

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

19. März 2026(*)

„ Vorlage zur Vorabentscheidung – Eisenbahnverkehr – Richtlinie 2012/34/EG – Eisenbahninfrastruktur – Unabhängigkeit der Geschäftsführung – Art. 4 Abs. 2 – Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber – Wege- und Dienstleistungsentgelte – Art. 29 Abs. 1 – Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten – Entgeltregelung für die Wegeentgelte der deutschen Eisenbahninfrastruktur – Schienenpersonennahverkehr – Berechnung der Entgelte – Multiplikation des Betrags der durchschnittlichen, während eines Basiszeitraums erhobenen Entgelte mit einer gesetzlich vorgegebenen jährlichen Dynamisierungsrate “

In der Rechtssache C-770/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Köln (Deutschland) mit Entscheidung vom 6. November 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 7. November 2024, in dem Verfahren

DB InfraGO AG,

DB RegioNetz Infrastruktur GmbH

gegen

Bundesrepublik Deutschland,

Beteiligte:

DB Fernverkehr AG,

DB Cargo AG,

Land Berlin,

Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH,

Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe,

Land Brandenburg,

Land Baden-Württemberg,

Land Sachsen-Anhalt,

BBL Logistik GmbH,

boxXpress.de GmbH,

DeltaRail GmbH,

Eisenbahngesellschaft Potsdam mbH,

Havelländische Eisenbahn AG,

HSL Logistik GmbH,

Hupac Intermodal SA,

ITL Eisenbahngesellschaft mbH,

Lineas NV,

METRANS Rail (Deutschland) GmbH,

Rheincargo GmbH & Co. KG,

SBB Cargo Deutschland GmbH,

TX Logistik AG,

Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH,

FlixTrain GmbH,

Zweckverband go.Rheinland,

RDC Autozug Sylt GmbH,

BTE BahnTouristikExpress GmbH,

erlässt

DER RICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis sowie der Richter M. Condinanzi und N. Jääskinen, der Richterin R. Frenedo und des Richters A. Kornezov (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: F. Cathagne, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Dezember 2025,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH und der DB InfraGO AG, vertreten durch R. Etzold als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt H. R. J. Krüger,
- der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch U. Geers, C. Mögelin und V. Schmidt als Bevollmächtigte,
- der DB Fernverkehr AG und der DB Cargo AG, vertreten durch C. Leitzke,
- der Bayerischen Eisenbahngesellschaft mbH, vertreten durch Rechtsanwälte L. Kohlberg und T. Stockmann,
- der BBL Logistik GmbH, der boxXpress.de GmbH, der DeltaRail GmbH, der Eisenbahngesellschaft Potsdam mbH, der Havelländische Eisenbahn AG, der HSL Logistik GmbH, der Hupac Intermodal SA, der ITL Eisenbahngesellschaft mbH, der Lineas NV, der METRANS Rail (Deutschland) GmbH, der Rheincargo GmbH & Co. KG, der SBB Cargo Deutschland GmbH, der TX Logistik AG, der Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH, vertreten durch Rechtsanwälte J. Bethge und M. Dästner sowie Rechtsanwältin D. Stachurski,
- der FlixTrain GmbH, vertreten durch Rechtsanwälte C. Maurer und D. Scholz,
- des Königreichs Norwegen, vertreten durch H. Schulstad als Bevollmächtigten im Beistand von L. Tvedt, Advokat,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Noll-Ehlers und K. Walkerová als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. 2012, L 343, S. 32) in der durch die Richtlinie (EU) 2016/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 (ABl. 2016, L 352, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2012/34).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der DB InfraGO AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH auf der einen Seite und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesnetzagentur (Deutschland), auf der anderen Seite über die Berechnung der Entgelte für die Nutzung der von den Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens betriebenen Eisenbahninfrastruktur.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 In den Erwägungsgründen 5, 43 und 66 der Richtlinie 2012/34 heißt es:

„(5) Damit der Eisenbahnverkehr leistungsfähig und gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig wird, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Eisenbahnunternehmen den Status eines unabhängigen Betreibers haben, der sich eigenwirtschaftlich nach Maßgabe der Erfordernisse des Marktes verhält.

...

(43) In dem von den Mitgliedstaaten abgesteckten Rahmen sollten die Entgelt- und Kapazitätszuweisungsregelungen den Betreibern der Eisenbahninfrastruktur einen Anreiz geben, die Nutzung ihrer Fahrwege zu optimieren.

...

(66) Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur sind erforderlich, und Weegeentgeltregelungen sollten den Infrastrukturbetreibern Anreize geben, entsprechende wirtschaftlich sinnvolle Investitionen zu tätigen.“

- 4 In Art. 3 Nr. 2f der Richtlinie 2012/34 heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

„[w]esentliche Funktionen“ des Infrastrukturbetriebs Entscheidungen über die

Zugtrassenzuweisung, einschließlich sowohl der Bestimmung als auch der Beurteilung der Verfügbarkeit und der Zuweisung von einzelnen Zugtrassen, und Entscheidungen über die Wegeentgelte, einschließlich ihrer Festlegung und Erhebung, im Einklang mit den Rahmenbedingungen für die Entgelterhebung und den Rahmenbedingungen für die Kapazitätszuweisung, die von den Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 29 und 39 festgelegt werden.“

- 5 Art. 4 („Unabhängigkeit der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber“) Abs. 2 der Richtlinie 2012/34 bestimmt:

„Der Infrastrukturbetreiber ist unter Beachtung der Rahmenbedingungen betreffend die Entgelterhebung und die Kapazitätszuweisung und der von den Mitgliedstaaten festgelegten Einzelvorschriften für seine eigene Geschäftsführung, Verwaltung und interne Kontrolle verantwortlich.“

- 6 Art. 7a („Unabhängigkeit bei den wesentlichen Funktionen“) Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2012/34 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Infrastrukturbetreiber in Bezug auf die wesentlichen Funktionen innerhalb der in Artikel 4 Absatz 2 und den Artikeln 29 und 39 festgelegten Grenzen organisatorisch und in seinen Entscheidungen unabhängig ist.

