



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 13 december 2012¹

Zaak C-412/11

**Europese Commissie
tegen**

Groothertogdom Luxemburg

„Beroep wegens niet-nakoming — Richtlijn 91/440/EEG — Ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap — Richtlijn 2001/14/EG — Toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit — Artikel 6, lid 3, van en bijlage II bij richtlijn 91/440 — Artikel 14, lid 2, van richtlijn 2001/14 — Beheerder van de infrastructuur — Onafhankelijkheid op organisatorisch vlak en voor de besluitvorming — Onafhankelijkheid in essentiële taken”

I – Inleiding

1. Met het onderhavige beroep wegens niet-nakoming verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 6, lid 3, van en bijlage II bij richtlijn 91/440/EEG², zoals gewijzigd bij richtlijn 2001/12/EG³ (hierna: „richtlijn 91/440”), en artikel 14, lid 2, van richtlijn 2001/14/EG⁴. Het Groothertogdom Luxemburg concludeert tot verwerping van het beroep van de Commissie.

2. De onderhavige zaak is er één van een reeks beroepen wegens niet-nakoming⁵ die de Commissie in 2010 en 2011 heeft ingesteld met betrekking tot de toepassing door de lidstaten van de richtlijnen 91/440 en 2001/14. Deze richtlijnen hebben hoofdzakelijk tot doel de billijke en niet-discriminerende toegang van spoorwgondernemingen tot de infrastructuur, dat wil zeggen het spoorwegennet, te waarborgen. Met deze beroepen wordt onontgonnen gebied betreden, aangezien zij het Hof voor het eerst in de gelegenheid stellen zich te buigen over de liberalisatie van de spoorwegen in de Europese Unie en, met name, uitleg te geven aan wat in het algemeen wordt aangeduid als het „eerste spoorwegpakket”.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237, blz. 25, met rectificatie in PB L 299, blz. 50).

3 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 (PB L 75, blz. 1).

4 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PB L 75, blz. 29).

5 — Het betreft de arresten van 25 oktober 2012, Commissie/Portugal (C-557/10), en 8 november 2012, Commissie/Griekenland (C-528/10), en de aanhangige zaken Commissie/Hongarije (C-473/10), Commissie/Spanje (C-483/10), Commissie/Polen (C-512/10), Commissie/Tsjechië (C-545/10), Commissie/Oostenrijk (C-555/10), Commissie/Duitsland (C-556/10), Commissie/Frankrijk (C-625/10), Commissie/Slovenië (C-627/10) en Commissie/Italië (C-369/11).

3. Ik heb reeds op 6 september 2012 geconcludeerd in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Commissie/Portugal, alsmede in de reeds aangehaalde zaken Commissie/Hongarije, Commissie/Spanje, Commissie/Oostenrijk en Commissie/Duitsland. Behalve in de onderhavige zaak concludeer ik vandaag tevens in de reeds aangehaalde zaken Commissie/Polen, Commissie/Tsjechië, Commissie/Frankrijk en Commissie/Slovenië. Aangezien de onderhavige zaak betrekking heeft op grieven die overeenkomen met die welke ik reeds in voornoemde conclusies heb kunnen analyseren, beperk ik mij tot het verwijzen naar de kernpunten hiervan, zonder evenwel de hierin opgenomen argumentatie in haar geheel te herhalen.

II – Rechtskader

A – *Recht van de Unie*

1. Richtlijn 91/440

4. Artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in bijlage II vermelde [essentiële] taken die voor billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur bepalend zijn, worden toevertrouwd aan instanties of ondernemingen die zelf geen spoorvervoersdiensten verlenen. Aangetoond moet worden dat deze doelstelling is bereikt, ongeacht de organisatiestructuur.

De lidstaten kunnen de spoorwegondernemingen of elke andere instantie evenwel belasten met de inning van de gebruiksrechten en de verantwoordelijkheid voor het beheer van de spoorweginfrastructuur zoals investeringen, onderhoud en financiering.”

5. Bijlage II bij richtlijn 91/440 somt de in artikel 6, lid 3, bij deze richtlijn bedoelde „[voornaamste] taken” op:

„[...]

— besluitvorming inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing, waaronder zowel de omschrijving als de beoordeling van de beschikbaarheid en de infrastructuurcapaciteitstoewijzing voor afzonderlijke spoorwegtrajecten;

[...]”

2. Richtlijn 2001/14

6. Artikel 14, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/14 bevat de volgende bepalingen:

„1. De lidstaten kunnen voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit een kader creëren, waarbij de onafhankelijkheid van de beheerder, bedoeld in artikel 4 van richtlijn 91/440/EEG, geëerbiedigd moet worden. Er worden specifieke regels voor de capaciteitstoewijzing opgesteld. De infrastructuurbeheerder zorgt voor de afwikkeling van de capaciteitstoewijzingsprocedures. Hij draagt er met name zorg voor dat de infrastructuurcapaciteit op een billijke, niet-discriminerende wijze en overeenkomstig het gemeenschapsrecht wordt toegewezen.

