

D

C-12/20-1

13 A 2224/18
18 K 1866/16 Köln

Abschrift

Eingetragen in das Register des Gerichtshofes unter der Nr.	1139317
Luxemburg, den	14. 01. 2020
Fax/E-mail:	<i>[Signature]</i>
eingegangen am:	13.1.20
Der Kanzler, im Auftrag Maria Krausenböck Verwaltungsrätin	

B e s c h l u s s

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der DB Netz AG, vertreten durch die Vorstände

; Theodor-Heuss-Allee 7, 60486 Frankfurt,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Freshfields Bruckhaus Deringer,
Potsdamer Platz 1, 10785 Berlin,
Az.: 115776.0066 MK / HK,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4,
53113 Bonn, Az.: JPC/g B 1940,

Beklagte,

wegen Eisenbahnregulierungsrechts (Regulatorische Kontrolle von Schienen-
netz-Benutzungsbedingungen über die Anmeldung grenzüberschrei-
tender Zugtrassen in Güterverkehrskorridoren nach der Verordnung
(EU) Nr. 913/2010)

hat der 13. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 10. Dezember 2019

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht S a n d e r ,

die Richterin am Oberverwaltungsgericht S c h i l d w ä c h t e r ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht D r . S a n d e r ,

den ehrenamtlichen Richter K l o s t e r m a n n ,

den ehrenamtlichen Richter M e t z g e r ,

CURIA GRAFFE Luxembourg	
Entrée	13. 01. 2020

[Signature]

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt. Es wird gemäß Art. 267 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den folgenden Fragen eingeholt:

1. Ist die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 insbesondere im Hinblick auf die in Art. 13 Abs. 1, Art. 14 Abs. 9 und Art. 18 Buchst. c) dieser Verordnung dem Verwaltungsrat eines Güterverkehrskorridors zugewiesenen Aufgaben dahin auszulegen, dass der Verwaltungsrat für einen Güterverkehrskorridor ermächtigt ist, das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle selber festzulegen und dabei etwa – wie unter den vorliegenden Umständen – die ausschließliche Anwendung eines elektronischen Buchungstools vorzuschreiben, oder unterfällt dieses Verfahren den allgemeinen Bestimmungen aus Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU, so dass es allein durch die an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Infrastrukturbetreiber in ihren jeweiligen Schienennetz-Nutzungsbedingungen geregelt werden darf?

2. Falls die erste Frage dahin zu beantworten ist, dass eine Regelung des unter Ziffer 1 genannten Verfahrens allein in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen der an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Infrastrukturbetreiber zu erfolgen hat, richtet sich die Überprüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen durch eine nationale Regulierungsstelle insoweit nach Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 oder ebenfalls ausschließlich nach den Bestimmungen der Richtlinie 2012/34/EU und den zu ihrer Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften?

a) Falls sich die Überprüfung nach Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 richtet, ist es mit dessen Bestimmungen vereinbar, dass eine nationale Regulierungsstelle eine Regelung in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen wie die unter Ziffer 1 genannte beanstandet, ohne dabei gemeinsam und in der Sache einheitlich mit den Regulierungsstellen der übrigen am Güterverkehrskorridor beteiligten Staaten vorzugehen oder diese zumindest in dem Bemühen um ein einheitliches Vorgehen vorab zu konsultieren?

b) Soweit sich die Überprüfung nach den Bestimmungen der Richtlinie 2012/34/EU und den zu ihrer Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften richtet, ist es mit diesen, insbesondere der in Art. 57 Abs. 1 Satz 2 dieser Richtlinie vorgesehenen allgemeinen Koordinierungspflicht vereinbar, dass eine nationale Regulierungsstelle eine solche Regelung bean-

standet, ohne dabei gemeinsam und in der Sache einheitlich mit den Regulierungsstellen der übrigen am Güterverkehrskorridor beteiligten Staaten vorzugehen oder diese zumindest in dem Bemühen um ein einheitliches Vorgehen vorab konsultiert zu haben?

3. Falls die erste Frage dahin zu beantworten ist, dass der Verwaltungsrat für einen Güterverkehrskorridor ermächtigt ist, das in Ziffer 1 genannte Verfahren selber festzulegen, ist eine nationale Regulierungsstelle nach Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 oder den Bestimmungen der Richtlinie 2012/34/EU und den zu ihrer Umsetzung geschaffenen Rechtsvorschriften befugt, die Schienennetz-Nutzungsbedingungen eines Infrastrukturbetreibers auf mehr als ihre inhaltliche Übereinstimmung mit dem durch den Verwaltungsrat festgelegten Verfahren zu überprüfen und gegebenenfalls zu beanstanden, wenn die Schienennetz-Nutzungsbedingungen eines Infrastrukturbetreibers Regelungen zu diesem Verfahren enthalten? Falls dies zu bejahen sein sollte, wie sind die unter Ziffer 2 Buchst. a) und b) aufgeführten Fragen im Hinblick auf diese Befugnis der Regulierungsstelle zu beantworten?

4. Soweit den nationalen Regulierungsstellen ausgehend von den vorherigen Fragen Befugnisse zur Überprüfung des in Ziffer 1 genannten Verfahrens zustehen, ist Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 dahin auszulegen, dass es sich bei der nach dieser Vorschrift durch den Exekutivrat festgelegten Rahmenregelung um die nationalen Regulierungsstellen und die nationalen Gerichte bindendes Unionsrecht handelt, dem ein Anwendungsvorrang vor nationalem Recht zukommt und das der letztverbindlichen Auslegung des Gerichtshofs unterliegt?

5. Falls die vierte Frage zu bejahen ist, steht die nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 durch die Exekutivräte sämtlicher Güterverkehrskorridore unter Art. 8 Abs. 2 der jeweiligen Rahmenregelung getroffene Bestimmung, nach der die Korridorkapazität über ein internationales Antragssystem zu veröffentlichen und zuzuweisen ist, welches soweit wie möglich mit den anderen Güterverkehrskorridoren abgestimmt sein soll, der Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde entgegen, mit welcher einem an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Infrastrukturbetreiber für dessen Schienennetz-Nutzungsbedingungen Vorgaben zur Gestaltung dieses Antragssystems gemacht werden, die nicht mit den nationalen Regulierungsstellen der an den Güterverkehrskorridoren im Übrigen beteiligten Staaten abgestimmt sind?

Gründe:

I.

- 1 Die Klägerin gehört als einhundertprozentige Tochtergesellschaft zum bundeseigenen Konzern der Deutsche Bahn AG und ist ein öffentliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Sie betreibt das größte Schienennetz in der Bundesrepublik Deutschland und ist zudem an dem Betrieb europaweiter Güterverkehrskorridore im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (ABl. L 276 S. 22) in der zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 (ABl. L 348 S. 129) geänderten Fassung – Verordnung (EU) Nr. 913/2010 – beteiligt.