(2) Im Hinblick auf die Anwendung des Absatzes 1 tragen die Mitgliedstaaten insbesondere dafür Sorge, dass

- a) ein Eisenbahnunternehmen oder eine andere juristische Person keinen bestimmenden Einfluss auf den Infrastrukturbetreiber hinsichtlich der wesentlichen Funktionen ausübt, und zwar unbeschadet der Rolle der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Rahmenbedingungen für die Entgelterhebung und für die Kapazitätszuweisung sowie spezifischer Vorschriften für die Entgelterhebung gemäß den Artikeln 29 und 39“.

- 7 Art. 8 („Finanzierung des Infrastrukturbetreibers“) Abs. 2 und 4 der Richtlinie 2012/34 sieht vor:

„(2) Unter Wahrung der Artikel 93, 107 und 108 AEUV können die Mitgliedstaaten dem Infrastrukturbetreiber außerdem Mittel zuweisen, die in angemessenem Verhältnis zu seinen Funktionen gemäß Artikel 3 Nummer 2, der Größe der Infrastruktur und dem Finanzbedarf stehen, und zwar insbesondere für Neuinvestitionen. Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass diese Investitionen durch andere Mittel als durch eine direkte staatliche Finanzierung gedeckt werden. In jedem Fall beachten die Mitgliedstaaten die in Absatz 4 dieses Artikels genannten Anforderungen.

...

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass sich die Gewinn- und Verlustrechnung eines Infrastrukturbetreibers aus Weegeentgelten, dem Gewinn aus anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten, nicht rückzahlbaren Zuschüssen aus privater Quelle und der staatlichen Finanzierung, wobei gegebenenfalls auch staatliche Vorauszahlungen eingeschlossen sind, einerseits und [den] Fahrwegausgaben andererseits unter normalen geschäftlichen Umständen und über einen angemessenen Zeitraum, der fünf Jahre nicht überschreitet, zumindest ausgleicht.“

- 8 In Kapitel IV („Erhebung von Weegeentgelten und Zuweisung von Fahrwegkapazität im Schienenverkehr“) Abschnitt 2 („Wege- und Dienstleistungsentgelte“) der Richtlinie 2012/34, der deren Art. 29 bis 37 umfasst, bestimmt Art. 29 („Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten“) Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten schaffen eine Entgeltrahmenregelung, wobei die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Artikel 4 zu wahren ist.

Vorbehaltlich dieser Bedingung legen die Mitgliedstaaten auch einzelne Entgeltregeln fest oder delegieren diese Befugnisse an den Infrastrukturbetreiber.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Schienennetz-Nutzungsbedingungen die Rahmenbedingungen und Vorschriften für die Entgelterhebung enthalten oder auf eine Website verweisen, auf der die Rahmenbedingungen und Vorschriften für die Entgelterhebung veröffentlicht sind.

Der Infrastrukturbetreiber nimmt die Berechnung und Erhebung des Weegeentgeltes gemäß den geltenden Rahmenbedingungen und Vorschriften für die Entgelterhebung vor.“

- 9 Art. 30 („Fahrwegkosten und Rechnungsführung“) Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 sieht vor:

„Den Infrastrukturbetreibern sind unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte zu geben.“

- 10 Art. 31 („Entgeltgrundsätze“) Abs. 3 der Richtlinie 2012/34 bestimmt:

„Unbeschadet der Absätze 4 und 5 dieses Artikels und unbeschadet des Artikels 32 ist das Entgelt für das Mindestzugangspaket und für den Zugang zu Infrastrukturen, durch die Serviceeinrichtungen angebunden werden, in Höhe der Kosten festzulegen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen.“

- 11 Art. 32 („Ausnahmen von den Entgeltgrundsätzen“) Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2012/34 sieht vor:

„(1) Um eine volle Deckung der dem Infrastrukturbetreiber entstehenden Kosten zu erhalten, kann ein Mitgliedstaat, sofern der Markt dies tragen kann, Aufschläge auf der Grundlage effizienter, transparenter und nichtdiskriminierender Grundsätze erheben, wobei die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit der Segmente des Eisenbahnmarktes zu gewährleisten ist. Die Entgeltregelung muss dem von den Eisenbahnunternehmen erzielten Produktivitätszuwachs Rechnung tragen.

Die Höhe der Entgelte darf jedoch nicht die Nutzung der Fahrwege durch Marktsegmente ausschließen, die mindestens die Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen, sowie eine Rendite, die der Markt tragen kann, erbringen können.

Bevor die Mitgliedstaaten solche Aufschläge genehmigen, stellen sie sicher, dass die Infrastrukturbetreiber prüfen, inwieweit die Aufschläge für bestimmte Marktsegmente relevant sind; dabei ziehen sie mindestens die in Anhang VI Nummer 1 genannten Verkehrsdienst-Paare in Betracht und wählen die zutreffenden aus. Die Liste der von den Infrastrukturbetreibern festgelegten Marktsegmente umfasst mindestens die drei folgenden Segmente: Güterverkehrsdienste, Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags und andere Personenverkehrsdienste.

Die Infrastrukturbetreiber können Marktsegmente je nach Art der Güter- oder Personenbeförderung weiter untergliedern.

...

(3) Im Falle von künftigen spezifischen Investitionsvorhaben ... oder von spezifischen Investitionsvorhaben, die nach 1988 abgeschlossen wurden, darf der Infrastrukturbetreiber auf der Grundlage der langfristigen Kosten dieser Vorhaben höhere Entgelte festlegen oder beibehalten, wenn die Vorhaben eine Steigerung der Effizienz oder der Kostenwirksamkeit oder beides bewirken und sonst nicht durchgeführt werden könnten oder durchgeführt worden wären. ...“

- 12 Art. 33 („Entgeltnachlässe“) Abs. 3 der Richtlinie 2012/34 bestimmt:

„Die Infrastrukturbetreiber können für im Einzelnen angegebene Verkehrsströme Entgeltregelungen einführen, die für alle Fahrwegnutzer zur Verfügung stehen und in deren Rahmen zeitlich begrenzte Nachlässe zur Förderung der Entwicklung neuer Eisenbahnverkehrsdienste oder Nachlässe zur Förderung der Benutzung von Strecken mit sehr niedrigem Auslastungsgrad gewährt werden.“

Deutsches Recht

- 13 § 36 („Ausgestaltung der Entgelte“) des Eisenbahnregulierungsgesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. 2016 I S. 2082) in der durch Art. 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts vom 9. Juni 2021 (BGBl. 2021 I S. 1737) geänderten Fassung (im Folgenden: ERegG) sieht in Abs. 2 vor:

„Ein Betreiber der Schienenwege hat zu prüfen, inwieweit die Aufschläge für bestimmte Verkehrsdienste oder Marktsegmente in Betracht kommen. Dabei hat er die ... Verkehrsdienst- oder Marktsegmentpaare zu prüfen und die zutreffenden auszuwählen, mindestens jedoch

1. Güterverkehrsdienste,
2. Schienenpersonennahverkehrsdienste und sonstige Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags und
3. Schienenpersonenfernverkehrsdienste.

