



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 13. december 2012¹

Sag C-412/11

**Europa-Kommissionen
mod**

Storhertugdømmet Luxembourg

»Traktatbrudssøgsmål — direktiv 91/440/EØF — udvikling af Fællesskabets jernbaner — direktiv 2001/14/EF — tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet — artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440 — artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14 — infrastrukturforvalter — uafhængighed med hensyn til organisation og beslutningstagning — uafhængighed ved udøvelsen af de væsentlige funktioner«

I – Indledning

1. Europa-Kommissionen har ved det foreliggende traktatbrudssøgsmål nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440/EØF², som ændret ved direktiv 2001/12/EF³ (herefter »direktiv 91/440«), samt artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14/EF⁴. Storhertugdømmet Luxembourg har nedlagt påstand om frifindelse.

2. Den foreliggende sag indgår i en række traktatbrudssager⁵, som Kommissionen anlagde i 2010 og 2011 om medlemsstaternes anvendelse af direktiv 91/440 og 2001/14, hvis hovedformål er at sikre jernbaneselskaber adgang til infrastrukturen, dvs. jernbanenettet, på rimelige, ikke-diskriminerende vilkår. Søgsmålene er nyskabende, da de giver Domstolen en første lejlighed til at ytre sig om liberaliseringen af jernbanerne i Den Europæiske Union, herunder navnlig fortolke, hvad der almindeligvis benævnes »den første jernbanepakke«.

3. Jeg har allerede den 6. september 2012 fremsat mit forslag til afgørelse i den sag, der lå til grund for dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, samt i sagerne Kommissionen mod Ungarn, Kommissionen mod Spanien, Kommissionen mod Østrig og Kommissionen mod Tyskland. Ud over nærværende forslag til afgørelse fremsætter jeg i dag mine forslag til afgørelse i sagerne Kommissionen mod Polen, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, Kommissionen mod Frankrig

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 29.7.1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner, EFT L 237, s. 25.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001, EFT L 75, s. 1.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering, EFT L 75, s. 29.

5 — Der er tale om dom af 25.10.2012, sag C-557/10, Kommissionen mod Portugal, og af 8.11.2012, sag C-528/10, Kommissionen mod Grækenland, samt de verserende sager for Domstolen sag C-473/10, Kommissionen mod Ungarn, sag C-483/10, Kommissionen mod Spanien, sag C-512/10, Kommissionen mod Polen, sag C-545/10, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, sag C-555/10, Kommissionen mod Østrig, sag C-556/10, Kommissionen mod Tyskland, sag C-625/10, Kommissionen mod Frankrig, sag C-627/10, Kommissionen mod Slovenien, og sag C-369/11, Kommissionen mod Italien.

og Kommissionen mod Slovenien. I den udstrækning den foreliggende sag drejer sig om klagepunkter, der svarer til dem, jeg allerede har haft lejlighed til at behandle i ovennævnte forslag til afgørelse, begrænser jeg mig til at henvise til de relevante punkter i disse uden at gengive den deri fremsatte argumentation i dens helhed.

II – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Direktiv 91/440

4. I artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 bestemmes:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fastlæggelse af retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur som opført på listen i bilag II overdrages organer eller selskaber, der ikke selv udfører nogen form for jernbanetransport. Uanset strukturform skal det fremgå, at denne målsætning er opfyldt.

Medlemsstaterne kan imidlertid overdrage opkrævningen af afgifter og ansvaret for jernbaneinfrastrukturen, herunder investeringer, vedligeholdelse og finansiering, til jernbanevirksomheder eller ethvert andet organ.«

5. I bilag II til direktiv 91/440 opregnes de »væsentlige funktioner«, hvortil der henvises i direktivets artikel 6, stk. 3:

»[...]

— beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling, herunder både fastlæggelse og vurdering af, hvad der står til rådighed, samt tildeling af individuelle kanaler

[...]«

2. Direktiv 2001/14

6. I artikel 14, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/14 bestemmes:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge principper for tildelingen af infrastrukturkapacitet under overholdelse af det i artikel 4 i direktiv 91/440/EØF nævnte krav om forvaltningsmæssig uafhængighed. Der fastsættes nærmere regler for tildelingen af kapacitet. Infrastrukturforvalteren foretager kapacitetstildelingen. Infrastrukturforvalteren sikrer bl.a., at infrastrukturkapacitet tildeles på et retfærdigt og ikke-diskriminerende grundlag og i overensstemmelse med fællesskabsretten.

2. Hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning, varetages de funktioner, der er nævnt i stk. 1 og beskrevet i dette kapitel, af et tildelingsorgan, der er uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning.«

B – *Luxembourgsk lovgivning*

7. I lov af 22. juli 2009 om jernbanesikkerhed⁶ bestemmes, at den nyoprettede jernbanemyndighed (Administration des Chemins de Fer, herefter »ACF«) er ansvarlig for de væsentlige funktioner at tildele kapacitet (kanaler) og opkræve afgifter.

8. I lov af 11. juni 1999 om jernbaneinfrastruktur, som ændret ved lov af 3. august 2010⁷, bestemmes:

»Tildelingen af jernbaneinfrastrukturkapacitet overlades til et tildelingsorgan, hvis funktion varetages af jernbanemyndigheden.«

III – Den administrative procedure og forhandlingerne for Domstolen

9. Den 26. juni 2008 opfordrede Kommissionen Storhertugdømmet Luxembourg til at efterkomme direktiverne i den første jernbanepakke. Medlemsstaten besvarede denne åbningsskrivelse ved skrivelse af 27. august 2008.

10. Den 9. oktober 2009 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Storhertugdømmet Luxembourg, hvori den anførte, at de foranstaltninger, der var truffet for at sikre gennemførelsen af direktiv 91/440 og 2001/14, var utilstrækkelige. Efter endnu en udveksling af skrivelser fremsendte Kommissionen den 25. november 2010 en supplerende begrundet udtalelse til Storhertugdømmet Luxembourg, hvori den på baggrund af udviklingen i de nationale bestemmelser begrænsede proceduren til et enkelt klagepunkt, der vedrører uafhængighed ved udøvelsen af de væsentlige funktioner.

11. Den 3. februar 2011 besvarede Storhertugdømmet Luxembourg den supplerende begrundede udtalelse.

12. Da Kommissionen ikke finder Storhertugdømmet Luxembourgs svar og de oplysninger, det havde meddelt, overbevisende, har den besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål den 8. august 2011.

IV – Parternes argumenter

13. Kommissionen har gjort gældende, at det bestemmes i direktiv 91/440, at bl.a. funktionerne vedrørende tildeling af jernbanekapacitet varetages af uafhængige organer. Det fastslås således i bilag II til direktiv 91/440, at »beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling, herunder både fastlæggelse og vurdering af, hvad der står til rådighed, samt tildeling af individuelle kanaler« udgør en »væsentlig funktion«.

14. Kommissionen har gjort gældende, at selv om ACF, der varetager tildelingen af kanaler, er et organ, som er uafhængigt af de luxembourgske jernbaner (Chemins de fer luxembourgeois, herefter »CFL«), er visse væsentlige funktioner vedrørende tildeling af kanaler overdraget CFL.

15. Kommissionen har gjort gældende, at tildelingen af kanaler i tilfælde af forstyrrelse af trafikken efter den luxembourgske regerings oplysninger henhører under CFL, nærmere bestemt afdelingen for forvaltning af nettet, selv om denne del af CFL ikke er uafhængig af de dele, som udfører jernbanetransport.

6 — *Mémorial* 2009, A-nr. 169, s. 2465.

7 — *Mémorial* 2010, A-nr. 135, s. 2194.

16. Efter Kommissionens opfattelse kan den normale køreplan, som fastlægges af ACF, ikke overholdes i tilfælde af forstyrrelse af trafikken, fordi de i køreplanen fastsatte tider allerede er overskredet, hvorfor de operatører, som afventer deres tur, må tildeles nye tider. Kommissionen finder, at en sådan nytildeling nødvendigvis udgør en tildeling af kanaler. Ifølge den luxembourgske lovgivning kan denne kun foretages af trafikforvaltningen, som varetages af CFL, der således i strid med kravene i direktiv 2001/14 får en rolle ved tildelingen af jernbanekapacitet.