- 2 Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 regelt die Einrichtung und den Betrieb grenzüberschreitender Güterverkehrskorridore mit dem Ziel, ein europäisches Schienennetz für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr zu schaffen. Gemäß Art. 3 der Verordnung werden zu diesem Zweck schrittweise die im Anhang zur Verordnung aufgeführten neun Güterverkehrskorridore eingerichtet, von denen sechs das Schienennetz der Klägerin betreffen, nämlich die Korridore 1 („Rhein-Alpen“), 3 („Skandinavien-Mittelmeer“), 4 („Atlantik“), 7 („Orient/Östliches Mittelmeer“) und 8 („Nordsee-Ostsee“) sowie künftig auch der bis zum 10. November 2020 einzurichtende Korridor 9 („Rhein-Donau“). Mit der Leitung eines Güterverkehrskorridors sind insbesondere ein aus Vertretern der nationalen Behörden der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten zusammengesetzter Exekutivrat und ein durch die jeweils betroffenen Infrastrukturbetreiber eingerichteter Verwaltungsrat betraut. Gemäß Art. 13 Abs. 1 der Verordnung benennt oder gründet der Verwaltungsrat zudem für jeden Güterverkehrskorridor eine einzige Anlaufstelle, den sog. Corridor One Stop Shop – C-OSS –, damit die Nutzer des Korridors die Möglichkeit haben, an einem einzigen Ort und in einem einzigen Vorgang Infrastrukturkapazität für grenzüberschreitende Güterzüge zu beantragen. Die einzige Anlaufstelle weist nach Art. 13 Abs. 3 der Verordnung insbesondere die Kapazität auf im Voraus vereinbarten grenzüberschreitenden Zugtrassen, den sog. Pre-arranged Train Paths – PaPs –, zu. Der Exekutivrat legt gemäß Art. 14

Abs. 1 der Verordnung die Rahmenregelung für die Zuweisung von Fahrwegkapazität im Güterverkehrskorridor fest. Der Verwaltungsrat richtet nach Art. 14 Abs. 9 der Verordnung Verfahren ein, um zwischen den Betreibern der Infrastruktur eine optimale Koordinierung der Zuweisung von Kapazität zu gewährleisten, und erstellt und veröffentlicht nach Art. 18 der Verordnung ein Dokument mit Informationen zu den geltenden Nutzungsbedingungen eines Güterverkehrskorridors, das sog. Corridor Information Document – CID –. In der Praxis sämtlicher Güterverkehrskorridore, an denen die Klägerin beteiligt ist, wird für das Antragsverfahren beim C-OSS das elektronische Buchungstool „Path Coordination System“ – PCS – genutzt. Dabei handelt es sich um eine von der Infrastrukturbetreibervereinigung RailNetEurope – RNE – betriebene IT-Anwendung, die auch für die Beantragung grenzüberschreitender Zugtrassen außerhalb der Güterverkehrskorridore genutzt wird.

- 3 Als Betreiberin von Schienenwegen ist die Klägerin zudem in Umsetzung von Art. 27 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343 S. 32) in der zuletzt durch den Delegierten Beschluss (EU) 2017/2075 der Kommission vom 4. September 2017 (ABl. L 295, S. 69) geänderten Fassung – Richtlinie 2012/34/EU – bzw. früherer Richtlinienvorschriften vergleichbaren Inhalts nach nationalem Recht verpflichtet, Schienennetz-Benutzungsbedingungen aufzustellen und zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung ergibt sich zu dem für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage im vorliegenden Verfahren maßgeblichen Zeitpunkt aus § 4 Abs. 1 der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung vom 3. Juni 2005 (BGBl. I S. 1566) – EIBV –. § 4 Abs. 2 EIBV bestimmt in diesem Zusammenhang, dass die Schienennetz-Benutzungsbedingungen mindestens die in Anlage 2 zu dieser Verordnung festgelegten Angaben enthalten müssen. Zu diesen gehören unter anderem gemäß Ziffer 3 der Anlage 2 die Grundsätze und Kriterien für die Zuweisung von Schienenwegekapazität. Dies beinhaltet nach Ziffer 3 Satz 2 Buchst. a) der Anlage 2 auch Angaben zur Abwicklung und zu den Fristen des Verfahrens der Zuweisung von Schienenwegekapazität, insbesondere zum Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen durch Zugangsberechtigte beim Betreiber der Schienenwege.
- 4 Im Jahr 2015 einigten sich die für die Güterverkehrskorridore zuständigen Exekutivräte auf gemeinsame Rahmenregelungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 der Verord-

nung (EU) Nr. 913/2010 und legten diese jeweils für den in ihrer Zuständigkeit liegenden Korridor fest. Art. 8 dieser gleichlautenden Rahmenregelungen bestimmte die Grundsätze für die Arbeitsweise des C-OSS und sah in seinem Absatz 2 insbesondere vor, dass die Korridorkapazität über ein internationales Antragssystem zu veröffentlichen und zuzuweisen ist, welches soweit wie möglich mit den anderen Güterverkehrskorridoren abgestimmt sein soll. Wörtlich lautete die Vorschrift des Art. 8 Abs. 2 der Rahmenregelungen in der englischsprachigen Originalfassung: „The corridor capacity shall be published and allocated via an international path request coordination system, which is as far as possible harmonised with the other rail freight corridors.”

- 5 Zugleich beschlossen die Verwaltungsräte der zum damaligen Zeitpunkt bereits eingerichteten bzw. alsbald in Betrieb zu nehmenden Güterverkehrskorridore unter Beteiligung der Klägerin, dass Anträge auf Zuweisung von Schienenwegekapazität auf im Voraus vereinbarten grenzüberschreitenden Zugtrassen beim jeweiligen C-OSS ausschließlich über das elektronische Buchungstool PCS gestellt werden können, und veröffentlichten diese Regelungen jeweils in Buch 4 des den Güterverkehrskorridor betreffenden Corridor Information Document. Beispielhaft bestimmte etwa das CID Book 4 für den Korridor 1 („Rhein-Alpen“) in seiner am 7. Januar 2015 durch den Verwaltungsrat des Korridors beschlossenen Fassung unter Ziffer 3.4 in der englischen Originalsprache: „All PaPs on the Corridor are displayed in PCS and can therefore only be requested via PCS as the unique booking tool provided by RailNetEurope (RNE). [...] PaP applications placed via other channels to the C-OSS (e.g. e-mail, fax, telephone, RNE paper template) have to be redirected to PCS.“ Entsprechend bestimmte auch Ziffer 3.5.1 desselben Dokuments: „Applicants placing requests at the C-OSS must use PCS [...]“ Für die weiteren das Schienennetz der Klägerin betreffenden Korridore 3 („Skandinavien-Mittelmeer“), 4 („Atlantik“) und 8 („Nordsee-Ostsee“) wurden im Laufe des Jahres 2015 sinngemäß gleichlautende Regelungen beschlossen und veröffentlicht.
- 6 Am 31. August 2015 unterrichtete die Klägerin die Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsstelle im Sinne von Art. 55 der Richtlinie 2012/34/EU über eine beabsichtigte Änderung ihrer Schienennetz-Benutzungsbedingungen 2016 – SNB 2016 –. Sie kam damit einer für diesen Fall grundsätzlich vorgesehenen Mitteilungspflicht aus

