

Zaak C-453/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

23 september 2020

Verwijzend orgaan:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 september 2020

Verzoekende partij:

CityRail a.s.

Infrastructuurbeheerder en exploitant van de dienstvoorziening:

Správa železnic, overheidsorganisatie

A. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

In het hoofdgeding onderzoekt de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur; hierna: „bureau”) de rechtmatigheid van de voorwaarden voor de toegang van spoorwegondernemingen tot laad- en losplaatsen (hieronder gedefinieerd).

B. Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2012/34¹ en artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”).

¹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: „richtlijn 2012/34”).

2. Het onderhavige verzoek is krachtens artikel 267 VWEU ingediend door het bureau, dat overeenkomstig de rechtspraak² als een „rechterlijke instantie” in de zin van deze bepaling wordt beschouwd, meer bepaald om de hiernavolgende redenen:

- a) Het bureau is bij wet³ als een permanent orgaan opgericht en is een centrale bestuursautoriteit die bij de uitoefening van haar bevoegdheden onafhankelijk en onpartijdig is en die uitsluitend onderworpen is aan de wet en overige rechtsbepalingen. Het bureau wordt geleid door een voorzitter die onafhankelijk is van de regering en van andere publiekrechtelijke organen en die krachtens de wet kan worden ontslagen. De beslissingen van de voorzitter van het bureau zijn alleen vatbaar voor rechterlijke toetsing.
- b) De procedure voor het bureau is in overeenstemming met het wetboek bestuursprocesrecht.⁴ In de loop van de procedure kunnen de deelnemers hun rechten en rechtsbelangen doen gelden, bewijsmateriaal en verklaringen presenteren, verzoeken om bewijsverkrijging indienen en opmerkingen maken over de conclusies en bewijzen van de andere deelnemers en over het materiaal waarop de beslissing is gebaseerd. Het betreft derhalve een procedure op tegenspraak. Het bureau dient alle omstandigheden vast te stellen die relevant zijn voor de bescherming van het openbaar belang.
- c) Volgens het arrest van 22 november 2012, *Westbahn Management*, C-136/11, EU:C:2012:740, punten 26 tot en met 31, moet de Schienen-Control Kommission, die de Oostenrijkse toezichthoudende instantie is en die eveneens is opgericht krachtens artikel 55 van richtlijn 2012/34, als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU worden beschouwd.

² Arresten van 14 juni 2007, *Häupl*, C-246/05, EU:C:2007:340, punt 16; 18 oktober 2007, *Österreichischer Rundfunk*, C-195/06, EU:C:2007:613, punt 19, en 10 december 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, EU:C:2009:767, punt 35.

³ Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (wet nr. 320/2016 betreffende het bureau voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur).

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (wet nr. 500/2004 - wetboek bestuursprocesrecht).

C. Prejudiciële vragen

„1. Maken de laad- en losplaats in het goederenvervoer en het daarmee verbonden spoor deel uit van de spoorweginfrastructuur in de zin van artikel 3, punt 3, van richtlijn 2012/34?

2. Is het een infrastructuurbeheerder volgens richtlijn 2012/34 toegestaan om het niveau van de heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur of de dienstvoorzieningen te allen tijde te wijzigen ten nadele van de exploitanten?

3. Is richtlijn 2012/34 overeenkomstig artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bindend voor de overheidsorganisatie Správa železnic (nationale spoorwegadministratie, Tsjechië)?

4. Kunnen de regels die zijn opgenomen in de netverklaring als discriminerend worden beschouwd wanneer deze in strijd zijn met bepalingen van Unierecht die door de Správa železnic dienen te worden nagekomen?