2. Indien de infrastructuurbeheerder in juridisch of organisatorisch opzicht, of wat de besluitvorming betreft, niet onafhankelijk is van een spoorwegonderneming, worden de in lid 1 bedoelde en in dit hoofdstuk omschreven taken uitgeoefend door een toewijzende instantie die in juridisch en organisatorisch opzicht en wat de besluitvorming betreft, onafhankelijk is van een spoorwegonderneming.”

B – Luxemburgs recht

7. De Loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire (wet van 22 juli 2009 op de spoorwegveiligheid)⁶ bepaalt dat de – nieuw opgerichte – Administration des Chemins de Fer (spoorwegadministratie; hierna: „ACF”) belast is met de essentiële taken inzake de capaciteitstoewijzing (toewijzing van spoorwegtrajecten) en tarifiering.

8. De Loi du 11 juin 1999 relative à l’infrastructure ferroviaire (wet van 11 juni 1999 op de spoorweginfrastructuur), zoals gewijzigd bij wet van 3 augustus 2010⁷, bepaalt het volgende:

„De toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit wordt toevertrouwd aan een toewijzingsorgaan waarvan de functie wordt waargenomen door de Administration des Chemins de Fer.”

III – Precontentieuze procedure en procesverloop voor het Hof

9. Op 26 juni 2008 heeft de Commissie het Groothertogdom Luxemburg aangemaand zich te voegen naar de richtlijnen van het eerste spoorwegpakket. Deze lidstaat heeft die aanmaning bij brief van 27 augustus 2008 beantwoord.

10. Op 9 oktober 2009 heeft de Commissie het Groothertogdom Luxemburg een met redenen omkleed advies doen toekomen waarin zij te kennen gaf dat de getroffen maatregelen ontoereikend waren om uitvoering te geven aan de richtlijnen 91/440 en 2001/14. Na verdere briefwisseling heeft de Commissie het Groothertogdom Luxemburg op 25 november 2010 een aanvullend met redenen omkleed advies gestuurd waarin zij de procedure gelet op de ontwikkeling van het nationale rechtskader heeft beperkt tot één bezwaar, betreffende de onafhankelijkheid van de voornaamste taken.

11. Op 3 februari 2011 heeft het Groothertogdom Luxemburg geantwoord op het aanvullende met redenen omkleed advies.

12. De Commissie kon geen genoegen nemen met het antwoord van het Groothertogdom Luxemburg en de door deze lidstaat verstrekte gegevens en heeft op 8 augustus 2011 besloten het onderhavige beroep in te stellen.

IV – Argumenten van partijen

13. De Commissie zet uiteen dat op grond van richtlijn 91/440 onder meer de toewijzing van spoorwegcapaciteiten door onafhankelijke organen dient te geschieden. Volgens bijlage II bij richtlijn 91/440 is immers een van de „essentiële taken” de „besluitvorming inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing, waaronder zowel de omschrijving als de beoordeling van de beschikbaarheid en de infrastructuurcapaciteitstoewijzing voor afzonderlijke spoorwegtrajecten”.

6 — *Mémorial A* 2009, nr. 169, blz. 2465.

7 — *Mémorial A* 2010, nr. 135, blz. 2194.

14. Volgens de Commissie is de ACF, die de spoorwegtrajecten toewijst, weliswaar onafhankelijk van de Chemins de fer luxembourgeois (Luxemburgse spoorwegen; hierna: „CFL”), maar is niettemin deze laatste belast met een aantal van de voornaamste taken bij de toewijzing van de spoorwegtrajecten.

15. De Commissie is op grond van de door de Luxemburgse regering verschaftte gegevens van oordeel dat in geval van verkeersverstoringen de toewijzing van spoorwegtrajecten tot de taak van de CFL behoort, te weten de dienst die het spoorwegennet beheert, zonder dat dit onderdeel van de CFL onafhankelijk is van de onderdelen die spoorwegvervoersdiensten beheren.

16. De Commissie zet uiteen dat in geval van verkeersverstoringen de door de ACF vastgestelde normale dienstregeling niet meer kan worden toegepast aangezien de in de dienstregeling vastgelegde vertrek- en aankomsttijden reeds overschreden zijn en de dienstregeling moet worden aangepast voor de exploitanten die op hun beurt wachten. Volgens de Commissie vormt deze aanpassing noodzakelijkerwijs toewijzing van spoorwegtrajecten. Volgens de Luxemburgse regelgeving mag deze laatste uitsluitend worden uitgevoerd door de – door de CFL uitgevoerde – verkeersleiding, waardoor de CFL een rol krijgt toegewezen bij de toekenning van infrastructuurcapaciteit, in strijd met de vereisten van richtlijn 2001/14.