§ 14d Satz 1 Nr. 6 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, ber. BGBl. 1994 I S. 2439) in der zum damaligen Zeitpunkt gültigen Fassung von Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes vom 27. April 2005 (BGBl. I S. 1138) – AEG – nach. Gegenstand der durch die Klägerin beabsichtigten Änderung war unter anderem eine unter Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 enthaltene Regelung über das Verfahren zur Beantragung von Schienenwegekapaazität auf im Voraus vereinbarten Zugtrassen in Güterverkehrskorridoren nach der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 bei dem dafür jeweils zuständigen C-OSS. Im Einzelnen sah diese Regelung vor, dass Trassenanmeldungen im Grundsatz ausschließlich über PCS abgegeben werden können. Für den Fall eines technischen Ausfalls von PCS sollte eine Trassenanmeldung aber auch unter Verwendung eines durch die Vereinigung RailNetEurope bereitgestellten Anmeldeformulars beim C-OSS möglich sein. Mit der angezeigten Änderung beabsichtigte die Klägerin, die für den Fall eines technischen Ausfalls von PCS als Rückfallebene vorgesehene Nutzung des Anmeldeformulars ersatzlos zu streichen, weil eine solche in den durch die Verwaltungsräte der Güterverkehrskorridore beschlossenen und veröffentlichten Bestimmungen über die Antragstellung nicht vorgesehen sei. Außerdem sei das bislang in Bezug genommene Anmeldeformular nur für die Beantragung sonstiger grenzüberschreitender Zugtrassen konzipiert. Für die Beantragung von Schienenwegekapaazität auf im Voraus vereinbarten internationalen Zugtrassen sei es ungeeignet, weil mit ihm nicht alle hierfür erforderlichen Angaben abgefragt würden. Die von der angezeigten Änderung in Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 betroffene Textpassage lautete im Wortlaut unter optischer Kenntlichmachung der durch die Klägerin beabsichtigten und im vorliegenden Rechtsstreit allein umstrittenen Streichung wie folgt: „Trassenanmeldungen für grenzüberschreitende Schienengüterverkehre auf PaPs bzw. Teilabschnitten der PaPs, die mindestens eine Grenze entlang dieses Korridors überqueren, können bis zum Anmeldeschluss für den Netzfahrplan ausschließlich direkt in PCS und damit abweichend von Ziffer 4.2.4 der SNB nicht bei den jeweiligen betroffenen EIU abgegeben werden. Ein Account für PCS kann direkt bei der RNE oder über den Korridor OSS beantragt werden. ~~Für den Fall des technischen Ausfalls von PCS bietet RNE die Möglichkeit, Trassenanmeldungen für PaPs unter Verwendung des aktuellen RNE Anmeldeformulars an den unter Ziffer 1.9.2 genannten Ansprechpartner zu übermitteln.“~~

7 Mit Bescheid vom 22. September 2015 widersprach die Bundesnetzagentur gestützt auf § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG der beabsichtigten Änderung mit der Folge, dass diese Änderung – auch mit Auswirkungen auf die durch die Klägerin auf der Grundlage ihrer SNB 2016 eingegangenen und bis heute bestehenden Vertragsbeziehungen – gemäß § 14e Abs. 3 Nr. 2 AEG nicht in Kraft treten kann. Den durch die Klägerin hiergegen eingelegten Widerspruch wies die Bundesnetzagentur mit Widerspruchsbescheid vom 8. März 2016 zurück. Zur Begründung für ihre Entscheidung führte die Bundesnetzagentur aus, dass die Regelung in Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 bei einer ersatzlosen Streichung der umstrittenen Textpassage zum technischen Ausfall von PCS gegen die aus § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG i.V.m. § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 i.V.m. Anlage 1 Ziffer 1 EIBV folgende Pflicht der Klägerin verstoße, eine diskriminierungsfreie Benutzung der von ihr betriebenen Eisenbahninfrastruktur und eine diskriminierungsfreie Erbringung der von ihr angebotenen Pflichtleistungen einschließlich der Bearbeitung von Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen zu gewährleisten. Nach den einschlägigen Regelungen für die Zuweisung von Zugtrassen könne es in entscheidungserheblicher Weise auf den Zeitpunkt des Antragseingangs ankommen. Gehe etwa der Antrag eines Zugangsberechtigten für den Netzfahrplanverkehr erst nach Ablauf der Anmeldefrist ein, werde er wie ein Antrag für den Gelegenheitsverkehr behandelt, für den nur noch Restkapazitäten zur Verfügung stünden. Außerdem richte sich die Zuweisung von Zugtrassen im Gelegenheitsverkehr grundsätzlich nach der Reihenfolge der Antragseingänge. Bei einem technischen System wie PCS könnten vorübergehende Störungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Die Klägerin selbst habe auf ihrer Homepage allgemein darauf hingewiesen, dass eine Nutzung von PCS jedenfalls für unterjährige Änderungen zum Jahresfahrplan und für Gelegenheitsverkehre aus IT-technischen Gründen derzeit noch nicht empfohlen werde. Auch sei von Seiten der Zugangsberechtigten an die Bundesnetzagentur herangetragen worden, dass es in der Vergangenheit bereits zu technischen Problemen bei der Antragstellung über PCS gekommen sei. Den Zugangsberechtigten müsse daher für den Fall eines technischen Ausfalls von PCS eine alternative Form der Antragstellung als Rückfallebene zugesichert bleiben. Dabei sei es der Klägerin überlassen, statt der beabsichtigten ersatzlosen Streichung der Textpassage eine Regelung für eine Rückfallebene vorzuschlagen, die den gesetzlichen Anforderungen Rechnung trage. Ohne eine solche Regelung seien die Schienennetz-Benutzungs-

bedingungen zudem unter Verstoß gegen § 4 Abs. 2 i.V.m. Anlage 2 Ziffer 3 EIBV unvollständig.