D. Feiten en argumenten van partijen in het hoofdgeding

1. De vennootschap CityRail a.s.⁵ heeft een klacht ingediend bij de Správa železnic (nationale spoorwegadministratie; hierna: „spoorwegadministratie”)⁶ en heeft daarbij verzocht om toetsing van de netverklaring⁷, meer bepaald van het document „Popis zařízení služeb” (beschrijving van de dienstvoorzieningen; hierna: „beschrijving”), in de vanaf 1 april 2020 geldende versie⁸. In haar klacht heeft CityRail aangevoerd dat de regels die zijn opgenomen in de beschrijving

⁵ De vennootschap CityRail a.s. (hierna: „CityRail”) is de aanvrager in de zin van artikel 3, punt 19, van richtlijn 2012/34. Een andere aanvrager, die zijn standpunt aan het bureau kenbaar heeft gemaakt en aldus tot de procedure is togetreden, is de vennootschap ČD Cargo, a.s.

⁶ Infrastructuurbeheerder en exploitant van een dienstvoorziening in de zin van artikel 3, punten 2 en 12, van richtlijn 2012/34 en tevens de entiteit die verantwoordelijk is voor de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit in de zin van zákon č. 266/1994 Sb, o drahách (wet nr. 266/1994 betreffende de spoorwegen; hierna: „spoorwegwet”).

⁷ Het begrip „netverklaring” in de zin van artikel 27 van richtlijn 2012/34 is het equivalent van het begrip „prohlášení o dráze” (spoorwegnetverklaring) in de Tsjechische wet.

⁸ Deze beschrijving is een onderdeel van de netverklaring overeenkomstig § 33, lid 1, onder l), van de spoorwegwet, artikel 27 van richtlijn 2012/34 en punt 6 van bijlage IV daarbij. Overeenkomstig § 33, lid 6, van de spoorwegwet en artikel 5 van uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten (hierna: „verordening 2017/2177”) kan de beschrijving een afzonderlijk document zijn waarnaar in de netverklaring slechts wordt verwezen.

concurrentie op de markt voor afzonderlijke verzendingen in het goederenvervoer in de praktijk uitsluiten.

2. In dit verband kunnen de betwiste regels van de beschrijving op de hiernavolgende wijze worden samengevat:

- a) Laad- en losplaatsen worden gedefinieerd als verhoogde (zich boven het spoorniveau bevindende) en niet-verhoogde (zich op het spoorniveau bevindende) operationele gebieden naast de sporen voor het inladen van goederen, alsmede als de daaraan parallel lopende sporen. Deze laad- en losplaatsen zijn opgenomen in de beschrijving krachtens punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2012/34.
- b) In plaats van capaciteit toe te wijzen krachtens verordening 2017/2177 heeft de spoorwegadministratie een stelsel van reservering van capaciteit voor gebruik op lange termijn ingevoerd. Het reserveren van capaciteit, het annuleren daarvan en het gebruik van de laad- en losplaatsen zijn kosteloos.
- c) Ongeacht de daadwerkelijke gebruikmaking ervan wordt bijna de gehele capaciteit van de laad- en losplaatsen gereserveerd tot op vrijdag, wanneer deze wordt bevestigd of wordt vrijgegeven en voor de daaropvolgende week aan andere entiteiten ter beschikking wordt gesteld (48 uur - 9 dagen van tevoren). Dit heeft tot gevolg dat verdere reserveringen op de lange termijn en ad-hocreserveringen op verzoek van andere exploitanten in de praktijk uitgesloten zijn. De capaciteit is in veel gevallen gereserveerd ten gunste van een enkele exploitant, die de capaciteit aanvraagt en deze infrastructuurcapaciteit (voor treinen met wagons voor laad- en losactiviteiten) toegewezen krijgt.
- d) De spoorwegadministratie behoudt zich het recht voor om de prijs te wijzigen (een stelsel van vergoedingen in te voeren) door dergelijke wijzigingen ten minste een maand van tevoren bekend te maken in de beschrijving.

3. De spoorwegadministratie rechtvaardigt de vaststelling van dergelijke regels als volgt:

- Het is niet mogelijk om de precieze dagen van aankomst en vertrek van de bij het inladen betrokken wagons een jaar van tevoren vast te stellen.