Die erhobenen Entgelte dürfen nicht die Nutzung der Schienenwege durch Verkehrsdienste oder Marktsegmente ausschließen, die mindestens die Kosten, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebs anfallen, sowie eine Rendite, die der Markt tragen kann, erbringen können. Aufschläge müssen so gewählt werden, dass die Verkehrsdienste Güterverkehrsdienst und Personenverkehrsdienst die dem Betreiber der Schienenwege insgesamt entstehenden Kosten decken.“

- 14 § 37 („Ausgestaltung der Entgelte für Eisenbahnanlagen und Personenbahnhöfe für Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags; Kostendeckungsbericht“) Abs. 1 und 2 ERegG sieht vor:

„(1) Stehen den Ländern für die jeweilige Fahrplanperiode vom Bund Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr (Regionalisierungsmittel), zur Verfügung, so haben Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes für Verkehrsdienste ... die Höhe der Entgelte für die Nutzung von Eisenbahnanlagen je Land und für Nutzung von Personenbahnhöfen je Aufgabenträgergebiet festzulegen.

(2) Die Entgelte nach Absatz 1 sind für jedes Land oder im Falle der Entgelte für die Nutzung von Personenbahnhöfen für jedes Aufgabenträgergebiet so zu bemessen, dass sie den durchschnittlichen Entgelten der betroffenen Verkehre bei Eisenbahnanlagen im jeweiligen Land in der Netzfahrplanperiode 2020/2021 und bei Personenbahnhöfen im jeweiligen Aufgabenträgergebiet im Kalenderjahr 2021 entsprechen. Soweit sich der Gesamtbetrag der den Ländern zustehenden Regionalisierungsmittel seit dem Jahr 2021 bis zu dem Jahr, in dem das Entgelt tatsächlich zu zahlen ist, geändert hat, sind die Entgelte nach Absatz 1 mit der in § 5 Absatz 3 des [Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen

Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. 1993 I S. 2378, 2396)] festgesetzten jährlichen Änderungsrate anzupassen.“

15 § 45 („Genehmigung der Entgelte und der Entgeltgrundsätze“) Abs. 1 ERegG sieht vor:

„Die Entgelte eines Betreibers der Schienenwege für die Erbringung des Mindestzugangspakets sind einschließlich der Entgeltgrundsätze nach Anlage 3 Nummer 2 von der Regulierungsbehörde zu genehmigen. Die Genehmigung ist zu erteilen, soweit die Ermittlung der Entgelte den Anforderungen der §§ 24 bis 40 und 46 und die Entgeltgrundsätze den Vorgaben der Anlage 3 Nummer 2 entsprechen. Entspricht die Ermittlung der Entgelte nicht den Anforderungen der §§ 24 bis 40 und 46, kann die Regulierungsbehörde die Ermittlung der Entgelte im erforderlichen Umfang anpassen und die sich hieraus ergebenden Entgelte genehmigen.“

16 § 5 („Finanzierung und Verteilung“) des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs in der durch Art. 1 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vom 20. April 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 107) geänderten Fassung (im Folgenden: RegG) bestimmt in den Abs. 1 bis 3 und 10:

„(1) Den Ländern steht für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Steueraufkommen des Bundes nach Maßgabe der folgenden Vorschriften für jedes Jahr ein Betrag zu. Damit leistet der Bund einen Finanzierungsbeitrag zu dieser Länderaufgabe. Die Länder leisten im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie jedes Jahr angemessene eigene Beiträge zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

(2) Für das Jahr 2016 wird der Betrag auf 8 Milliarden Euro festgesetzt.

(3) Ab dem Jahr 2017 bis einschließlich des Jahres 2022 steigt der in Absatz 2 bezeichnete Betrag jährlich um 1,8 Prozent. Ab dem Jahr 2023 bis einschließlich des Jahres 2031 steigt der in Absatz 2 bezeichnete Betrag jährlich um 3 Prozent.

...