- 8 Am 15. März 2016 hat die Klägerin vor dem Verwaltungsgericht Köln Klage erhoben, mit der sie die Aufhebung des Bescheids der Bundesnetzagentur vom 22. September 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 8. März 2016 erstrebt. Gegenüber dem Verwaltungsgericht hat die Klägerin bereits die Befugnis der Bundesnetzagentur, die in Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 enthaltenen Bestimmungen überprüfen und beabsichtigten Änderungen widersprechen zu dürfen, bestritten. Die Ausgestaltung des Antragsverfahrens beim C-OSS sei nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 allein Sache der jeweils zuständigen Exekutiv- und Verwaltungsräte. Deren Beschlüsse gingen wie die Verordnung selbst im Rang dem nationalen Recht vor und unterlägen nicht der Kontrolle durch die nationalen Regulierungsstellen. Die durch den Verwaltungsrat unter Beachtung etwaiger Rahmenregelungen des Exekutivrats erlassenen Bestimmungen zum Antragsverfahrens beim C-OSS seien auch nicht Pflichtbestandteil der durch den Infrastrukturbetreiber nach Art. 27 der Richtlinie 2012/34/EU bzw. § 4 Abs. 2 EIBV aufzustellenden Schienennetz-Benutzungsbedingungen. Soweit sie gleichwohl unter Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 aufgeführt seien, erfolge dies nur aus informatischen Gründen. Allenfalls dürfe die Bundesnetzagentur diese Angaben daher auf ihre Übereinstimmung mit den durch den Verwaltungsrat erlassenen Bestimmungen überprüfen. Außerdem sei es ihr gar nicht möglich, eine nach dem Willen der Bundesnetzagentur zuzusichernde alternative Möglichkeit zur Antragstellung in der Praxis umzusetzen, da Beschlüsse im Verwaltungsrat nur einstimmig gefasst und die übrigen Infrastrukturbetreiber nicht verpflichtet seien, sich an den Vorgaben der Bundesnetzagentur zu orientieren. Selbst wenn die Ausgestaltung des Antragsverfahrens beim C-OSS der Kontrolle der nationalen Regulierungsstellen unterläge, hätte die Bundesnetzagentur gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 nur gemeinsam mit den übrigen betroffenen nationalen Regulierungsstellen vorgehen dürfen. Im Übrigen sei die Entscheidung der Bundesnetzagentur auch in der Sache fehlerhaft. Einer Rückfallebene bedürfe es gar nicht, weil eine Antragstellung mittels PCS hinreichend zuverlässig sei. Den Zugangsberechtigten könne eine technische Zuverlässigkeit des Systems von mindestens 98,5 % garantiert werden. Auch seien aus der Vergangenheit keine Fälle bekannt, in denen Anträ-

ge auf Zuweisung von PaPs in der Folge einer technischen Störung von PCS benachteiligt worden seien.

- 9 Die Beklagte hat insbesondere geltend gemacht, dass es sich bei den das Schienennetz der Klägerin betreffenden Teilen grenzüberschreitender PaPs trotz organisatorischer Konzentration des Antragsverfahrens beim C-OSS weiterhin im Rechtssinne um Schienenwegekapaazität der Klägerin handle, die damit auch den allgemeinen auf der Richtlinie 2012/34/EU beruhenden nationalen Vorschriften über die Zugangsgewährung unterliege. Die Bestimmungen über das Antragsverfahren beim C-OSS seien daher notwendiger Inhalt der durch die Klägerin aufzustellenden Schienennetz-Benutzungsbedingungen und unterlägen insoweit auch der vollständigen Kontrolle der Bundesnetzagentur als nationaler Regulierungsstelle. Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 vermittele dem Verwaltungsrat eines Güterverkehrskorridors zudem nicht die Kompetenz, verbindliche Vorschriften für die Gestaltung des Antragsverfahrens mit Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht zu erlassen. Das Antragsverfahren sei vielmehr umgekehrt so zu gestalten, wie es die durch die nationalen Regulierungsstellen geprüften und gebilligten Schienennetz-Benutzungsbedingungen der beteiligten Infrastrukturbetreiber erlaubten bzw. vorgäben. Andernfalls hätten es die Infrastrukturbetreiber im Bereich der Güterverkehrskorridore in der Hand, eigenmächtig Sonderregelungen für die Beantragung von Schienenwegekapaazität zu schaffen, die keiner regulierungsbehördlichen Kontrolle zur Durchsetzung eines diskriminierungsfreien Zugangs für die Eisenbahnverkehrsunternehmen unterlägen. Die Bundesnetzagentur habe vorliegend auch nicht gemeinsam mit den nationalen Regulierungsstellen der weiteren betroffenen Mitgliedstaaten vorgehen oder sich zumindest mit diesen abstimmen müssen. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung sehe lediglich eine grundsätzliche Pflicht zur Zusammenarbeit, aber kein zwingend notwendiges gemeinsames Vorgehen vor. Die in Art. 20 Abs. 3 der Verordnung geregelten Konsultationspflichten würden lediglich für die nachgelagerte Überwachung der Tätigkeit des C-OSS, nicht aber bereits für die Überprüfung allgemeiner Verfahrensregeln über die Antragstellung gelten. Auch im Übrigen seien die Einwände der Klägerin unbegründet. Insbesondere sei es auch bei einem theoretischen Ausfallrisiko des PCS von nur 1,5 % geboten, eine Rückfallebene zuzusichern.

- 10 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 20. April 2018 abgewiesen. Es ist dabei im Wesentlichen der Argumentation der Beklagten gefolgt. Zusätzlich hat es ausgeführt, dass sich die Notwendigkeit zur Vorhaltung einer Rückfallebene für den Fall eines technischen Ausfalls von PCS auch aus dem in § 6 Abs. 1 Satz 1 EIBV geregelten Recht der Zugangsberechtigten ergebe, bei dem Betreiber der Schienenwege „jederzeit“ einen Antrag auf Zuweisung von Zugtrassen stellen zu können. Diese Erwägung lasse sich den Ausführungen der Bundesnetzagentur in den angefochtenen Bescheiden bei gebotener Auslegung zumindest implizit entnehmen und könne deshalb zur Rechtfertigung der getroffenen Entscheidung herangezogen werden.
- 11 Gegen dieses Urteil richtet sich die Klägerin mit ihrer durch das Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung zum Oberverwaltungsgericht. Die Klägerin begehrt unter Wiederholung und Vertiefung ihres Vorbringens aus dem erstinstanzlichen Verfahren, das Urteil des Verwaltungsgerichts zu ändern und den Bescheid der Bundesnetzagentur vom 22. September 2015 in der Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 8. März 2016 aufzuheben. Die Beklagte tritt der Berufung entgegen. Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend.

II.