- Indien de toezichthoudende instantie zich met deze regels bemoeit, zal dit een marktverstoring tot gevolg hebben. Weliswaar kent verordening 2017/2177 het begrip „reservering van capaciteit van dienstvoorzieningen” niet, maar indien het bureau reservering verbiedt, zal de capaciteit onder dezelfde voorwaarden worden toegewezen en valt de mogelijkheid weg dat andere exploitanten daarvan gebruikmaken indien zij een week tevoren wordt geannuleerd (niet bevestigd). Hoewel de spoorwegadministratie kan proberen om de toewijzing van capaciteit te

coördineren, mag zij de reeds toegewezen capaciteit overeenkomstig artikel 10, lid 1, van verordening 2017/2177 niet meer intrekken.

- Voor het opleggen van sancties aan aanvragers bestaat geen rechtsgrondslag.

- De spoorwegadministratie heeft krachtens artikel 27, lid 3, van richtlijn 2012/34 en de nationale wetgeving het recht om de beschrijving zo nodig te wijzigen.

E. Opmerkingen van het bureau

1. Het bureau betwijfelt om te beginnen of de kwalificatie van laad- en losplaatsen als dienstvoorzieningen in de zin van punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2012/34 in overeenstemming is met deze richtlijn.

2. Bovendien is er volgens het bureau sprake van discriminatie, aangezien de spoorwegadministratie het begrip „reservering van capaciteit van dienstvoorzieningen” heeft ingevoerd zonder daarbij rekening te houden met de doelstelling een efficiënte benutting van de beschikbare capaciteit te waarborgen, hetgeen in strijd is met artikel 11 van verordening 2017/2177, en zonder de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en van capaciteit in dienstvoorzieningen op elkaar af te stemmen, hetgeen in strijd is met artikel 7, lid 2, van deze verordening.

3. Bovendien heeft het bureau geconcludeerd dat moeilijk een stelsel van sancties voor de niet-benutting van capaciteit in dienstvoorzieningen kan worden ingevoerd en dat de verplichte invoering van een stelsel van heffingen voor het gebruik van dergelijke voorzieningen niet geoorloofd is in het licht van artikel 31, lid 7, van richtlijn 2012/34.

4. Het bureau heeft een voorlopige maatregel genomen krachtens welke de niet-toepassing van een aantal bepalingen van de beschrijving is gelast, aangezien de belanghebbende entiteiten momenteel reeds ernstige schade lijden.

F. Toepasselijke bepalingen en motivering van de eerste prejudiciële vraag

1. De voorwaarden voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur worden in afdeling 3 van richtlijn 2012/34 anders geregeld dan de voorwaarden voor de toegang tot dienstvoorzieningen overeenkomstig artikel 13, leden 2 tot en met 8, van richtlijn 2012/34 en verordening 2017/2177. Indien laad- en losplaatsen als spoorweginfrastructuur en niet als dienstvoorzieningen worden gekwalificeerd, zou punt 6 van bijlage IV bij richtlijn 2012/34 niet op de beschrijving van toepassing zijn en zou de volledige tekst van de beschrijving rechtstreeks in de netverklaring moeten worden opgenomen.

2. Overeenkomstig artikel 3, punt 3, van richtlijn 2012/34, gelezen in samenhang met bijlage I daarbij, omvat de infrastructuur van de spoorwegen

„[passagiers- en] goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals”, zonder dat de genoemde perrons zijn gedefinieerd.

3. In het kader van een teleologische uitlegging neigt het bureau tot de conclusie dat de bepalingen van de aangevoerde richtlijn tot doel hebben alle plaatsen voor het laden en lossen van goederen en niet alleen de perrons, strikt opgevat als verhoogde perrons, tot de spoorweginfrastructuur te rekenen. Laad- en losplaatsen mogen niet verschillend worden behandeld naargelang deze zijn verhoogd of niet.

4. Anderzijds maken de laad- en losplaatsen deel uit van de spoorwegstations en kunnen zij ook deel uitmaken van de vrachtterminals, die overeenkomstig punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2012/34 als dienstvoorzieningen worden aangemerkt.

5. Het bureau is geneigd om aan te nemen dat ook de aangrenzende sporen voor het laden en lossen, die deel uitmaken van de laad- en losplaats hoewel zij ook deel uitmaken van het station of de vrachtterminal, moeten worden aangemerkt als spoorweginfrastructuur in de zin van bijlage I bij richtlijn 2012/34, volgens welke ook de hulpsporen tot deze infrastructuur worden gerekend.