17. Ifølge Kommissionen kræver udøvelsen af den væsentlige funktion at tildele kanaler, at CFL efterlever kravene om uafhængighed i den første jernbanepakke. Der er imidlertid, for at sikre denne uafhængighed, ikke gennemført nogen foranstaltninger i CFL med henblik på at adskille de dele, som varetager de væsentlige funktioner, fra dem, der udfører jernbanetransport, med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning.

18. I replikken har Kommissionen gjort gældende, at de ændringer, som er foretaget gennem den netvejledning (document de référence, herefter »DRR«), de luxembourgske myndigheder udfærdigede efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke er tilstrækkelige til at bringe traktatbruddet til ophør.

19. Den luxembourgske regering har anført i svarskriftet, at skønt den nationale lovgivning var i overensstemmelse med direktiv 2001/14's ånd og bogstav, blev den ikke desto mindre tilpasset efter anlæggelsen af den foreliggende sag, for at der ikke skulle bestå den mindste tvivl om, at lovgivningen er i overensstemmelse med EU-retten. DRR blev følgelig ændret, således at nytildeling af kanaler i tilfælde af forstyrrelser også blev overført til ACF⁸. I duplikken har den luxembourgske regering gjort gældende, at DRR er blevet ændret endnu en gang (med virkning fra den 1.1.2012), og at den nu opfylder Kommissionens krav, idet det heri bestemmes, at nye kanaler i tilfælde af uforudsete forstyrrelser skal tildeles af ACF⁹.

V – Vurdering af traktatbruddet

20. Storhertugdømmet Luxembourg har bestridt Kommissionens klagepunkt ved at påberåbe sig bestemmelser, som er vedtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, nemlig de ændringer i DRR, som blev foretaget efter det tidspunkt, hvor fristen udløb.

21. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at henvise til, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen¹⁰. Ved prøvelsen af det foreliggende søgsmål er det derfor de bestemmelser, der var gældende ved udløbet af den frist på to måneder, som var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse af 25. november 2010, der er afgørende.

22. Kommissionens søgsmål bygger på to forhold, som jeg allerede har haft lejlighed til at behandle i mit forslag til afgørelse i sagerne Kommissionen mod Ungarn (sag C-473/10), Kommissionen mod Frankrig (sag C-625/10) og Kommissionen mod Slovenien (sag C-627/10).

8 — Henvisningen til version 3.0 af 2011-udgaven af netvejledningen blev offentliggjort i *Mémorial* 2011, B-nr. 84, s. 1657.

9 — Henvisningen til version 2.0 af 2012-udgaven af netvejledningen blev offentliggjort i *Mémorial* 2011, B-nr. 103, s. 1985.

10 — Jf. bl.a. dom af 19.6.2008, sag C-319/06, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4323, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis, af 4.3.2010, sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1697, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.3.2011, sag C-50/09, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 873, præmis 102.

23. Med hensyn til grundene til, at en traditionel operatør, såsom CFL, der er en jernbanevirksomhed, en ikke-uafhængig afdeling af denne eller en infrastrukturforvalter, som ikke er uafhængig af sådanne virksomheder, ikke kan medvirke ved udøvelsen af væsentlige funktioner såsom tildeling af kanaler, behøver jeg derfor blot at henvise til mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-625/10, punkt 31-47) og i sagen Kommissionen mod Slovenien (sag C-627/10, punkt 30-46).

24. På samme måde må det af de grunde, jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Ungarn (sag C-473/10, punkt 49-70) og i sagen Kommissionen mod Slovenien (sag C-627/10, punkt 38-46), anses for udelukket, at en traditionel operatør som CFL, der er en jernbanevirksomhed, kan tillægges beføjelse til i tilfælde af forstyrrelser at træffe afgørelse om nytildeling af kanaler uden at skulle begrænse sig til at ophæve sådanne.

25. Af disse grunde må der gives Kommissionen medhold i søgsmålet.

VI – Sagens omkostninger

26. Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

27. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger, og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, må denne påstand tages til følge.

VII – Forslag til afgørelse

28. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den træffer følgende afgørelse:

- »1) Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i og bilag II til Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/12/EF af 26. februar 2001, og artikel 14, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering, idet en afdeling af en jernbanevirksomhed deltager i udøvelsen af væsentlige funktioner såsom tildeling af kanaler.
- 2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.«