



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 13 december 2012¹

Mål C-412/11

**Europeiska kommissionen
mot**

Storhertigdömet Luxemburg

”Talan om fördragsbrott — Direktiv 91/440/EEG — Utveckling av gemenskapens järnvägar — Direktiv 2001/14/EG — Tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet — Artikel 6.3 i och bilaga II till direktiv 91/440 — Artikel 14.2 i direktiv 2001/14 — Infrastrukturförvaltare — Oberoende med avseende på organisation och beslutsfattande — Oberoende vid utförandet av väsentliga uppgifter”

I – Inledning

1. Genom föreliggande fördragsbrottstalan har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i och bilaga II till direktiv 91/440/EEG², i dess lydelse enligt direktiv 2001/12/EG³ (nedan kallat direktiv 91/440), samt artikel 14.2 i direktiv 2001/14/EG⁴. Storhertigdömet Luxemburg har yrkat att kommissionens talan ska ogillas.

2. Förevarande talan ingår i en rad fördragsbrottmål⁵ som kommissionen väckt under åren 2010 och 2011 avseende medlemsstaternas tillämpning av direktiven 91/440 och 2001/14, vilkas huvudsakliga syfte är att tillförsäkra ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde för järnvägsföretag till infrastruktur, det vill säga till järnvägsnätet. Ovannämnda mål ger domstolen möjlighet att för första gången pröva avregleringen av järnvägarna i Europeiska unionen och framför allt tolka det så kallade ”första järnvägspaketet”.

3. Jag har den 6 september 2012 redan föredragit mina förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, i vilket dom meddelats, och i de ovannämnda målen kommissionen mot Ungern, kommissionen mot Spanien, kommissionen mot Österrike och kommissionen mot Tyskland. Utöver ovannämnda förslag till avgörande ska jag i dag föredra mina förslag till avgörande i målen

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 45).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 75, s. 1).

4 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, s. 29).

5 — Det rör sig om dom av den 25 oktober 2012 i mål C-557/10, kommissionen mot Portugal, och av den 8 november 2012 i mål C-528/10, kommissionen mot Grekland, samt målen C-473/10, kommissionen mot Ungern, C-483/10, kommissionen mot Spanien, C-512/10, kommissionen mot Polen, C-545/10, kommissionen mot Tjeckien, C-555/10, kommissionen mot Österrike, C-556/10, kommissionen mot Tyskland, C-625/10, kommissionen mot Frankrike, C-627/10, kommissionen mot Slovenien, och C-369/11, kommissionen mot Italien, vilka ännu inte avgjorts av domstolen.

kommissionen mot Polen, kommissionen mot Tjeckien, kommissionen mot Frankrike och kommissionen mot Slovenien. I den mån förevarande mål innehåller anmärkningar liknande dem jag redan haft tillfälle att bedöma i de ovannämnda förslagen till avgörande, kommer jag att begränsa mig till att hänvisa till de relevanta punkterna, utan att återge den aktuella argumentationen i dess helhet.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

1. Direktiv 91/440

4. I artikel 6.3 i direktiv 91/440 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de uppgifter, enligt förteckningen i bilaga II, som ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen är beroende av, anförtros organ eller företag som själva inte tillhandahåller järnvägstransporttjänster. Oberoende av de organisatoriska strukturerna måste det kunna påvisas att detta mål uppnåts.

Medlemsstaterna får emellertid på järnvägsföretag eller annat organ överlåta uttag av avgifter och ansvar för förvaltningen av järnvägsinfrastrukturen, exempelvis investeringar, underhåll och finansiering.”

5. I bilaga II till direktiv 91/440 finns en förteckning över de ”väsentliga uppgifter” som åsyftas i artikel 6.3 i direktivet:

”...

— Beslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen.

– ...”

2. Direktiv 2001/14

6. I artikel 14.1 och 14.2 i direktiv 2001/14 fastställs följande:

”1. Medlemsstaterna får fastställa ett regelverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet samtidigt som det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv 91/440/EEG respekteras. Särskilda regler för tilldelning av kapacitet skall fastställas. Infrastrukturförvaltaren svarar för kapacitetstilldelningsförfarandet. Han skall särskilt säkerställa att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt och i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

2. Om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag, i juridisk mening och med avseende på organisation eller beslutsfattande, skall den tilldelning som avses i punkt 1 och som beskrivs i detta kapitel utföras av ett tilldelningsorgan som är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande.”