- 12 Das Verfahren ist auszusetzen. Gemäß Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen. Diese Fragen betreffen die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 sowie der Richtlinie 2012/34/EU. Da es um die Auslegung von Unionsrecht geht, ist der Gerichtshof zuständig.
- 13 A) Die Entscheidung des Senats richtet sich aufgrund des für die Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkts der letzten Behördenentscheidung nach den folgenden Vorschriften des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, ber. BGBl. 1994 I S. 2439) in der Fassung von Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes vom 27. April 2005 (BGBl. I S. 1138) – AEG – und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung vom 3. Juni 2005 (BGBl. I S. 1566) – EIBV –:

14 § 14 AEG

(1) Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen in dem durch eine auf Grund des § 26 Abs. 1 Nr. 6, 7 und Abs. 4 Nr. 1 ergangenen Rechtsverordnung bestimmten Umfang zu gewähren.

15 § 14d AEG

Die öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben die Regulierungsbehörde zu unterrichten über [...] 6. die beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen und von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen. [...]

16 § 14e AEG

(1) Die Regulierungsbehörde kann nach Eingang einer Mitteilung nach § 14d innerhalb von [...] 4. vier Wochen der beabsichtigten Neufassung oder Änderung nach § 14d Satz 1 Nr. 6 widersprechen, soweit die beabsichtigten Entscheidungen nicht den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen. [...]

(3) Übt die Regulierungsbehörde ihr Widerspruchsrecht aus, [...] 2. treten im Fall des Absatzes 1 Nr. 4 die Schienennetz-Benutzungsbedingungen oder die Nutzungsbedingungen von Serviceeinrichtungen einschließlich der vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen insoweit nicht in Kraft. [...]

17 § 3 EIBV

(1) Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, die Benutzung der von ihnen betriebenen Serviceeinrichtungen diskriminierungsfrei zu gewähren sowie die damit verbundenen Leistungen und die in Anlage 1 Nr. 2 beschriebenen Leistungen, wenn sie zu ihrem Geschäftsbetrieb gehören, diskriminierungsfrei zu erbringen. Betreiber der Schienenwege sind zusätzlich verpflichtet, die von ihnen betriebenen Schienenwege, die zugehörigen Steuerungs- und Sicherungssysteme sowie die zugehörigen Anlagen zur streckenbezogenen Versorgung mit Fahrstrom zur Nutzung bereitzustellen, Zugtrassen nach Maßgabe dieser Verordnung zuzuweisen und die in Anlage 1 Nr. 1 beschriebenen Leistungen zu erbringen. [...]

18 § 4 EIBV

(1) Der Betreiber der Schienenwege ist verpflichtet, Benutzungsbedingungen (Schienennetz-Benutzungsbedingungen) für die Erbringung der in Anlage 1 Nr. 1 genannten Leistungen zu erstellen und [...] bekannt zu machen. Der Betreiber der Schienenwege hat Zugangsberechtigten auf deren Verlangen gegen Erstattung der Aufwendungen die Schienennetz-Benutzungsbedingungen zuzusenden.

(2) Die Schienennetz-Benutzungsbedingungen müssen mindestens die in Anlage 2 festgelegten und die sonst nach dieser Verordnung vorgeschriebenen Angaben sowie die Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Benutzung der Zugtrassen ent-

halten. Die Liste der Entgelte ist nicht Bestandteil der Schienennetz-Benutzungsbedingungen.

19 § 6 EIBV

(1) Zugangsberechtigte können bei dem Betreiber der Schienenwege jederzeit einen Antrag auf Zuweisung von Zugtrassen stellen, soweit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist. [...]

20 Anlage 1 zur EIBV

1. Die Pflichtleistungen des Betreibers der Schienenwege umfassen: a) die Bearbeitung von Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen; b) [...]

21 Anlage 2 zur EIBV

Die Schienennetz-Benutzungsbedingungen nach § 4 müssen folgende Angaben enthalten: [...] 3. Grundsätze und Kriterien für die Zuweisung von Schienenwegkapazität. Es sind Angaben zu den allgemeinen Kapazitätsmerkmalen des Schienenweges, der den Zugangsberechtigten zur Verfügung steht, sowie zu etwaigen Nutzungseinschränkungen, einschließlich des zu erwartenden Kapazitätsbedarfs für Instandhaltungszwecke, zu machen. Es sind ferner Angaben zur Abwicklung und zu den Fristen des Verfahrens der Zuweisung von Schienenwegkapazität anzugeben, insbesondere a) zum Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen durch Zugangsberechtigte beim Betreiber der Schienenwege; b) [...]

22 B) Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich und bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof. Für die Entscheidung über die Berufung kommt es darauf an, ob die Bundesnetzagentur der durch die Klägerin beabsichtigten Änderung von Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 mit den angefochtenen Bescheiden zu Recht widersprochen hat. Diese Frage richtet sich im Ausgangspunkt nach § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG. Hiernach kann die Bundesnetzagentur als zuständige Regulierungsbehörde innerhalb von vier Wochen nach Eingang einer entsprechenden Mitteilung eines öffentlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmens gemäß § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG der beabsichtigten Neufassung oder Änderung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen widersprechen, soweit diese nicht den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen.

23 Zu den in diesem Zusammenhang zu beachtenden Vorschriften gehört insbesondere das Diskriminierungsverbot aus § 14 Abs. 1 AEG (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 – 6 C 58.14 –, BVerwGE 153, 192 = juris, Rn. 38 ff.). Nach der Rechtsprechung des Senats kann das Diskriminierungsverbot bereits dann Prü-

fungskriterium sein, wenn eine sachlich nicht begründete unterschiedliche Behandlung von Zugangsberechtigten tatsächlich noch nicht gegeben ist, aber eine Zugangsklausel ein hinreichendes Diskriminierungspotenzial enthält. Zu dessen Bejahung kann die hinreichende Wahrscheinlichkeit von sachwidrigen, strukturell bedingten Ungleichbehandlungen ausreichen. Eine solche versteckte Diskriminierung kann etwa aufgrund mangelnder Transparenz einer Klausel vorliegen, wenn eine theoretisch für alle gleich geltende Regelung in den Nutzungsbedingungen faktisch unterschiedlich wirkt, indem ihre Intransparenz das eine Unternehmen unzumutbar beim Infrastrukturzugang behindert, das andere Unternehmen aber nicht. Sie kommt darüber hinaus auch bei sonstigen Umständen in Betracht, die tatsächlich eine Ungleichbehandlung bewirken und Wettbewerber faktisch vom Zugang zur Infrastruktur ausschließen oder sie dabei erheblich und unzumutbar behindern (vgl. OVG NRW, Urteile vom 16. September 2014 – 13 A 1847/13 –, TranspR 2015, 242 = juris, Rn. 125 ff., und vom 8. April 2014 – 13 A 884/13 –, DVBl. 2014, 934 = juris, Rn. 75 ff.).

