nationale regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten [arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61, en 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 37].

62 Wat het in artikel 56, leden 1, 9 en 10, van richtlijn 2012/34 bedoelde beroep van spoorwegvervoersondernemingen bij bestuurlijke en rechterlijke instanties betreft, deze bepalingen zijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig en hebben derhalve rechtstreekse werking. Daaruit volgt dat zij gelden voor alle autoriteiten van de lidstaten, en dus niet alleen voor de nationale rechters maar ook voor alle bestuursorganen, de gedecentraliseerde instanties daaronder begrepen, en dat deze autoriteiten gehouden zijn die bepalingen toe te passen (zie in die zin arresten van 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punt 33, en 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, punt 58).

63 Bijgevolg staat het niet alleen aan de verwijzende rechter, maar eventueel ook aan de Bundesnetzagentur om § 68, lid 3, ERegG zoveel mogelijk conform artikel 56, leden 1, 9 en 10, van richtlijn 2012/34 uit te leggen en, ingeval een dergelijk uitlegging zou worden geacht contra legem te zijn, deze bepaling van het Duitse recht buiten toepassing te laten opdat de spoorwegvervoersondernemingen hun recht kunnen uitoefenen om de rechtmatigheid van in het verleden geheven infrastructuurgebruiksrechten te betwisten.

64 Voorts dient te worden beklemtoond dat noch artikel 56, leden 1, 9 en 10, van richtlijn 2012/34, noch een andere bepaling van deze richtlijn voorziet in een termijn die belet dat de ondernemingen na het verstrijken ervan de rechtmatigheid van de infrastructuurgebruiksrechten nog kunnen betwisten.

65 Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, staat het in die omstandigheden overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie, aan elke lidstaat om redelijke tijdsbeperkingen vast te stellen die gelden voor beroepen waarmee aanvragers, waaronder spoorwegvervoersondernemingen, de toezichthoudende instantie overeenkomstig artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34 verzoeken de rechtmatigheid van besluiten van de infrastructuurbeheerder te controleren, met name op het punt van de tarieven en de structuur van infrastructuurgebruiksrechten, op voorwaarde dat het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen (zie naar analogie arresten van 28 november 2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, punten 20 en 21, en 19 december 2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, punt 46).

66 Voorts moet worden vastgesteld dat de door richtlijn 2012/34 nagestreefde doelen in het nationale recht moeten worden verwezenlijkt met inachtneming van de vereisten van rechtszekerheid, hetgeen met betrekking tot die tijdsbeperkingen betekent dat de lidstaten verplicht zijn om een termijnregeling in te voeren die voldoende nauwkeurig, duidelijk en voorzienbaar is om een belanghebbende in staat te stellen zijn rechten en plichten te kennen (zie naar analogie arrest van 18 oktober 2012, Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 In de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting van 15 juni 2023 is betoogd dat het Duitse recht geen specifieke termijn bevat voor het instellen van een beroep krachtens artikel 56, lid 1, van richtlijn 2012/34. Het staat echter niet aan het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van het Duitse recht. De verwijzende rechter dient vast te stellen welke verjarings- en vervalregels er in het Duitse recht bestaan die kunnen worden toegepast op de vorderingen van verzoeksters in de hoofdgedingen, na te gaan dat die regels een termijnregeling inhouden die voldoende nauwkeurig, duidelijk en voorzienbaar is, en te bepalen of die vorderingen binnen de gestelde termijnen zijn ingediend.

68 Gelet op een en ander dient op de eerste tot en met de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die elke bevoegdheid van de met een verzoek krachtens artikel 56, lid 1, aangezochte toezichthoudende instantie uitsluit om de rechtmatigheid na te gaan van infrastructuurgebruiksrechten waarvan het toepassingstijdvak voorbij is en om de ongeldigheid ervan met werking ex tunc vast te stellen.

Vierde vraag

69 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34 aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat de toezichthoudende instantie terugbetaling van de infrastructuurgebruiksrechten kan gelasten wanneer het nationale recht deze bevoegdheid toekent aan de civiele rechter.

70 In dit verband zij in herinnering gebracht dat, zoals blijkt uit punt 44 van dit arrest, krachtens artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34, wanneer bij een toezichthoudende instantie een klacht is ingediend, zij de nodige maatregelen neemt om de situatie te verhelpen, onverminderd haar bevoegdheid om, zo nodig ambtshalve, passende maatregelen te nemen om iedere discriminatie van aanvragers, te weten onder meer spoorwegondernemingen, iedere verstoring van de markt van spoorwegdiensten en iedere andere ongewenste ontwikkeling van die markt tegen te gaan.

71 Uit het antwoord op de eerste tot en met de derde vraag vloeit voort dat deze bepaling vereist dat de toezichthoudende instantie met name bevoegd is om de ongeldigheid van infrastructuurgebruiksrechten met werking ex tunc vast te stellen. Voor de terugbetaling van dergelijke heffingen geldt echter iets anders.