6. Bovendien vormen de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien volgens artikel 31 van richtlijn 2012/34 de grondslag voor de vaststelling van de heffing voor het minimumtoegangspakket. Bij de berekening van de directe kosten voor het hele net laat de infrastructuurbeheerder het deel van de onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur dat niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst buiten beschouwing.⁹ Bij het laden en lossen kunnen kosten in verband met de verontreiniging of slijtage van laadperrons en toegangswegen ontstaan. Indien de laad- en losplaatsen als onderdelen van de spoorweginfrastructuur worden aangemerkt, dient het begrip „exploitatie van de treindienst” voor de inning van de heffingen derhalve aldus te worden uitgelegd dat het tevens het laad- en losprocedé omvat.

7. Het bureau verwijst naar het arrest van 10 juli 2019, WESTbahn Management, C-210/18, EU:C:2019:586, waarin is geoordeeld dat „passagiersperrons”, die in hetzelfde punt van bijlage I bij richtlijn 2012/34 zijn opgenomen als goederenperrons, een element van de spoorweginfrastructuur zijn.

8. Bepalingen van nationaal recht. Overeenkomstig § 3, lid 1, onder k), van besluit nr. 76/2017¹⁰ zijn de plaatsen voor het laden en lossen van goederen

⁹ Artikel 4, lid 1, onder o), van uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

¹⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb [besluit van de Ministerstvo dopravy (ministerie van Vervoer) nr. 76/2017 betreffende het voorwerp en de omvang van de

operationele delen van het spoorwegstation, dat volgens § 2, lid 9, van de spoorwegwet een dienstvoorziening is.

G. Toepasselijke bepalingen en motivering van de tweede prejudiciële vraag

1. Zoals hierboven is uiteengezet, kan de spoorwegadministratie het in de beschrijving vastgestelde nultarief voor het gebruik van de laad- en losplaatsen met voorafgaande kennisgeving van ten minste een maand wijzigen. Een dergelijke wijziging tijdens de geldigheidsduur van de dienstregeling zonder de opstelling van een methodologie inzake de gehanteerde regels of van berekeningstabellen heeft financiële gevolgen voor alle aanvragers, te weten de spoorwegondernemingen, de aanbestedende diensten voor openbare dienstverlening, de expediteurs, de exploitanten en de exploitanten van gecombineerd vervoer.

2. Op de inhoud, de bekendmaking en de wijzigingen van de beschrijving is artikel 27 van richtlijn 2012/34 van toepassing aangezien de beschrijving deel uitmaakt van de netverklaring. Anders dan de spoorwegadministratie aanneemt, mag het genoemde artikel niet zo ruim worden uitgelegd dat de netverklaring in beginsel zonder beperkingen, indien dat nodig blijkt, ten nadele van de exploitanten kan worden gewijzigd. Volgens deze bepaling wordt de netverklaring ten minste vier maanden vóór het verstrijken van de termijn voor de indiening van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit bekendgemaakt.

3. In dit verband zijn bovendien de overwegingen 44 en 52 van richtlijn 2012/34 en punt 2 van bijlage I daarbij alsmede artikel 30, lid 2, van deze richtlijn en punt 2 van bijlage V daarbij relevant vanuit het oogpunt van de waarborging van de transparantie, de voorzienbaarheid en de rechtszekerheid.

4. De invoering van heffingen voor het gebruik van laad- en losplaatsen kan tevens als invoering van de wezenlijke onderdelen van een stelsel van heffingen worden beschouwd en derhalve dient de in artikel 32, lid 6, van richtlijn 2012/34 vastgestelde termijn (bekendmaking drie maanden vóór de bekendmaking van de netverklaring) hierop van toepassing te zijn.

5. Bepalingen van nationaal recht. Overeenkomstig § 33, lid 1, van de spoorwegwet stelt de spoorwegadministratie, als entiteit die belast is met de capaciteitstoewijzing, de netverklaring op, maakt zij deze twaalf maanden vóór de datum van inwerkingtreding van de dienstregeling bekend en stelt zij de belanghebbenden ten minste 30 dagen vóór deze bekendmaking in de gelegenheid hun standpunt kenbaar te maken. Overeenkomstig lid 5 van die paragraaf maakt de entiteit die belast is met de capaciteitstoewijzing in het geval van een wijziging

diensten die door de beheerder van de spoorweginfrastructuur en de exploitant van de dienstvoorzieningen aan de vervoerder worden geleverd].

van de netverklaring deze wijziging opnieuw bekend. De spoorwegwet biedt belanghebbenden niet de mogelijkheid een standpunt over een dergelijke wijziging in te nemen voordat deze is bekendgemaakt.

H. Toepasselijke bepalingen en motivering van de derde prejudiciële vraag

1. Volgens het bureau volgt uit de kwalificatie van laad- en losplaatsen als dienstvoorzieningen dat richtlijn 2012/34 op onjuiste wijze is omgezet. De vraag luidt of het bureau derhalve in een dergelijk geval kan uitgaan van de rechtstreekse werking van richtlijn 2012/34 met betrekking tot de spoorwegadministratie en of CityRail zich jegens de spoorwegadministratie op de rechtstreekse werking van deze richtlijn kan beroepen wanneer het recht van deze vennootschap op de gewaarborgde toegang tot laad- en losplaatsen als gevolg van de niet-toepassing ervan zou worden beperkt.

2. Het bureau verwijst naar punt 18 van het arrest van 12 juli 1990, Foster e.a., C-188/89, EU:C:1990:313, en voert aan dat de spoorwegadministratie is onderworpen aan de Staat en het door de Staat uitgeoefende toezicht, zodat aan de in punt 18 van dit arrest genoemde criteria is voldaan en de spoorwegadministratie als lidstaat in de zin van artikel 288 VWEU kan worden beschouwd.

3. Het is het bureau evenwel niet duidelijk of de spoorwegadministratie verplicht is om richtlijn 2012/34 rechtstreeks toe te passen dan wel of zij gebonden is aan de wijze waarop de richtlijn in nationaal recht is omgezet. Het antwoord op deze vraag is van belang voor de door het bureau te verrichten beoordeling van de vraag of de spoorwegadministratie een inbreuk op de wet heeft begaan.

4. Bepalingen van nationaal recht. De spoorwegadministratie is opgericht bij zákon 77/2002 Sb, o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty [wet nr. 77/2002 inzake de naamloze vennootschap České dráhy en de overheidsorganisatie Správa železnic dopravní cesty (spoorwegadministratie)]. Krachtens deze wet is de Staat aansprakelijk voor de verplichtingen van de spoorwegadministratie, beheert de spoorwegadministratie slechts het vermogen van de Staat, benoemt en ontslaat de regering de leden van de raad van bestuur van de spoorwegadministratie en oefent deze haar activiteiten (beheer van de vervoerswegen) in het algemeen belang uit.

I. Toepasselijke bepalingen en motivering van de vierde prejudiciële vraag

1. Overeenkomstig artikel 56 van richtlijn 2012/34 en § 34e, lid 1, van de spoorwegwet is het bureau uitsluitend bevoegd om te onderzoeken of de netverklaring in overeenstemming is met de spoorwegwet en niet met rechtstreeks toepasselijke bepalingen van Unierecht.

2. Indien de eerste en de derde vraag bevestigend worden beantwoord, dient de netverklaring naar de mening van het bureau te worden geacht in strijd te zijn met richtlijn 2012/34, maar is deze tegelijkertijd in beginsel niet in strijd met de spoorwegwet, met uitzondering van § 33, lid 1, daarvan, waarin is bepaald dat de vastgestelde regels niet discriminerend mogen zijn.

3. Aan het doel van voornoemd artikel 56 zou derhalve ook zijn voldaan indien het bureau kan concluderen dat de regels van de netverklaring discriminerend zijn wanneer zij in strijd zijn met een rechtstreeks toepasselijke bepaling van Unierecht.

WERKDOCUMENT