17. De Commissie is van oordeel dat de CFL zich voor de uitoefening van de essentiële taak van toekenning van infrastructuurcapaciteit aan het vereiste van onafhankelijkheid van het eerste spoorwegpakket moet onderwerpen. Er is echter ter verzekering van die onafhankelijkheid geen enkele maatregel getroffen om de partijen die de voornaamste taken verrichten juridisch, organisatorisch en voor de besluitvorming te scheiden van de partijen die de spoorwegvervoerdiensten beheren.

18. In repliek zet de Commissie uiteen dat de wijzigingen die zijn aangebracht bij het referentiedocument (hierna: „RD”) dat door de Luxemburgse autoriteiten is vastgesteld na de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn ontoereikend zijn om aan de niet-nakoming een einde te maken.

19. De Luxemburgse regering zet in haar verweerschrift uiteen dat ofschoon de geldende regelgeving strookte met de bewoordingen en de geest van richtlijn 2001/14, zij niettemin naar aanleiding van het onderhavige beroep is aangepast om ook maar de geringste twijfel over een eventuele onverenigbaarheid met het recht van de Unie weg te nemen. Zo is het RD gewijzigd in dier voege dat de nieuwe toekenning van spoorwegtrajecten in geval van verstoringen eveneens aan de ACF wordt overgedragen.⁸ In dupliek geeft de Luxemburgse regering te kennen dat het RD (per 1 januari 2012) opnieuw is gewijzigd en thans aan de door de Commissie gestelde eisen voldoet doordat is bepaald dat in geval van onvoorziene verstoringen door de ACF nieuwe spoorwegtrajecten worden toegekend.⁹

V – Analyse van het beroep wegens niet-nakoming

20. Het Groothertogdom Luxemburg bestrijdt het bezwaar van de Commissie door bepalingen aan te voeren die zijn vastgesteld na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten de wijzigingen van het RD na de datum waarop bedoelde termijn verstreek.

8 — De verwijzing naar versie 3.0 van de uitgave 2011 van het referentiedocument is gepubliceerd in *Mémorial* B 2011, nr. 84, blz. 1657.

9 — De verwijzing naar versie 2.0 van de uitgave 2012 van het referentiedocument is gepubliceerd in *Mémorial* B 2011, nr. 103, blz. 1985.

21. Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat het Hof al herhaaldelijk heeft verklaard dat de vraag of sprake is van niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn bevond en dat het Hof met nadien ingetreden wijzigingen geen rekening kan houden.¹⁰ Voor het onderzoek in de onderhavige zaak is dus bepalend de wetgeving zoals die gold bij het verstrijken van de in het aanvullende met redenen omkleed advies van 25 november 2010 gestelde termijn.

22. Het beroep van de Commissie berust op twee aspecten die ik reeds heb kunnen analyseren in mijn conclusies in voormelde zaken Commissie/Hongarije (C-473/10), Commissie/Frankrijk (C-625/10) en Commissie/Slovenië (C-627/10).

23. Voor de redenen waarom een gevestigde exploitant zoals de CFL, die een spoorwegonderneming is, een van deze laatste niet onafhankelijke dienst of een infrastructuurbeheerder die niet onafhankelijk is van dergelijke ondernemingen, niet kan worden betrokken bij de verrichting van essentiële taken, zoals de toewijzing van spoorwegtrajecten, kan ik derhalve volstaan met te verwijzen naar mijn conclusies in voormelde zaken Commissie/Frankrijk (C-625/10, punten 31-47) en Commissie/Slovenië (C-627/10, punten 30-46).

24. Eveneens lijkt het uitgesloten dat een gevestigde ondernemer zoals de CFL, een spoorwegonderneming, de bevoegdheid krijgt toegekend spoorwegtrajecten opnieuw toe te wijzen in geval van verstoringen, zonder zich te beperken tot het buiten gebruik stellen, om de redenen die ik uiteen heb gezet in mijn conclusies in voormelde zaken Commissie/Hongarije (C-473/10, punten 49-70) en Commissie/Slovenië (C-627/10, punten 38-46).

25. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie worden toegewezen.

VI – Kosten

26. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd.

27. Nu het Groothertogdom Luxemburg in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

VII – Conclusie

28. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het Groothertogdom Luxemburg is de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 6, lid 3, van en bijlage II bij richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001, en artikel 14, lid 2, van richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering, voor zover een dienst van een spoorwegonderneming deelneemt aan de uitoefening van essentiële taken zoals de toewijzing van spoorwegtrajecten.

10 — Zie onder meer arresten van 19 juni 2008, Commissie/Luxemburg (C-319/06, Jurispr. blz. I-4323, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk (C-241/08, Jurispr. blz. I-1697, punt 5 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 3 maart 2011, Commissie/Ierland (C-50/09, Jurispr. blz. I-873, punt 102).

- 2) Het Groothertogdom Luxemburg wordt verwezen in de kosten.”