- 24 Nach diesem Maßstab bestand zur Überzeugung des Senats für die Bundesnetzagentur auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung bestehenden Erkenntnislage hinreichender Anlass für die Annahme, dass das in Ziffer 4.2.5.1 SNB 2016 geregelte Verfahren für die Beantragung von Infrastrukturkapazität bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 genannten einzigen Anlaufstelle ohne eine Rückfallebene für den Fall einer technischen Störung von PCS ein unzulässiges Diskriminierungspotenzial aufwies. Zwar war die Wahrscheinlichkeit einer technischen Störung von PCS bei einer durch die Klägerin garantierten Zuverlässigkeit von 98,5 % verhältnismäßig gering. Aufgrund der Bedeutung, die dem genauen Zeitpunkt der Antragstellung für den Zugang zur Infrastrukturkapazität in der Vergabep Praxis der Klägerin zukommt, und in Anbetracht des durch § 6 Abs. 1 Satz 1 EIBV ausdrücklich vorgesehenen Rechts zur jederzeitigen Antragstellung war die Gefahr einer störungsbedingten Behinderung einzelner Zugangsberechtigter beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur jedoch nicht zu vernachlässigen. Hiervon ausgehend wäre die Berufung der Klägerin zurückzuweisen.
- 25 1. Für den Senat ist allerdings zweifelhaft, ob das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität eines Güterverkehrskorridors bei

der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 genannten einzigen Anlaufstelle überhaupt durch die Klägerin in ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen zu regeln ist und insoweit nach § 14e Abs. 1 Nr. 4 AEG vollumfänglich der Kontrolle durch die Bundesnetzagentur unterliegt. Dafür könnte sprechen, dass es sich auch bei den der Infrastrukturkapazität eines Güterverkehrskorridors zugeordneten Schienenwegen, soweit sie auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verlaufen, grundsätzlich um von der Klägerin betriebene Schienenwege handelt. Insoweit bestimmt § 4 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 Ziffer 3 Satz 2 Buchst. a) EIBV, dass der Betreiber der Schienenwege verpflichtet ist, Schienennetz-Benutzungsbedingungen aufzustellen, die insbesondere Angaben zum Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Zugtrassen durch den Zugangsberechtigten beim Betreiber der Schienenwege beinhalten müssen. Indes könnten diese Vorschriften im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung einschränkend auszulegen sein, wenn die Regelung des Verfahrens für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität eines Güterverkehrskorridors bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 genannten einzigen Anlaufstelle allein Sache des nach Art. 8 Abs. 2 der Verordnung für einen Güterverkehrskorridor einzurichtenden Verwaltungsrats ist. Da § 4 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 Ziffer 3 Satz 2 Buchst. a) EIBV der Umsetzung von Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU dient, kommt es dabei maßgeblich darauf an, ob das genannte Antragsverfahren der Bestimmung des Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU unterfällt oder nicht. Hierauf zielt die erste Vorlagefrage. Sie ist klärungsbedürftig, weil sie nicht eindeutig allein anhand des Wortlauts der Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 bzw. der Richtlinie 2012/34/EU beantwortet werden kann und auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bislang nicht beantwortet worden ist.

- 26 a) Mit der Rechtsauffassung der Klägerin könnten die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 in ihrer Gesamtheit möglicherweise dahin zu verstehen sein, dass der Zugang zur und die Nutzung von Infrastrukturkapazität eines Güterverkehrskorridors einem im Ausgangspunkt eigenständigen Regelungsregime unterworfen sind. Innerhalb dieses Regelungsregimes obläge es dem nach Art. 8 Abs. 2 der Verordnung für einen Güterverkehrskorridor einzurichtenden Verwaltungsrat, das Verfahren für die Stellung eines Antrags auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität bei

der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle – ggf. unter Beachtung einer durch den Exekutivrat nach näherer Maßgabe von Art. 14 Abs. 1 der Verordnung erlassenen Rahmenregelung – festzulegen und die Zugangsberechtigten hierüber im CID zu informieren. Damit übernehme der Verwaltungsrat auf der Ebene eines Güterverkehrskorridors exklusiv diejenigen Aufgaben, die sonst nach Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU den Infrastrukturbetreibern zugewiesen sind. Als Anhaltspunkt für diese Auslegung ließe sich zunächst die Bestimmung des Art. 13 Abs. 1 der Verordnung selbst heranziehen. Hiernach benennt oder gründet der Verwaltungsrat für einen Güterverkehrskorridor eine gemeinsame Stelle für Antragsteller, damit diese die Möglichkeit haben, an einem einzigen Ort und in einem einzigen Vorgang Infrastrukturkapazität für Güterzüge, die mindestens eine Grenze entlang des Güterverkehrskorridors überqueren, zu beantragen und diesbezüglich Antworten zu bekommen. Diese Bestimmung sieht zwar keine ausdrückliche Kompetenz des Verwaltungsrats vor, auch das Verfahren für die Antragstellung bei der einzigen Anlaufstelle zu regeln. Sie könnte aber aus Gründen der praktischen Wirksamkeit in diesem Sinne auszulegen sein, weil die Beantragung grenzüberschreitender Infrastrukturkapazität bei einer einzigen Stelle und in einem einzigen Vorgang sinnvoller Weise auch eine Vereinheitlichung des Verfahrens für die Antragstellung erfordert. Diese Vereinheitlichung wäre erschwert, wenn das Verfahren für die Antragstellung weiterhin durch die an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Infrastrukturbetreiber jeweils im Hinblick auf den von ihnen betriebenen Teil der Infrastruktur eines Güterverkehrskorridors festzulegen wäre. Ergänzend ließe sich zudem Art. 14 Abs. 9 der Verordnung heranziehen. Dieser bestimmt, dass der Verwaltungsrat des Güterverkehrskorridors unter Beteiligung der in Art. 8 Abs. 7 der Verordnung genannten beratenden Gruppe ein Verfahren einrichtet, um zwischen den Betreibern der Infrastruktur eine optimale Koordination der Zuweisung von Kapazität zu gewährleisten. Dies könnte die Befugnis des Verwaltungsrats einschließen, auch das Antragsverfahren bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle zu regeln und – wie hier – die ausschließliche Nutzung von PCS vorzuschreiben. Schließlich bestimmt Art. 18 Buchst. c) der Verordnung, dass der Verwaltungsrat ein Dokument erstellt und veröffentlicht, welches auch Informationen über die in Art. 13 bis 17 der Verordnung genannten Verfahren enthält. Auch wenn der Wortlaut dieser Bestimmung und der ergänzend zu ihrer Auslegung heranzuziehende 26. Erwägungsgrund nahelegen, dass

dem Dokument nur eine informatorische Funktion zukommt, könnte die Bestimmung doch zumindest implizit auf eine Befugnis des Verwaltungsrats zur Regelung u.a. auch des Antragsverfahrens nach Art. 13 Abs. 1 der Verordnung schließen lassen.