(10) Die Dynamik des Anstiegs der Infrastrukturentgelte, insbesondere der Stations- und Trassenentgelte im Schienenpersonennahverkehr der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen, ist nach Maßgabe des Eisenbahnregulierungsrechts zu begrenzen. Abweichend von § 37 Absatz 2 des Eisenbahnregulierungsgesetzes erhöhen sich die Entgelte für die Nutzung von Eisenbahnanlagen und für die Nutzung von Personenbahnhöfen in den Jahren 2023 bis 2025 um 1,8 Prozent.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 17 DB InfraGO, eine der Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens, ist eine als Aktiengesellschaft organisierte juristische Person des Privatrechts. Sie ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der Deutsche Bahn AG, einem bundeseigenen Mobilitäts- und Transportkonzern. DB RegioNetz Infrastruktur, die andere Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, ist eine als Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisierte juristische Person des Privatrechts. Sie ist eine 100%ige Tochtergesellschaft von DB InfraGO. Die Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens betreiben beide zusammen als Infrastrukturbetreiber den größten Teil des Schienennetzes auf deutschem Gebiet.
- 18 Für die Nutzung ihrer Eisenbahninfrastruktur verlangen die Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens von den Eisenbahnunternehmen, die Zugang zu ihren Netzen haben, Weegeentgelte, die zuvor von der Bundesnetzagentur nach § 45 Abs. 1 ERegG genehmigt werden müssen.
- 19 Mit Beschluss vom 22. März 2024 gestattete die Bundesnetzagentur den Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens, die in Anlage 1 dieses Beschlusses genannten Entgelte für die Erbringung des Mindestzugangspakets für die Netzfahrplanperiode 2024/2025 anzuwenden (im Folgenden: im Ausgangsverfahren in Rede stehender Beschluss).
- 20 Mit diesem Beschluss genehmigte die Bundesnetzagentur den Vorschlag der Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens, den Bereich der Schienenpersonennahverkehrsdienste (im Folgenden: SPNV-Bereich) und der sonstigen Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags in zwei Segmente je Bundesland zu unterteilen, und zwar eins für Lastverkehre und eins für Leerverkehre, um die Höhe der Weegeentgelte für jedes Segment zu berechnen.
- 21 Des Weiteren war die Bundesnetzagentur der Auffassung, dass die Entgelte für den SPNV-Bereich, wie von den Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens beantragt, nicht genehmigt werden könnten, da gemäß § 37 Abs. 2 ERegG die Entgelte für jedes der beiden Segmente jedes Bundeslands so berechnet werden müssten, dass sie den durchschnittlichen Entgelten der betroffenen Verkehre je Bundesland in der Netzfahrplanperiode 2020/2021 zuzüglich der in § 5 Abs. 3 und 10 RegG vorgegebenen jährlichen Dynamisierungsrate entsprächen. Infolgedessen berechnete die Bundesnetzagentur die Entgelte für jedes der beiden Segmente des SPNV-Bereichs gemäß den Vorgaben dieser beiden nationalen Bestimmungen neu, woraus sich die Genehmigung niedrigerer Entgelte als der von den Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens beantragten ergab.
- 22 Ferner entschied die Bundesnetzagentur, die im Bereich der Verkehrsdienste des Schienenpersonenfernverkehrs (im Folgenden: SPFV-Bereich) und im Bereich des Schienengüterverkehrs (im Folgenden: SGV-Bereich) anwendbaren Entgelte im Vergleich zu den von den Antragstellerinnen beantragten zu erhöhen, um der im deutschen Recht

vorgesehenen Pflicht zu genügen, wonach die Entgelte sämtliche Kosten des Betreibers der Schienenwege decken müssen.

- 23 Die Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens erhoben gegen den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beschluss Klage beim Verwaltungsgericht Köln (Deutschland), dem vorliegenden Gericht.
- 24 Das vorliegende Gericht stellt fest, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Beschluss eine Entgeltsteigerung in Höhe von 0,6 % für den SPNV-Bereich sowie von 17,7 % für den SPFV-Bereich und von 16,2 % für den SGV-Bereich vorsehe. Diese Divergenz ergebe sich daraus, dass der SPNV-Bereich durch Regionalisierungsmittel finanziert werde und die Berechnung der in diesem Bereich anwendbaren Entgelte der Verfügbarkeit dieser Mittel Rechnung trage, wohingegen der SPFV- und der SGV-Bereich durch die Nutzer finanziert würden.
- 25 Für den SPNV-Bereich müssten die Entgelte gemäß § 37 Abs. 2 ERegG und § 5 Abs. 3 und 10 RegG (im Folgenden: deutsche Entgeltvorschriften) durch Multiplikation von zwei gesetzlich festgelegten und den Betreibern der Eisenbahninfrastruktur vorgegebenen Werten berechnet werden, und zwar des durchschnittlichen, während des Basiszeitraums 2020/2021 im betreffenden Bundesland anwendbaren Entgelts mit einer festen jährlichen Dynamisierungsrate.
- 26 Da der deutsche Gesetzgeber diesen Betreibern gleichzeitig die Pflicht auferlegt habe, nach der die Entgelte ihre Gesamtkosten decken müssten, könnten die tatsächlichen Kostensteigerungen im SPNV-Bereich, die 6 % im Jahr 2025 betragen und damit deutlich über der festgelegten jährlichen Dynamisierungsrate von 1,8 % lägen, nur durch eine zwischen dem SPFV- und dem SGV-Bereich aufgeteilte Erhöhung der anwendbaren Entgelte ausgeglichen werden, woraus sich eine überproportional starke Belastung dieser Bereiche ergeben würde. Diese Betreiber müssten nämlich sämtliche ihrer Kosten über Erhöhungen der aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Entgelte, die sie erheben, decken.
- 27 Das vorliegende Gericht fragt sich, ob die deutschen Entgeltvorschriften die Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Infrastrukturbetreibers, wie sie in Art. 29 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2012/34 vorgesehen sei, beeinträchtigen.
- 28 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe sich, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Infrastrukturbetreibers nicht beeinträchtigen dürften, die verlange, dass dieser zumindest einen gewissen Spielraum bei der Berechnung der Nutzungsentgelte haben müsse, insbesondere durch das Treffen von Entscheidungen über die Auswahl und die Beurteilung der Faktoren oder Parameter, auf deren Grundlage die Entgeltberechnung durchgeführt werde.

- 29 Die deutschen Entgeltvorschriften verlangten jedoch für die Berechnung der im SPNV-Bereich anwendbaren Entgelte die Anwendung einer mathematischen Formel, die dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur keinen Spielraum für Entscheidungen über die Höhe dieser Entgelte belasse. Diese Vorschriften nähmen diesem Betreiber somit die Möglichkeit, bei der Berechnung der Entgelte eine höhere Kostensteigerung zugrunde zu legen oder gar umgekehrt Kostensenkungen durchzureichen. Sie zwängen ihn außerdem dazu, Defizite, die sich aus der unzureichenden Höhe dieser Entgelte ergäben, durch eine Erhöhung der im SPNV- und im SGV-Bereich anwendbaren Entgelte auszugleichen, obwohl dies seinem Interesse widersprechen könnte.
- 30 Vor diesem Hintergrund hat das Verwaltungsgericht Köln beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind Art. 4 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 dahin gehend auszulegen, dass ihnen nationale Regelungen entgegenstehen, die dem Infrastrukturbetreiber im SPNV-Bereich vorgeben, die Berechnung der genehmigungsbedürftigen Entgelte durch eine Multiplikation von durchschnittlichen Entgelten der betroffenen Verkehre eines gesetzlich bestimmten Basisjahres mit einer gesetzlich vorgegebenen jährlichen Dynamisierungsrate vorzunehmen?

Zur Vorlagefrage

- 31 Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 4 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur vorgibt, die im SPNV-Bereich anwendbaren Entgelte mittels einer mathematischen Formel zu berechnen, bei der die durchschnittlichen, während eines bestimmten Basiszeitraums erhobenen Entgelte mit einer gesetzlich vorgegebenen Dynamisierungsrate multipliziert werden.
- 32 Es ist erstens festzustellen, dass in Art. 4 dieser Richtlinie der Grundsatz der Unabhängigkeit u. a. des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur verankert ist. Gemäß Art. 4 Abs. 2 ist „[d]er Infrastrukturbetreiber ... unter Beachtung der Rahmenbedingungen betreffend die Entgelterhebung und die Kapazitätszuweisung und der von den Mitgliedstaaten festgelegten Einzelvorschriften für seine eigene Geschäftsführung, Verwaltung und interne Kontrolle verantwortlich“.
- 33 Die Tragweite dieses Grundsatzes der Unabhängigkeit des Eisenbahninfrastrukturbetreibers wird in Art. 7a Abs. 1 dieser Richtlinie näher präzisiert, der vorsieht, dass dieser in Bezug auf die „wesentlichen Funktionen“ innerhalb der in Art. 4 Abs. 2 und den Art. 29 und 39

festgelegten Grenzen organisatorisch und in seinen Entscheidungen unabhängig ist. Nach Art. 7a Abs. 2 Buchst. a tragen die Mitgliedstaaten insbesondere dafür Sorge, dass ein Eisenbahnunternehmen oder eine andere juristische Person keinen bestimmenden Einfluss auf den Infrastrukturbetreiber hinsichtlich dieser „wesentlichen Funktionen“ ausübt, und zwar unbeschadet der Rolle der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Rahmenbedingungen für die Entgelterhebung und für die Kapazitätszuweisung sowie spezifischer Vorschriften für die Entgelterhebung gemäß den Art. 29 und 39.

- 34 Der Begriff „wesentliche Funktionen [des Infrastrukturbetriebs]“ erfasst u. a., wie sich aus Art. 3 Nr. 2f der Richtlinie 2012/34 ergibt, Entscheidungen über die Wegeentgelte, einschließlich der Festlegung ihrer Höhe und ihrer Erhebung, im Einklang mit den Rahmenbedingungen für die Entgelterhebung, die von den Mitgliedstaaten u. a. gemäß Art. 29 dieser Richtlinie festgelegt werden.
- 35 Zweitens ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 und 4 dieser Richtlinie zum einen, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Art. 4 der Richtlinie zu wahren haben, wenn sie eine Entgeltrahmenregelung schaffen, und zum anderen, dass der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur die Berechnung des Entgelts für die Nutzung dieser Infrastruktur und die Erhebung dieses Entgelts gemäß den Rahmenbedingungen und den Vorschriften für die Entgelterhebung vornimmt.
- 36 Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 nimmt somit in Bezug auf die Entgeltregelungen eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und dem Betreiber der Infrastruktur vor (Urteil vom 22. Mai 2025, ÖBB-Infrastruktur und WESTbahn Management, C-538/23, EU:C:2025:367, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 37 Zum einen ist es nämlich Sache der Mitgliedstaaten, eine Entgeltrahmenregelung festzulegen und dabei die in Art. 31 der Richtlinie 2012/34 vorgesehenen Entgeltgrundsätze und insbesondere den Grundsatz zu berücksichtigen, wonach das Entgelt für das Mindestzugangspaket und für den Zugang zu Infrastrukturen, durch die Serviceeinrichtungen angebunden werden, in Höhe der Kosten festzulegen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen.
- 38 Um eine volle Deckung der dem Infrastrukturbetreiber entstehenden Kosten zu erhalten, können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie, sofern der Markt dies tragen kann, in Abweichung von diesen Grundsätzen auch Aufschläge auf der Grundlage effizienter, transparenter und nicht diskriminierender Grundsätze erheben, wobei die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit der Segmente des Eisenbahnmarkts zu gewährleisten ist. Wie der Gerichtshof allerdings klargestellt hat, stellt die Berechnung solcher Aufschläge keine Ausnahme von der in Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 festgelegten Regel für die Aufteilung der Zuständigkeiten dar (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 2025,

ÖBB-Infrastruktur und WESTbahn Management, C-538/23, EU:C:2025:367, Rn. 36).

- 39 Zum anderen ist die Berechnung der Entgelte und ihre Erhebung grundsätzlich Sache des Infrastrukturbetreibers, der die vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Rahmenbedingungen und Vorschriften für die Entgelterhebung beachten muss.
- 40 Daraus ergibt sich, dass die mit der Richtlinie 2012/34 eingeführte Entgeltregelung auf dem Grundsatz beruht, dass es Sache des Mitgliedstaats ist, eine Entgeltrahmenregelung zu schaffen, die u. a. die allgemeinen Entgeltregeln betrifft, und dass es dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur obliegt, diese Rahmenregelung umzusetzen, indem er die Entgelte für die Nutzung der Fahrwege der Eisenbahn und von Serviceeinrichtungen sowie etwaige Aufschläge auf diese Entgelte berechnet und erhebt (Urteil vom 22. Mai 2025, ÖBB-Infrastruktur und WESTbahn Management, C-538/23, EU:C:2025:367, Rn. 41).
- 41 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die mit der Richtlinie 2012/34 eingeführte Regelung die Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Betreibers der Infrastruktur gewährleisten soll. Damit eine solche Unabhängigkeit gewährleistet ist, ist es erforderlich, dass der Betreiber der Infrastruktur in dem von den Mitgliedstaaten definierten Rahmen der Entgelterhebung über einen Spielraum bei der Berechnung der Höhe der Entgelte verfügt, um hiervon als Geschäftsführungsinstrument Gebrauch machen zu können (Urteile vom 28. Februar 2013, Kommission/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, Rn. 49, und vom 22. Mai 2025, ÖBB-Infrastruktur und WESTbahn Management, C-538/23, EU:C:2025:367, Rn. 48 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Diese Unabhängigkeit des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur bei der Berechnung der Höhe der Entgelte ist vom Gerichtshof u. a. in den Beziehungen dieses Betreibers zu dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannt worden und im Licht des Gleichgewichts zu beurteilen, das der Unionsgesetzgeber insbesondere in Bezug auf die Ausübung seiner wesentlichen Funktionen im Sinne von Art. 7a Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 durch diesen Betreiber herstellen wollte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2021, LatRailNet und Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, Rn. 42 und 43 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Namentlich hat der Gerichtshof klargestellt, dass eine nationale Regelung, die die Ausübung seiner Befugnisse auf die Festlegung der Höhe der konkreten Entgelte in jedem Einzelfall unter Anwendung einer im Vorhinein durch Ministerialerlass festgelegten Formel beschränkt, mit dem Erfordernis der Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur nicht in Einklang steht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, Rn. 50).
- 44 Wenn sich nämlich ihre Rolle darauf beschränken sollte, die Höhe des Entgelts in jedem Einzelfall unter Anwendung einer im Vorhinein durch Ministerialerlass festgelegten Formel zu

berechnen, also ohne über einen gewissen Spielraum bei der Festlegung der Höhe dieser Entgelte zu verfügen, würde es den Betreibern der Eisenbahninfrastruktur nicht gelingen, insbesondere über die Entgeltregelung die Nutzung ihrer Fahrwege in dem von den Mitgliedstaaten festgelegten Rahmen zu optimieren, wie es im 43. Erwägungsgrund der Richtlinie 2012/34 angestrebt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, Rn. 44).

45 Des Weiteren würden diesen Betreibern durch die Entgeltregelungen keine Anreize dazu gegeben, in die Eisenbahninfrastruktur zu investieren, wie es im 66. Erwägungsgrund der Richtlinie 2012/34 angestrebt wird, und gemäß Art. 30 Abs. 1 dieser Richtlinie die mit der Fahrgewegbereitstellung verbundenen Kosten und die Zugangsentgelte zu senken (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, Rn. 45 und 46).

46 Ferner dürften diese Betreiber auf der Grundlage der langfristigen Kosten bestimmter Investitionsvorhaben keine höheren Entgelte festlegen oder beibehalten, wie es in Art. 32 Abs. 3 der Richtlinie 2012/34 in Betracht gezogen wird, und keine Regelungen für Nachlässe auf die von den Wirtschaftsteilnehmern erhobenen Entgelte einführen, wie es Art. 33 Abs. 3 dieser Richtlinie gestattet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Spanien, C-483/10, EU:C:2013:114, Rn. 46).

47 Diese Erwägungen sind auf eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden deutschen Entgeltvorschriften übertragbar. Wie das vorliegende Gericht nämlich festgestellt und u. a. die Bundesnetzagentur in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof bestätigt hat, verlangen diese Vorschriften von den Betreibern der Eisenbahninfrastruktur im Wesentlichen, in jedem Bundesland die in jedem der beiden Segmente des SPNV-Bereichs anwendbaren Entgelte mit einer mathematischen Formel zu berechnen, auf die sie keinen Einfluss haben, da bei dieser mathematischen Formel der Betrag der durchschnittlichen Entgelte eines von diesen Vorschriften festgelegten Basiszeitraums, und zwar des Gültigkeitszeitraums der Netzfahrplanperiode 2020/2021, mit einer festen jährlichen Dynamisierungsrate multipliziert wird, die ebenfalls mit diesen Vorschriften festgelegt wird, und zwar auf 1,8 %.

48 Daher beschränkt sich die Rolle des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur offenbar darauf, diese mathematische Formel anzuwenden, ohne dabei über irgendeinen Spielraum zu verfügen.

49 Diese Schlussfolgerung wird nicht durch die Argumentation in Frage gestellt, die von der Bundesnetzagentur und der Bayerischen Eisenbahngesellschaft mbH vor dem Gerichtshof vorgetragen worden ist, wonach erstens der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur jedenfalls insofern über einen gewissen Spielraum verfüge, als er zunächst zusätzliche

Teilmarktsegmente in jedem der beiden Segmente des SPNV-Bereichs jedes Bundeslands schaffen könne, sodann auf den Wert der durchschnittlichen Entgelte des Basiszeitraums 2020/2021, der Teil der für die Berechnung der Höhe der Entgelte für den Zeitraum 2024/2025 als Grundlage dienenden mathematischen Formel sei, Einfluss nehmen könne und schließlich die Höhe der im SPFV- und im SGV-Bereich anwendbaren Entgelte flexibler berechnen könne.

50 Was als Erstes die Möglichkeit für den Betreiber der Eisenbahninfrastruktur betrifft, zusätzliche Teilmarktsegmente in jedem der beiden Segmente des SPNV-Bereichs jedes Bundeslands zu schaffen, hat sich aus der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ergeben, dass diese mathematische Formel in jedem dieser etwaigen zusätzlichen Teilsegmente anwendbar ist. Daraus folgt, dass eine solche Möglichkeit nicht geeignet wäre, diesem Betreiber einen gewissen Spielraum bei der Berechnung der im SPNV-Bereich anwendbaren Entgelte zu gewährleisten.

51 Als Zweites genügt in Bezug auf das Vorbringen, wonach der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur auf die Höhe der durchschnittlichen Entgelte des Basiszeitraums 2020/2021, der einen der beiden Werte dieser mathematischen Formel darstellt, habe Einfluss nehmen können, die Feststellung, dass dieser Umstand – sein Nachweis unterstellt – keineswegs die Annahme zulässt, dass dieser Betreiber bei der Berechnung der auf die Netzfahrplanperiode 2024/2025 anwendbaren Entgelte über irgendeinen Spielraum verfügt habe, zumal dieser Betreiber bei der Berechnung der während des Zeitraums 2020/2021 anwendbaren Entgelte nicht wissen konnte, dass diese für die Berechnung der Entgelte für den Zeitraum 2024/2025 berücksichtigt würden.

52 Als Drittes ist in Bezug auf das Argument der Bundesnetzagentur und der Bayerischen Eisenbahngesellschaft, der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur habe bei der Berechnung der im SPFV- und im SGV-Bereich anwendbaren Entgelte über einen „weiten“ Spielraum verfügt, der den fehlenden Spielraum im Rahmen der Berechnung der im SPNV-Bereich anwendbaren Entgelte „ausgleiche“, festzustellen, dass ein solcher „Ausgleich“ selbst unter der Annahme, dass er berücksichtigt werden könnte, nicht ausreichen kann, um die Unabhängigkeit der Geschäftsführung dieses Betreibers zu gewährleisten.

53 Aus dem Vorlagebeschluss geht nämlich hervor, dass im vorliegenden Fall der SPNV-Bereich mehr als 50 % des an die Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens gezahlten Gesamtentgeltvolumens ausmacht und dass selbst im SPFV- und im SGV-Bereich der Spielraum dieser Betreiber der Eisenbahninfrastruktur durch die von der nationalen Regelung auferlegte Pflicht, wonach dieses Gesamtentgeltvolumen ihre Gesamtkosten decken muss, beschränkt zu sein scheint. Wenn somit die im SPNV-Bereich anwendbaren Entgelte, wie im vorliegenden Fall, die Gesamtkosten der Betreiber in diesem Bereich nicht decken, sehen sich diese gezwungen, das festgestellte Defizit auf die im SPFV- und im SGV-Bereich

anwendbaren Entgelte abzuwälzen, wie das vorlegende Gericht bemerkt, was zur Folge hat, den Spielraum, über den die Betreiber bei der Berechnung der Höhe der in diesen letztgenannten Bereichen anwendbaren Entgelte verfügen, erheblich einzuengen.

54 Zudem haben die DB Fernverkehr AG und die DB Cargo AG sowie die BBL Logistik GmbH, die boxXpress.de GmbH, die DeltaRail GmbH, die Eisenbahngesellschaft Potsdam mbH, die Havelländische Eisenbahn AG, die HSL Logistik GmbH, die Hupac Intermodal SA, die ITL Eisenbahngesellschaft mbH, die Lineas NV, die METRANS Rail (Deutschland) GmbH, die Rheincargo GmbH & Co. KG, die SBB Cargo Deutschland GmbH, die TX Logistik AG und die Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausgeführt, dass deshalb die im SPFV- und im SGV-Bereich anwendbaren Entgelte dermaßen angestiegen seien, dass ihr Niveau nicht mehr mit dem Ziel vereinbar gewesen sei, den Eisenbahnverkehr leistungsfähig und gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig zu machen, wie es u. a. im fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2012/34 heiße.

55 Zweitens kann es entgegen dem Vorbringen der Bundesnetzagentur und der Bayerischen Eisenbahngesellschaft der Umstand, dass die Transporttätigkeit im SPNV-Bereich hauptsächlich, wenn nicht ausschließlich, durch öffentliche Gelder finanziert wird, nicht rechtfertigen, dass dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur in diesem Bereich jeder Spielraum bei der Berechnung der Höhe der Wegeentgelte genommen wird.

56 Aus Art. 8 Abs. 2 und 4 dieser Richtlinie geht zwar hervor, dass die Mitgliedstaaten über mehrere Möglichkeiten verfügen, darunter die Bereitstellung öffentlicher Mittel, um das finanzielle Gleichgewicht der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur im Verhältnis zu ihren Funktionen, der Größe der Infrastruktur und dem Finanzbedarf für die Unterhaltung, die Erneuerung und die Entwicklung dieser Infrastrukturen einschließlich Neuinvestitionen sicherzustellen. Die öffentlichen Mittel können somit zur Finanzierung dieser Betreiber u. a. dann beitragen, wenn die Entgelte und anderen Einnahmen nicht ausreichen, um dieses finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen.

57 Allerdings sieht keine Bestimmung der Richtlinie 2012/34 vor, dass von dem in Art. 4 Abs. 2 und in Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 verankerten Grundsatz der Unabhängigkeit des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur mit der Begründung abgewichen werden darf, dass der betreffende Bereich durch öffentliche Mittel finanziert wird.

58 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur vorgibt, die im SPNV-Bereich anwendbaren Entgelte mittels einer mathematischen Formel zu berechnen, bei der die

durchschnittlichen, während eines bestimmten Basiszeitraums erhobenen Entgelte mit einer gesetzlich vorgegebenen Dynamisierungsrate multipliziert werden.

Zur zeitlichen Beschränkung der Wirkungen des vorliegenden Urteils

- 59 Die die Bundesrepublik Deutschland vertretende Bundesnetzagentur hat in ihren schriftlichen Erklärungen beantragt und die Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens haben in der mündlichen Verhandlung beantragt, die Wirkungen des vorliegenden Urteils zeitlich auf zukünftig zu schließende Trassennutzungsverträge zu begrenzen.
- 60 § 37 Abs. 2 ERegG regle sämtliche im SPNV-Bereich anwendbare Entgeltgenehmigungen seit dem Jahr 2016. Die seitdem genehmigten Entgelte, deren Gesamtvolumen sich für alle Bereiche zusammen auf etwa 7 Mrd. Euro pro Jahr belaufe, seien Grundlage für die zwischen den Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens und den Eisenbahnunternehmen geschlossenen Verträge gewesen. Zum einen seien die erteilten Entgeltgenehmigungen in der Vergangenheit nicht im Hinblick auf das Unionsrecht angefochten worden, und diese Verträge seien gutgläubig abgeschlossen worden. Zum anderen könnte es bei einer Neuberechnung für noch nicht bestandskräftige Entgeltgenehmigungen zu systemischen Brüchen kommen, die über den SPNV-Bereich hinaus auch den SPFV- und den SGV-Bereich betreffen, und damit zu einer Gefahr schwerwiegender wirtschaftlicher Auswirkungen. Infolgedessen seien die Voraussetzungen für eine zeitliche Beschränkung der Wirkungen des vorliegenden Urteils erfüllt.
- 61 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass durch die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts, die der Gerichtshof in Ausübung seiner Befugnisse aus Art. 267 AEUV vornimmt, erläutert und verdeutlicht wird, in welchem Sinne und mit welcher Tragweite diese Vorschrift seit ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre. Nur ganz ausnahmsweise kann der Gerichtshof aufgrund des allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatzes der Rechtssicherheit die für die Betroffenen bestehende Möglichkeit beschränken, sich auf die Auslegung, die er einer Bestimmung gegeben hat, zu berufen, um in gutem Glauben begründete Rechtsverhältnisse in Frage zu stellen. Eine solche Beschränkung ist nur dann zulässig, wenn zwei grundlegende Kriterien erfüllt sind, nämlich guter Glaube der Betroffenen und die Gefahr schwerwiegender Störungen, wobei diese Kriterien kumulativ sind (Urteil vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima [Strafpunkte], C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 132 und 136 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 62 Der Gerichtshof hat daher auf diese Lösung nur unter ganz bestimmten Umständen zurückgegriffen, namentlich, wenn eine Gefahr schwerwiegender wirtschaftlicher Auswirkungen bestand, die insbesondere mit der großen Zahl von Rechtsverhältnissen zusammenhingen, die in gutem Glauben auf der Grundlage der als gültig betrachteten Regelung eingegangen worden waren, und wenn sich herausstellte, dass die Einzelnen und

die nationalen Behörden zu einem mit dem Unionsrecht unvereinbaren Verhalten veranlasst worden waren, weil eine objektive, bedeutende Unsicherheit hinsichtlich der Tragweite der Unionsbestimmungen bestand, zu der eventuell auch das Verhalten anderer Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission beigetragen hatte (Urteil vom 26. Oktober 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, Rn. 60).

- 63 Was speziell das Kriterium des Vorliegens einer Gefahr schwerwiegender Störungen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass es dem Mitgliedstaat, der die zeitliche Begrenzung der Wirkungen eines in einem Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Urteils beantragt, obliegt, dem Gerichtshof Zahlen vorzulegen, die belegen, dass die Gefahr solcher Auswirkungen besteht (Urteil vom 20. Dezember 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 91 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 64 Im vorliegenden Fall deuten die in Rn. 60 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Umstände zwar auf das Bestehen einer Gefahr wirtschaftlicher Auswirkungen hin, die insbesondere mit der großen Zahl von Rechtsverhältnissen zusammenhängen, die unmittelbar oder mittelbar von den sich aus dem vorliegenden Urteil ergebenden Folgen betroffen sein können, diese Gefahr muss jedoch deutlich nuanciert werden.
- 65 Es ist nämlich ständige Rechtsprechung, dass das Unionsrecht im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit nicht verlangt, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen, die nach Ablauf angemessener Fristen oder durch Erschöpfung des Rechtswegs bestandskräftig geworden ist, und dass die volle Wirksamkeit des Unionsrechts und der wirksame Schutz der dem Einzelnen nach dem Unionsrecht zustehenden Rechte gegebenenfalls durch den Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, gewährleistet werden können (Urteil vom 18. November 2021, État belge [Ausbildung von Piloten], C-413/20, EU:C:2021:938, Rn. 57 und 60).
- 66 Im vorliegenden Fall machen die Bundesnetzagentur und die Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens nicht geltend, dass die Bundesnetzagentur verpflichtet wäre, die Genehmigung der mit den bestandskräftig gewordenen Beschlüssen genehmigten Entgelte neu zu bewerten, weshalb nicht dargetan worden ist, dass das vorliegende Urteil sämtliche zwischen den Antragstellerinnen und den Eisenbahnunternehmen seit 2016 geschlossenen Verträge betreffen könnte. Die Bundesnetzagentur und die Antragstellerinnen haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof nämlich ausgeführt, dass nur die Verwaltungsentscheidungen, mit denen die Entgelte für die Netzfahrplanperioden 2023/2024 und 2024/2025 genehmigt worden seien, streitig seien und dass in dem Rechtsstreit bezüglich der Netzfahrplanperiode 2023/2024 die Frage der Vereinbarkeit der deutschen

Entgeltvorschriften mit der Richtlinie 2012/34 nicht aufgeworfen worden sei.

- 67 Außerdem hat die Bundesnetzagentur in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass die Durchführung des vorliegenden Urteils im Wesentlichen zu einer Neuverteilung von 800 bis 850 Mio. Euro für die Netzfahrplanperiode 2024/2025 durch eine Senkung bestimmter Entgelte und der Erhöhung anderer Entgelte führe, was bedeutet, dass die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen in Wirklichkeit sehr viel begrenzter sind als die, die ursprünglich von der Bundesnetzagentur geltend gemacht und in Rn. 60 des vorliegenden Urteils wiedergegeben wurden.
- 68 Jedenfalls reicht es nicht aus, sich in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof auf die in der vorstehenden Randnummer genannten Zahlen zu berufen, um das Bestehen einer Gefahr schwerwiegender Auswirkungen im Sinne der in den Rn. 62 und 63 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung darzutun.
- 69 Daher ist davon auszugehen, dass das zweite in Rn. 61 des vorliegenden Urteils genannte Kriterium nicht erfüllt ist, weshalb es nicht erforderlich ist, zu prüfen, ob das Kriterium des guten Glaubens der Beteiligten erfüllt ist.
- 70 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Wirkungen des vorliegenden Urteils nicht zeitlich zu beschränken sind.

Kosten

- 71 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 4 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums in der durch die Richtlinie (EU) 2016/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 geänderten Fassung

sind dahin auszulegen, dass

sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur vorgibt, die im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs anwendbaren Entgelte mittels einer mathematischen Formel zu berechnen, bei der

die durchschnittlichen, während eines bestimmten Basiszeitraums erhobenen Entgelte mit einer gesetzlich vorgegebenen Dynamisierungsrate multipliziert werden.

Jarukaitis

Condinanzi

Jääskinen

Frendo

Kornezov

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. März 2026.

Der Kanzler

Der Kammerpräsident

A. Calot Escobar

I. Jarukaitis

* [Verfahrenssprache](#): Deutsch.