72 Zoals de advocaat-generaal, na een analyse van de bewoordingen van artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34, in de punten 73 en 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verplicht deze bepaling de lidstaten niet om de toezichthoudende instantie de bevoegdheid te verlenen om zelf de terugbetaling van de infrastructuurgebruiksrechten te gelasten, maar staat zij hun in het kader van hun procedurele autonomie toe andere systemen te ontwikkelen, die bijvoorbeeld inhouden dat de civiele rechter afzonderlijk kennisneemt van vorderingen tot terugbetaling.

73 Ook voor de doeltreffendheid van artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34 is niet vereist dat de toezichthoudende instantie hoe dan ook zelf uitspraak kan doen over de terugbetaling van de infrastructuurgebruiksrechten waarvan zij heeft vastgesteld dat zij onrechtmatig zijn.

74 Wanneer, ten eerste, die instantie vaststelt dat de door de infrastructuurbeheerder toegepaste tarieven en infrastructuurgebruiksrechten ongeldig zijn, kunnen de betrokkenen in de spoorwegsector, wegens de in punt 45 van dit arrest in herinnering gebrachte bindende werking van haar besluiten ten aanzien van al die betrokkenen, hun rechten en verplichtingen met zekerheid kennen. Om de ondernemingen die menen te zijn gediscrimineerd in staat te stellen hun rechten te doen gelden en aldus de daadwerkelijke opheffing van mededingingsverstoringen te verzekeren, lijkt het in die omstandigheden niet noodzakelijk dat die instantie, met het oog op een bevel tot terugbetaling van de ten onrechte betaalde heffingen, tevens de exacte bedragen van die heffingen bepaalt.

75 Ten tweede verplicht artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34 de toezichthoudende instantie weliswaar om binnen een bijzonder korte termijn uitspraak te doen over elke klacht, maar hoewel deze instantie om redenen van rechtszekerheid zo spoedig mogelijk uitspraak moet doen

over de rechtmatigheid van de betwiste infrastructuurgebruiksrechten, ongeacht of het gaat om heffingen die thans van kracht zijn dan wel om heffingen waarvan het toepassingstijdvak voorbij is, vereisen die redenen niet dat na de vaststelling van een besluit waarbij de ongeldigheid van de betrokken heffingen is geconstateerd, de terug te betalen bedragen, in voorkomend geval vermeerderd met rente, binnen diezelfde termijn worden vastgesteld.

76 Deze uitlegging van artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34 is reeds bevestigd door het Hof, dat heeft geoordeeld dat het de lidstaten vrijstaat te bepalen dat de beslissing tot terugbetaling van de te veel geheven infrastructuurgebruiksrechten niet wordt genomen door de toezichthoudende instantie maar door de civiele rechter die overeenkomstig het burgerlijk recht uitspraak doet, op voorwaarde evenwel dat vooraf door deze instantie is vastgesteld dat die heffingen onrechtmatig zijn (zie in die zin arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 97).

77 In dit verband moet nog worden beklemtoond, zoals ook de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusies heeft gedaan, dat wanneer de lidstaten in hun nationale recht de beroepswegen vastleggen waarmee de infrastructuurbeheerder kan worden gedwongen de te veel geheven infrastructuurgebruiksrechten terug te betalen, en met name wanneer zij ervoor kiezen daartoe een exclusieve bevoegdheid toe te kennen aan de civiele rechter, zij gehouden zijn de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht te nemen.

78 Gelet op het voorgaande dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34 aldus moet worden uitgelegd dat het niet vereist dat de toezichthoudende instantie zelf de terugbetaling van de infrastructuurgebruiksrechten kan gelasten wanneer het nationale recht deze bevoegdheid toekent aan de civiele rechter, mits daarbij de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen.

Vijfde vraag

79 Gelet op het antwoord op de eerste tot en met de derde vraag, hoeft de vijfde vraag niet te worden beantwoord, aangezien die slechts is gesteld voor het geval dat het Hof de eerste tot en met de derde vraag ontkennend zou beantwoorden.

Kosten

80 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 56, leden 1, 6 en 9, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die elke bevoegdheid van de met een verzoek krachtens artikel 56, lid 1, aangezochte toezichthoudende instantie uitsluit om de rechtmatigheid na te gaan van infrastructuurgebruiksrechten waarvan het

toepassingstijdvak voorbij is en om de ongeldigheid ervan met werking ex tunc vast te stellen.

2) Artikel 56, lid 9, van richtlijn 2012/34

moet aldus worden uitgelegd dat

het niet vereist dat de toezichthoudende instantie zelf de terugbetaling van de infrastructuurgebruiksrechten kan gelasten wanneer het nationale recht deze bevoegdheid toekent aan de civiele rechter, mits daarbij de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen.

ondertekeningen