B – Luxemburgsk rätt

7. I lag av den 22 juli 2009 om järnvägssäkerhet (loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire)⁶ föreskrivs att Administration des Chemins de Fer (den nationella myndigheten för järnvägssäkerhet) (nedan kallad ACF), som nyligen inrättats, är ansvarig för de väsentliga uppgifterna kapacitetstilldelning (tilldelning av tåglägen) och avgifter.

8. I lag av den 11 juni 1999 om järnvägsinfrastruktur (loi du 11 juin 1999 relative à l'infrastructure ferroviaire), i dess lydelse enligt lag av den 3 augusti 2010⁷, föreskrivs följande:

”Tilldelningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet ska utföras av ett tilldelningsorgan. Administration des Chemins de Fer ska vara detta tilldelningsorgan.”

III – Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

9. Den 26 juni 2008 riktade kommissionen en formell underrättelse till Storhertigdömet Luxemburg och uppmanade medlemsstaten att iaktta direktiven i det första järnvägspaketet. Medlemsstaten besvarade underrättelsen genom skrivelse av den 27 augusti 2008.

10. Den 9 oktober 2009 avgav kommissionen ett motiverat yttrande till Storhertigdömet Luxemburg. Kommissionen gjorde gällande att det inte vidtagits tillräckliga åtgärder för att införliva direktiv 91/440 och direktiv 2001/14. Efter ytterligare skriftväxling avgav kommissionen den 25 november 2010 ett kompletterande motiverat yttrande till Storhertigdömet Luxemburg, där förfarandet, med hänsyn till den nationella lagstiftningens utveckling, begränsades till endast en anmärkning avseende oberoendet vid utförandet av de väsentliga uppgifterna.

11. Den 3 februari 2011 svarade Storhertigdömet Luxemburg på det kompletterande motiverade yttrandet.

12. Kommissionen övertygades inte av svaret och uppgifterna från Storhertigdömet Luxemburg, och beslutade därför att väcka förevarande talan den 8 augusti 2011.

IV – Parternas argument

13. Kommissionen har gjort gällande att enligt direktiv 91/440 ska bland annat tilldelningen av järnvägskapacitet säkerställas av oberoende organ. I bilaga II till direktiv 91/440 anges att ”[b]eslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen” är en ”väsentlig uppgift”.

14. Kommissionen har anfört att även om ACF, som sköter tilldelningen av tåglägen, är ett oberoende organ i förhållande till Chemins de fer luxembourgeois (det luxemburgska nationella järnvägsbolaget) (nedan kallat CFL), så utför CFL inte desto mindre vissa väsentliga uppgifter i fråga om tilldelning av tåglägen.

15. Kommissionen har gjort gällande att mot bakgrund av de uppgifter som lämnats av den luxemburgska regeringen sköts tilldelningen av tåglägen vid trafikstörningar av CFL, närmare bestämt av dess avdelning för förvaltning av järnvägsnätet. Denna del av CFL är inte oberoende i förhållande till de delar som sköter järnvägstransporttjänster.

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

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

16. Kommissionen har anfört att vid trafikstörningar kan den normala tidtabell som fastställts av ACF inte längre hållas, på grund av att tiderna i tidtabellen redan har passerats, och en ändring av tidtabellerna för de operatörer som väntar på sin tur blir nödvändig. Kommissionen har gjort gällande att en sådan ändring utgör en omfördelning av tåglägen. Enligt den luxemburgska lagstiftningen kan detta endast genomföras av trafikförvaltningen, som utförs av CFL. Detta ger CFL en roll i tilldelningen av järnvägskapacitet i strid med kraven i direktiv 2001/14.

17. Kommissionen har anfört att det för utförandet av den väsentliga uppgiften tilldelning av tåglägen krävs att CFL iakttar de krav på oberoende som finns i första järnvägspaketet. Någon åtgärd i syfte att trygga detta oberoende har emellertid inte genomförts inom CFL för att i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande skilja de delar som utför de väsentliga uppgifterna från de delar som sköter järnvägstransporttjänsterna.

18. I sin replik har kommissionen gjort gällande att de ändringar som följer av det referensdokument som antogs av de luxemburgska myndigheterna efter det att den tidsfrist som fastställts i det motiverade yttrandet hade löpt ut, inte räcker för att fördragsbrottet ska upphöra.