- 27 b) Den genannten Vorschriften lässt sich allerdings eine Befugnis des Verwaltungsrats, das Verfahren für die Antragstellung bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 genannten einzigen Anlaufstelle festlegen zu dürfen, nicht ausdrücklich entnehmen. Sie ergibt sich unmittelbar auch aus keiner anderen Bestimmung der Verordnung. Dies fällt umso schwerer ins Gewicht, als der Unionsgesetzgeber die Befugnis des Exekutivrats zur Festlegung einer Rahmenregelung in Art. 14 Abs. 1 der Verordnung ausdrücklich vorgesehen hat. Hätte der Unionsgesetzgeber auch eine exklusive Befugnis des Verwaltungsrats zur Festlegung des Antragsverfahrens nach Art. 13 Abs. 1 der Verordnung regeln wollen, wäre daher wohl eine ebenso ausdrückliche Regelung zu erwarten. Auch kann den Bestimmungen der Verordnung an keiner Stelle ausdrücklich entnommen werden, dass der Zugang zur und die Nutzung von einem Güterverkehrskorridor zugeordneter Infrastrukturkapazität nicht mehr dem allgemeinen Regelungsregime der Richtlinie 2012/34/EU unterfiele und der nach Art. 13 Abs. 1 der Verordnung geschaffenen einzigen Anlaufstelle trotz der dieser insbesondere in Art. 13 Abs. 3 der Verordnung zugewiesenen Aufgaben mehr als eine vermittelnde Tätigkeit im Namen der am jeweiligen Güterverkehrskorridor beteiligten Infrastrukturbetreiber zukäme. In diese Richtung weist zudem der 7. Erwägungsgrund der Verordnung. Dieser bestimmt, dass die Verordnung, sofern nicht anders festgelegt, die Rechte und Pflichten der Betreiber der Infrastruktur bzw. der nationalen Zuweisungsstellen nach der Richtlinie 2012/34/EU unberührt lassen soll und diese Richtlinie auch in Bezug auf Bestimmungen, die Güterverkehrskorridore betreffen, in Kraft bleibt. Bezugnahmen der Verordnung auf die Richtlinie 2001/14/EG gelten dabei gemäß Art. 65 der Richtlinie 2012/34/EU als solche auf das neue Recht. Dies scheint ein gewichtiger Anhaltspunkt dafür zu sein, dass das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Fahrwegkapazität mit der Rechtsauffassung der Beklagten auch dann den allgemeinen eisenbahnrechtlichen Bestimmungen aus Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU und den zu ihrer Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften unterfällt, wenn diese Fahrwegkapazität Teil der Infrastrukturkapazität eines Güterverkehrskorridors ist und die Antragstellung bei der in Art. 13 Abs. 1 der

Verordnung (EU) Nr. 913/2010 genannten einzigen Anlaufstelle erfolgt. Deren Tätigkeit hätte sich in diesem Fall an den grundsätzlich der regulatorischen Kontrolle der nationalen Regulierungsstellen unterliegenden Schienennetz-Benutzungsbedingungen der beteiligten Infrastrukturbetreiber zu orientieren.

- 28 2. Die zweite Frage ist für den Fall zu beantworten, dass das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Fahrwegkapazität gemäß Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3 Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU und den zu ihrer Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften auch insoweit durch die Klägerin in ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen zu regeln ist, wie diese Fahrwegkapazität Teil der Infrastrukturkapazität eines Güterverkehrskorridors im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 ist und die Antragstellung bei der in Art. 13 Abs. 1 dieser Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle erfolgt. In diesem Fall unterläge eine solche Regelung wie die Schienennetz-Benutzungsbedingungen insgesamt grundsätzlich der vollumfänglichen Kontrolle durch die nationalen Regulierungsstellen. Für den Senat ist in diesem Zusammenhang allerdings zweifelhaft, ob eine nationale Regulierungsstelle ohne ein Zusammenwirken mit den nationalen Regulierungsstellen der übrigen an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Mitgliedstaaten tätig werden und dem Betreiber der Infrastruktur Vorgaben für die Gestaltung des Antragsverfahrens bei der einzigen Anlaufstelle – wie hier zur Vorhaltung einer Rückfallebene für den Fall des technischen Ausfalls von PCS – machen kann. Denn ein derart unabgestimmtes Vorgehen könnte die Erreichung des mit Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 verfolgten Ziels, Infrastrukturkapazität an einem einzigen Ort und in einem einzigen Vorgang beantragen zu können, erschweren oder im Fall sich einander ausschließender Vorgaben der nationalen Regulierungsstellen sogar unmöglich machen. Diese Frage ist für den Senat auch entscheidungserheblich, weil die Bundesnetzagentur nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung ohne Kenntnis der konkreten Regulierungssituation in den übrigen betroffenen Mitgliedstaaten und ohne jede Abstimmung mit den dort zuständigen nationalen Regulierungsstellen tätig geworden ist. Falls dieses Vorgehen mit Unionsrecht unvereinbar sein sollte, wäre ihre Entscheidung jedenfalls als ermessenswidrig zu erachten.
- 29 a) In diesem Zusammenhang zielt die zweite Frage zunächst auf die Klärung, ob eine nationale Regulierungsstelle bei der Überprüfung von Schienennetz-Nutzungs-

bedingungen im Sinne von Art. 27 der Richtlinie 2012/34/EU die Bestimmungen des Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zu beachten hat, soweit die Schienennetz-Nutzungsbedingungen das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle regeln. So bestimmt Art. 20 Abs. 1 der Verordnung, dass die nationalen Regulierungsstellen bei der Überwachung des Wettbewerbs im Güterverkehrskorridor zusammenarbeiten. Sie gewährleisten insbesondere den diskriminierungsfreien Zugang zum Korridor und fungieren als Beschwerdestellen. Sie tauschen untereinander erforderliche Informationen aus, die sie von den Betreibern der Infrastruktur und anderen einschlägigen Beteiligten erhalten haben. Zudem bestimmt Art. 20 Abs. 3 der Verordnung, dass eine nationale Regulierungsstelle im Fall einer an sie gerichteten Beschwerde in Bezug auf grenzüberschreitende Schienengüterverkehrsdienste oder im Rahmen von Untersuchungen aus eigener Initiative die Regulierungsstellen aller anderen Mitgliedstaaten, durch die die betreffende internationale Zugtrasse für Güterzüge verläuft, konsultiert und sie vor ihrer Entscheidung um alle notwendigen Informationen ersucht. Für eine Anwendbarkeit dieser Bestimmungen kann der 25. Erwägungsgrund der Verordnung angeführt werden, wonach die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr hinsichtlich der verschiedenen Netzabschnitte eines Güterverkehrskorridors einer wirksamen Koordinierung der Kontrollorgane bedarf. Dies dürfte erst recht für die Gestaltung eines einheitlichen Antragsverfahrens bei der einzigen Anlaufstelle gelten. Die genannten Vorschriften könnten allerdings insbesondere im Lichte von Art. 13 Abs. 5 der Verordnung auch so verstanden werden, dass sie sich nur auf die Überprüfung von Entscheidungen der einzigen Anlaufstelle beziehen, wie dies durch das Verwaltungsgericht zumindest für die Bestimmung des Art. 20 Abs. 3 der Verordnung angenommen worden ist.