19. Den luxemburgska regeringen har i sin svarsskrivelse anfört att trots att den gällande nationella lagstiftningen var förenlig med ordalydelsen och andan i direktiv 2001/14, har den likväl, efter väckandet av förevarande talan, anpassats så att det inte längre finns minsta tvivel om någon eventuell oförenlighet med unionsrätten. Referensdokumentet har således ändrats så, att även omfördelningen av tåglägen vid trafikstörningar har överförs till ACF.⁸ I sin duplik har den luxemburgska regeringen gjort gällande att referensdokumentet än en gång ändrats (med verkan från och med den 1 januari 2012) och att det hädanefter uppfyller kommissionens krav, genom att det föreskrivs att tilldelningen av nya tåglägen vid oförutsedda trafikstörningar ska utföras av ACF.⁹

V – Bedömning av talan om fördragsbrott

20. Storhertigdömet Luxemburg har bestritt kommissionens anmärkning genom att göra gällande bestämmelser som antagits efter det att tidsfristen som angavs i det motiverade yttrande löpt ut, det vill säga de ändringar i referensdokumentet som genomfördes efter det att denna tidsfrist löpt ut.

21. Det är i detta avseende tillräckligt att erinra om att domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet och att domstolen inte ska beakta senare förändringar.¹⁰ Vid prövningen av denna talan är det således den lagstiftning som var i kraft vid utgången av den tidsfrist på två månader som fastställts i det kompletterande motiverade yttrandet av den 25 november 2010 som är avgörande.

22. Kommissionens talan grundar sig på två omständigheter som jag redan haft möjlighet att bedöma i mina förslag till avgörande i de ovannämnda målen kommissionen mot Ungern (C-473/10), kommissionen mot Frankrike (C-625/10) och kommissionen mot Slovenien (C-627/10).

8 — Hänvisningen till version 3.0 av 2011 års upplaga av referensdokumentet för järnvägsnätet publicerades i *Mémorial B* 2011, nr 84, s. 1657.

9 — Hänvisningen till version 2.0 av 2012 års upplaga av referensdokumentet för järnvägsnätet publicerades i *Mémorial B* 2011, nr 103, s. 1985.

10 — Se, bland annat, dom av den 19 juni 2008 i mål C-319/06, kommissionen mot Luxemburg (REG 2008, s. I-4323), punkt 72 och där citerad rättspraxis, av den 4 mars 2010 i mål C-241/08, kommissionen mot Frankrike (REU 2010, s. I-1697), punkt 59 och där citerad rättspraxis, och av den 3 mars 2011 i mål C-50/09, kommissionen mot Irland (REU 2011, s. I-873), punkt 102.

23. Gällande skälen till att en tidigare monopoloperatör, som CFL som är ett järnvägsföretag, en avdelning som inte är oberoende i förhållande till detta eller en infrastrukturförvaltare som inte är oberoende i förhållande till ett sådant företag, inte ska förknippas med utövandet av väsentliga uppgifter, såsom tilldelningen av tåglägen, räcker det att hänvisa till mina förslag till avgörande i de ovannämnda målen kommissionen mot Frankrike (C-625/10, punkterna 31–47) och kommissionen mot Slovenien (C-627/10, punkterna 30–46).

24. På samma sätt tycks det vara uteslutet att en tidigare monopoloperatör som CFL, som är ett järnvägsföretag, kan anförtros möjligheten att besluta om en omfördelning av tåglägen vid trafikstörningar, utan att begränsa sig till att dra in dem, av de skäl som jag framfört i mina förslag till avgörande i de ovannämnda målen kommissionen mot Ungern (C-473/10, punkterna 49–70) och kommissionen mot Slovenien (C-627/10, punkterna 38–46).

25. Kommissionens talan ska därför bifallas.

VI – Rättegångskostnader

26. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

27. Kommissionen har yrkat att Storhertigdömet Luxemburg ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Storhertigdömet Luxemburg har tappat målet ska detta yrkande bifallas.

VII – Förslag till avgörande

28. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen avgör målet enligt följande:

- 1) Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i och bilaga II till rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001, och artikel 14.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, eftersom en avdelning på ett järnvägsföretag deltar i utövandet av väsentliga uppgifter, såsom tilldelning av tåglägen.
- 2) Storhertigdömet Luxemburg ska ersätta rättegångskostnaderna.