- 30 b) Falls die Bestimmungen des Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 ganz oder teilweise zu beachten sind, bedarf weiterhin der Klärung, welche Vorgaben sich aus ihnen unter Umständen wie den vorliegenden für die Tätigkeit einer nationalen Regulierungsstelle ergeben. So könnte insbesondere die in Art. 20 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung genannte Pflicht der nationalen Regulierungsstellen zur Zusammenarbeit dahin auszulegen sein, dass eine nationale Regulierungsstelle nur gemeinsam und in der Sache einheitlich mit den nationalen Regulierungsstellen der übrigen an einem

Güterverkehrskorridor beteiligten Staaten vorgehen darf, wenn sie eine Regelung zum Antragsverfahren bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle beanstandet. In diesem Fall wäre ein einseitiges Vorgehen der nationalen Regulierungsstelle ausgeschlossen. Alternativ könnte aus Art. 20 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 der Verordnung zumindest eine Pflicht der nationalen Regulierungsstelle abzuleiten sein, die übrigen nationalen Regulierungsstellen im Bemühen um ein einheitliches Vorgehen vor einer Entscheidung zu konsultieren. In diesem Fall wäre ein einseitiges Vorgehen zwar nicht gänzlich ausgeschlossen. Die nationale Regulierungsstelle wäre aber zumindest dazu verpflichtet, sich um ein abgestimmtes Vorgehen zu bemühen, damit die Tätigkeit der einzigen Anlaufstelle nicht durch uneinheitliche Vorgaben erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Hierauf zielt die Frage zu Ziffer 2 Buchst. a).

- 31 c) Falls Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 nicht anwendbar sein sollte, wäre zudem zu klären, ob sich unter Umständen wie den vorliegenden vergleichbare Pflichten wie die vorstehend unter Randnummer 30 dieses Beschlusses dargestellten zumindest aus der Richtlinie 2012/34/EU ergeben. So bestimmt insbesondere Art. 57 Abs. 1 Satz 2 dieser Richtlinie, dass die nationalen Regulierungsstellen auch anderweitig zusammenarbeiten, um ihre Entscheidungen in der gesamten Union zu koordinieren. Die Vorschrift des Art. 57 Abs. 3a der Richtlinie dürfte dabei im vorliegenden Zusammenhang außer Betracht zu bleiben haben, weil sie erst in Umsetzung der Richtlinie 2016/2370/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 (ABl. L 352, S. 1) eingeführt worden ist und damit zum hier maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung noch nicht in Kraft war. Hierauf zielt die Frage zu Ziffer 2 Buchst. b).
- 32 3. Die dritte Frage ist nur für den Fall zu beantworten, dass die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 dahin auszulegen sein sollte, dass der Verwaltungsrat für einen Güterverkehrskorridor ermächtigt wäre, das Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung genannten einzigen Anlaufstelle selber festzulegen und dabei etwa – wie unter den vorliegenden Umständen – die ausschließliche Anwendung eines elektronischen Buchungstools vorzuschreiben. Zwar bestimmt § 4 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anlage 2 Ziffer 3 Satz 2 Buchst. a) EIBV in Umsetzung von Art. 27 Abs. 1 und 2 i.V.m. Ziffer 3

Buchst. a) des Anhangs IV der Richtlinie 2012/34/EU nur den Mindestinhalt der Schienennetz-Benutzungsbedingungen, so dass die Klägerin nach nationalem Recht nicht gehindert wäre, auch die durch den Verwaltungsrat eines Güterverkehrskorridors getroffenen Regelungen in ihren Schienennetz-Benutzungsbedingungen wiederzugeben. Für den Senat ist jedoch zweifelhaft, ob die Bundesnetzagentur die Schienennetz-Benutzungsbedingungen der Klägerin insoweit auf mehr als ihre inhaltliche Übereinstimmung mit den durch den Verwaltungsrat getroffenen Regelungen überprüfen dürfte. Für den Fall, dass die nationalen Regulierungsstellen gleichwohl inhaltlich etwa auf ihre Übereinstimmung mit dem Diskriminierungsverbot überprüfen dürften, stellten sich die unter Ziffer 2 Buchst. a) und b) aufgeführten Fragen entsprechend.

- 33 4. Soweit den nationalen Regulierungsstellen ausgehend von den bisherigen Fragen Befugnisse zur Überprüfung des Verfahrens für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Infrastrukturkapazität bei der in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 genannten einzigen Anlaufstelle zustehen, bedarf schließlich der Klärung, welche Bedeutung der durch den Exekutivrat für einen Güterverkehrskorridor nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung festgelegten Rahmenregelung bei der Ausübung dieser Befugnisse zukommt. Wie sich aus Randnummer 4 dieses Beschlusses ergibt, haben die Exekutivräte der hier betroffenen Güterverkehrskorridore in Art. 8 Abs. 2 der jeweiligen Rahmenregelung festgelegt, dass die Korridorkapazität über ein internationales Antragssystem zu veröffentlichen und zuzuweisen ist, welches soweit wie möglich mit den anderen Güterverkehrskorridoren abgestimmt sein soll. Der Senat versteht diese Vorschrift nicht dahin, dass sie eine Festlegung auf eine ausschließliche Nutzung von PCS beinhaltet. Sie könnte allerdings einem einseitigen Vorgehen der Bundesnetzagentur widersprechen, der Klägerin ohne Abstimmung mit den nationalen Regulierungsstellen der übrigen betroffenen Mitgliedstaaten Vorgaben zur Gestaltung des Antragssystems zu machen. Für den Senat ist jedoch unter Berücksichtigung der Art. 288 bis 292 AEUV unklar, welche Rechtsnatur und Bindungswirkung einer Rahmenregelung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 der Verordnung zukommt und ob sie der letztverbindlichen Auslegung der nationalen Gerichte oder des Gerichtshofs unterliegt. Hierauf zielt die vierte Frage.

- 34 5. Die fünfte Frage knüpft hieran an und ist nur dann zu beantworten, falls die letztverbindliche Auslegung der Rahmenregelung in die Zuständigkeit des Gerichtshofs fällt.
- 35 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Sander

Schildwächter

Dr. Sander



Beglaubigt
Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle des
Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen