



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 28 maart 2019¹

Zaak C-210/18

**WESTbahn Management GmbH
tegen
ÖBB-Infrastruktur AG**

[verzoek van de Schienen-Control Kommission (toezichthouder voor de spoorwegsector, Oostenrijk)
om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Eén Europese spoorwegruimte – Richtlijn 2012/34/EU –
Passagiersstations, gebouwen en andere voorzieningen daarvan – Spoorweginfrastructuur –
Opname van passagiersperrons – Toegangsheffing – Beperking van de gevolgen van het arrest”

1. Maken perrons deel uit van de spoorwegstations voor passagiers? Het lijkt vanzelfsprekend dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, maar een Unierechtelijke regeling (richtlijn 2012/34/EU)² zaait verwarring bij het omschrijven van spoorweginfrastructuur enerzijds en dienstvoorzieningen anderzijds, waardoor dit niet meer zo vanzelfsprekend is.
2. In richtlijn 2012/34 worden passagiersstations en vrachtterminals beschouwd als dienstvoorzieningen. Toch zijn de „passagiers- en goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals” opgenomen in de „lijst van infrastructuurelementen”.
3. Naargelang van de categorie waarin passagiersperrons worden ingedeeld, varieert de berekening van de heffingen die spoorwegondernemingen moeten betalen voor het gebruik ervan. Dat is het probleem waarmee de Schienen-Control Kommission (toezichthouder voor de spoorwegsector, Oostenrijk; hierna: „toezichthouder”), die bij administratief besluit geschillen over deze materie moet beslechten, wordt geconfronteerd.³

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012, L 343, blz. 32).

³ Het Hof van Justitie erkent dat deze toezichthouder een instantie is die bevoegd is om prejudiciële vragen voor te leggen (arrest van 22 november 2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, punten 26-31). Ik heb zo mijn bedenkingen bij die beoordeling, die naar analogie op nagenoeg alle sectorale toezichthoudende instanties zou kunnen worden toegepast.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht: richtlijn 2012/34*

4. Artikel 3 („Definities”) luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚spoorwegonderneming’: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig deze richtlijn en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor passagiers, waarbij die onderneming voor de tractie zorgt; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend voor tractie zorgen;
- 2) ‚infrastructuurbeheerder’: een instantie of onderneming die met name belast is met de aanleg, het beheer en het onderhoud van spoorweginfrastructuur, met inbegrip van het verkeersbeheer en de besturing en seingeving. De taken van de infrastructuurbeheerder op een net of een deel van een net kunnen aan verschillende instanties of ondernemingen worden toegewezen;

3) ‚spoorweginfrastructuur’: de elementen vermeld in bijlage I;

[...]

- 11) ‚dienstvoorziening’: de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4;
- 12) ‚exploitant van een dienstvoorziening’: iedere publieke of privaatrechtelijke entiteit die verantwoordelijk is voor het beheer van een of meer dienstvoorzieningen of voor het verrichten van een of meer diensten voor spoorwegondernemingen als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4;

[...]”

5. In artikel 13 („Voorwaarden voor de toegang tot diensten”) is het volgende bepaald:

„1. Infrastructuurbeheerders verlenen alle spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende wijze het in bijlage II, punt 1, vastgestelde minimumtoegangspakket.

2. Exploitanten van dienstvoorzieningen verlenen alle spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende wijze toegang, inclusief toegang via het spoor, tot de in bijlage II, punt 2, bedoelde dienstvoorzieningen en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten.

[...]

4. De verzoeken van de spoorwegondernemingen om toegang tot, en levering van diensten in, de in punt 2 van bijlage II bedoelde dienstvoorziening worden beantwoord binnen een redelijke termijn die door de in artikel 55 bedoelde toezichthoudende instantie wordt vastgesteld. Dergelijke verzoeken mogen slechts worden afgewezen, wanneer er levensvatbare alternatieven zijn die hen in staat stellen, de betrokken goederen- of passagiersvervoersdienst op hetzelfde traject of op alternatieve trajecten onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren. [...]

[...]”

6. Artikel 31 („Heffingsbeginselen”) luidt:

„1. De rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de dienstvoorzieningen worden aan de infrastructuurbeheerder en aan de exploitant van de dienstvoorziening betaald, die ze aanwenden om hun ondernemingen van middelen te voorzien.

[...]

3. Onverminderd de leden 4 en 5 van dit artikel en artikel 32, wordt voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

[...]

7. Heffingen op de toegang via het spoor binnen de in bijlage II, punt 2, bedoelde dienstvoorzieningen en op de verlening van diensten in deze voorzieningen mogen in geen geval hoger liggen dan de kosten om de diensten te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.

[...]”

7. In bijlage I („Lijst van infrastructuurelementen”) staat:

„De infrastructuur van de spoorwegen omvat de volgende elementen voor zover deze deel uitmaken van de hoofd- en zijlijnen, met uitzondering van die welke gelegen zijn binnen herstelwerkplaatsen en depots of garages voor krachtvoertuigen, alsmede van particuliere spooransluitingen:

- terreinen;
- aardebaan met name ophogingen, afgravingen, drainagewerken, greppels, gemetselde goten, duikers, taludbekledingen en -bepalingen, enz.; passagiers- en goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals, laad- en loswegen; berm en paden; omheiningsmuren, hagen en hekken; brandstroken; wisselverwarmingsinstallaties; wissels, enz.; sneeuwverwijderingen;

[...]

- toegangswegen ten dienste van passagiers en goederen, met inbegrip van toegang over de weg en toegang voor passagiers die te voet arriveren of vertrekken;

[...]

- dienstgebouwen voor de infrastructuur, met inbegrip van een gedeelte voor installaties voor het innen van vervoersheffingen.”

8. In bijlage II [„Aan de spoorwegondernemingen te verlenen diensten (als bedoeld in artikel 13)"] is het volgende bepaald:

„1. Het minimumtoegangspakket omvat:

- a) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;

[...]

2. Er wordt toegang verleend, met inbegrip van toegang via het spoor, tot de hiernavolgende dienstvoorzieningen, indien deze bestaan, en tot de diensten verleend in die voorzieningen:

a) passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop;

[...]”

B. Nationaal recht: Eisenbahngesetz (spoorwegwet)

9. In § 10a van het Eisenbahngesetz wordt voor de definitie van spoorweginfrastructuur rechtstreeks verwezen naar bijlage I bij richtlijn 2012/34.

10. In § 58 wordt gerefereerd aan minimumdiensten, waaronder het gebruik van spoorweginfrastructuur, in identieke bewoordingen als in punt 1, onder c), van bijlage II bij richtlijn 2012/34.

11. In § 58b, dat betrekking heeft op de toegang tot dienstvoorzieningen en diensten, wordt bepaald dat exploitanten van dienstvoorzieningen niet-discriminerende toegang moeten verlenen tot hun voorzieningen, in equivalente bewoordingen als in punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2012/34.

12. Met betrekking tot de kosten van de exploitatie van de spoorwegdienst en de vaststelling van de tarieven voor diensten zijn in §§ 67 en 69b, lid 1, de criteria overgenomen die zijn vastgesteld in artikel 13, lid 3, respectievelijk lid 7, van richtlijn 2012/34.

II. Feiten en prejudiciële vragen

13. ÖBB-Infrastruktur AG (hierna: „ÖBB”) is de entiteit die in Oostenrijk de spoorweginfrastructuur beheert zoals bedoeld in artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34, en die de dienstvoorzieningen exploiteert.⁴

14. WESTbahn Management GmbH (hierna: „Westbahn”) is een van de spoorwegondernemingen (zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2012/34) die passagiersvervoersdiensten per spoor verrichten. Daartoe maakt zij gebruik van de treinpaden en de stops in de stations van ÖBB, aan wie zij de overeenkomstige heffingen betaalt.

15. Westbahn achtte de door ÖBB in rekening gebrachte stationsheffingen te hoog en diende daarom een klacht in bij de toezichthouder, opgericht op grond van artikel 55 van richtlijn 2012/34.

16. Het geschil is beperkt tot de vraag of passagiersperrons voor de berekening van die heffingen moeten worden gekwalificeerd als: a) dienst die valt onder het „minimumtoegangspakket” van punt 1 van bijlage II bij richtlijn 2012/34; dan wel als b) dienstvoorziening in de zin van punt 2, onder a), van bijlage II bij die richtlijn.

⁴ De termen „infrastructuurbeheerder” en „exploitant van een dienstvoorziening” zijn gedefinieerd in artikel 3, punten 2 en 12, van richtlijn 2012/34. Hoewel hun taken in principe gescheiden zijn, staat artikel 13, lid 3, derde alinea, van die richtlijn toe dat de infrastructuurbeheerder tegelijkertijd exploitant van de dienstvoorziening is. Dat is het geval in Oostenrijk, waar ÖBB beide functies vervult.

17. De toezichthouder twijfelt hieraan omdat het „minimumtoegangspakket” bij richtlijn 2012/34 is gewijzigd:

- Tot dan toe stond vast dat het gebruik van de passagiersperrons viel onder het gebruik van de stations.
- In punt 1 van bijlage II bij richtlijn 2012/34, waarin het „minimumtoegangspakket” nader is omschreven dat infrastructuurbeheerders aan alle spoorwegondernemingen moeten verlenen, is echter een nieuw element toegevoegd onder c), namelijk het „gebruik van de spoorweginfrastructuur”.
- Bovendien zijn „passagiers- en goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals” in bijlage I bij richtlijn 2012/34 opgenomen in de „lijst van infrastructuurelementen”.

18. De beslechting van het geschil is van invloed op de berekening van de toegangsheffingen die de spoorwegondernemingen moeten betalen.

- Indien passagiersperrons worden aangemerkt als dienstvoorzieningen, moet bij de berekening van de kosten worden uitgegaan van de maatstaf die geldt voor de verlening van diensten overeenkomstig artikel 31, lid 7, van richtlijn 2012/34 (kosten om de diensten te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst).
- Indien zij echter worden beschouwd als onderdeel van de spoorweginfrastructuur die tot het „minimumtoegangspakket” behoort, moeten de kosten worden berekend op basis van artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34 (kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien).

19. De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of alleen passagiersperrons die zich in een „passagiersstation” bevinden onder het minimumtoegangspakket vallen, dan wel ook passagiersperrons van eenvoudige haltes, waartoe het merendeel van de 1 069 treinstations in Oostenrijk behoort. Hij is van mening dat indien passagiersperrons in passagiersstations tot het pakket behoren, dat des te meer het geval moet zijn voor perrons van eenvoudige haltes, waar eveneens passagiers kunnen in- en uitstappen.

20. De toezichthouder benadrukt dat uit de overwegingen van richtlijn 2012/34 geen wijziging van de beginselen inzake de kosten blijkt, en dat daaruit evenmin kan worden afgeleid dat passagiersperrons nu deel uitmaken van het minimumtoegangspakket. Indien dit het geval zou zijn, zou dit tot een ingrijpende wijziging van de beginselen inzake de kosten leiden, aangezien een groot deel van de kosten dan zou zijn uitgesloten van de berekening van de kosten die verband houden met het gebruik van treinstations. Hij is dan ook van mening dat redelijkerwijs passagiersperrons niet in het minimumtoegangspakket dienen te worden ondergebracht, maar wel in de rubriek van passagiersstations, en dus in de categorie van de dienstvoorzieningen.

21. Binnen deze context verzoekt de toezichthouder het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient punt 2, onder a), van bijlage II bij richtlijn [2012/34] aldus te worden uitgelegd dat onder de daar vermelde „passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan” de infrastructuurelementen „passagiersperrons” in de zin van het tweede gedachtestreepje van bijlage I bij die richtlijn vallen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Dient punt 1, onder c), van bijlage II bij voornoemde richtlijn aldus te worden uitgelegd dat het daar vermelde „gebruik van de spoorweginfrastructuur” het gebruik van passagiersperrons in de zin van het tweede gedachtestreepje van bijlage I bij die richtlijn omvat?”

III. Procedure bij het Hof

22. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ter griffie van het Hof ingekomen op 23 maart 2018.

23. ÖBB, Westbahn, de Poolse en de Franse regering alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Poolse regering hebben zij allen deelgenomen aan de terechtzitting op 17 januari 2019.

IV. Beoordeling

A. Benadering

24. Ik ben het eens met de meerderheid van de partijen bij de prejudiciële procedure dat één antwoord kan worden gegeven op de twee vragen van de toezichthouder.

25. Teneinde het voorwerp van het geding te verduidelijken, zij erop gewezen dat de diensten die overeenkomstig bijlage II bij richtlijn 2012/34 aan spoorwegondernemingen moeten worden verleend, onder meer de volgende diensten omvatten:

- de diensten die zijn opgenomen in het in punt 1 vermelde minimumtoegangspakket;
- de in de punten 2, 3 en 4 genoemde diensten, te weten respectievelijk dienstvoorzieningen, aanvullende diensten en ondersteunende diensten.

26. Artikel 13 van richtlijn 2012/34 heeft betrekking op de voorwaarden voor de toegang van de spoorwegondernemingen tot de verschillende diensten.

- Indien het gaat om het minimumtoegangspakket, dienen de infrastructuurbeheerders dit op niet-discriminerende wijze te verlenen (lid 1).
- Wanneer het dienstvoorzieningen betreft, zijn het de exploitanten van die voorzieningen die de spoorwegondernemingen „toegang [verlenen], inclusief toegang via het spoor, tot de in bijlage II, punt 2, bedoelde dienstvoorzieningen en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten” (lid 2).⁵

⁵ Ik stel vast dat er taalkundige verschillen bestaan tussen de verschillende versies van de richtlijn die gevolgen hebben voor een aantal sleutelbepalingen in deze zaak (artikel 13, lid 2; artikel 31, lid 7, en bijlage II, lid 2, bij richtlijn 2012/34). In sommige talen (Frans, Italiaans en Duits) is sprake van „toegang tot de sporen”, maar in andere talen (Engels, Spaans en Portugees) wordt verwezen naar de „toegang via het spoor”. Misschien heeft ÖBB daarom, op basis van de Duitse taalversie, een benadering gevolgd die is gebaseerd op „toegang tot de sporen” uit het oogpunt van de gebruikers, door te oordelen dat de „toegang” dient te worden verleend aan laatstgenoemden en niet aan de spoorwegondernemingen, voor wie de diensten in werkelijkheid zijn bestemd. Hoe dan ook denk ik niet dat deze taalkundige verschillen wezenlijk zijn. Wat dient te worden gewaarborgd, is dat spoorwegondernemingen vanaf het spoor kunnen worden verbonden met (de rest van) de dienstvoorzieningen en dat het spoor bereikbaar is vanaf de dienstvoorzieningen. Wanneer ik hierna de term „toegang” gebruik met betrekking tot de spoorwegondernemingen, bedoel ik dan ook „de verbinding tussen de dienstvoorzieningen en het spoor in beide richtingen”.

27. In richtlijn 2012/34 is voorzien in de betaling van heffingen voor het gebruik van zowel spoorweginfrastructuur als dienstvoorzieningen. Die heffingen worden respectievelijk betaald aan de infrastructuurbeheerder en aan de exploitant van de dienstvoorziening, die ze aanwenden om hun ondernemingen van middelen te voorzien (artikel 31, lid 1)⁶ volgens deze criteria:

- voor het minimumtoegangspakket wordt „een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien” (artikel 31, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2012/34);
- voor dienstvoorzieningen mogen de heffingen in geen geval hoger liggen dan de kosten om de diensten te verrichten, *vermeerderd met een redelijke winst* (artikel 31, lid 7, van deze richtlijn).

28. Zoals ik reeds heb opgemerkt, indien passagiersperrons als dienstvoorzieningen worden beschouwd, kunnen de heffingen die de spoorwegonderneming aan de exploitant van die voorziening moet betalen, een redelijke winst omvatten, ten voordele van de exploitant. Als perrons daarentegen tot het minimumtoegangspakket behoren, zijn de heffingen beperkt tot de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

29. Passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, worden in bijlage II, punt 2, onder a), bij richtlijn 2012/34 opgesomd onder de dienstvoorzieningen.

30. Hoewel de richtlijn niet preciseert wat onder „passagiersperron” moet worden verstaan, kan uit de gangbare betekenis van het woord als plek die is ingericht om personen in en uit de trein te laten stappen, worden afgeleid dat passagiersperrons zich zowel in de stations als daarbuiten (haltes) kunnen bevinden.⁷

31. Intuïtief kan men zich geen treinstation voorstellen zonder perrons. De eerste prejudiciële vraag zou dan ook bevestigend moeten worden beantwoord. Zoals ik aan het begin van deze conclusie al aangaf, wordt dit antwoord evenwel minder voor de hand liggend bij lezing van punt 1 van bijlage II bij richtlijn 2012/34, waarin het „gebruik van spoorweginfrastructuur” tot het minimumtoegangspakket wordt gerekend.

B. Passagiersperrons als (onderdeel van de) spoorweginfrastructuur

1. Uitlegging van de bijlagen I en II bij richtlijn 2012/34

32. Hoewel het begrip „spoorweginfrastructuur” is opgenomen in de „definities” in artikel 3 van richtlijn 2012/34, is er de voorkeur aan gegeven de elementen waaruit die infrastructuur bestaat nader te specificeren middels een verwijzing naar bijlage I. In die lijst van infrastructuurelementen worden „passagiersperrons” uitdrukkelijk vermeld.

33. Het valt derhalve niet te ontkennen dat de genoemde perrons volgens richtlijn 2012/34 deel uitmaken van de spoorweginfrastructuur en als dusdanig tot het minimumtoegangspakket behoren. Het gaat om een uitdrukkelijke beslissing van de Uniewetgever, die daarmee het vorige rechtskader heeft gewijzigd.

⁶ ÖBB int vanwege haar dubbele functie beide heffingen.

⁷ In de verwijzingsbeslissing wordt een onderscheid gemaakt tussen „passagiersperrons in passagiersstations” en „passagiersperrons van eenvoudige haltes” (punt 23). Als we een treinstation vergelijken met een halte, is het element dat ze gemeen hebben het perron. Een station, dat gewoonlijk meerdere perrons heeft, omvat tevens zijsporen en andere nevenvoorzieningen voor het rangeren en het onderhoud van de treinen, maar ook ruimten voor dienstverlening aan passagiers en zones voor het beheer van de goederen. Daarentegen is een halte hoofdzakelijk een perron dat meer of minder is uitgerust om het wachten op de trein te vergemakkelijken. Ik ben derhalve van mening dat, aangezien punt 2, onder a), van bijlage II betrekking heeft op stations, de aandacht dient uit te gaan naar de perrons die zich in die stations bevinden, onverminderd eventuele verwijzingen naar haltes.

34. In richtlijn 2001/14/EG⁸, die aan richtlijn 2012/34 voorafging, behoorde het gebruik van de spoorweginfrastructuur immers niet tot het minimumtoegangspakket, zodat het onderscheid tussen dit pakket en dienstvoorzieningen, zoals gedefinieerd in bijlage II, niet afhankelijk was van een lijst van infrastructuurelementen.

35. Op basis hiervan stellen ÖBB en de Franse en de Poolse regering dat indien de Uniewetgever voornemens was geweest de eerdere regeling te wijzigen, hij dat expliciet zou hebben gedaan en het in de overwegingen van de nieuwe richtlijn zou hebben gemotiveerd. De opname van passagiersperrons in het begrip spoorweginfrastructuur zou een belangrijke vernieuwing betekenen ten opzichte van de eerdere regelgeving.

36. Toch is dit argument naar mijn oordeel niet sluitend. Bij lezing van artikel 2 van richtlijn 91/440/EEG⁹ blijkt hoe de werkingssfeer van die richtlijn werd gepreciseerd met betrekking tot het „beheer van de spoorweginfrastructuur”. Voor de definitie van die infrastructuur werd in artikel 3, derde streepje, verwezen naar bijlage I, deel A, bij verordening (EEG) nr. 2598/70.¹⁰ In die bijlage, die nagenoeg op dezelfde manier is geformuleerd als bijlage I bij richtlijn 2012/34, zijn passagiers- en goederenperrons opgenomen in de opsomming.

37. Uit de vergelijking van beide teksten blijkt dat een van de toegevoegde zinnen juist betrekking heeft op passagiers- en goederenperrons, waarvoor in bijlage I bij richtlijn 2012/34 de woordcombinatie „inclusief in passagiersstations en vrachtterminals” is toegevoegd.

38. Het is ondenkbaar dat die toevoeging niet opzettelijk is gebeurd¹¹, temeer daar passagiersstations in punt 2, onder a), van bijlage II bij richtlijn 2012/34 tot de dienstvoorzieningen worden gerekend, en perrons het belangrijkste onderdeel van een station zijn om reizigers toegang te geven tot de trein. In dat opzicht kan alleen worden geconcludeerd dat het de wil van de wetgever was dat passagiersperrons, ook die in stations, deel uitmaken van de spoorweginfrastructuur.¹²

39. Dezelfde wetgever heeft zijn standpunt later bevestigd, aangezien de formulering van bijlage I bij richtlijn 2012/34 niet is aangepast bij de wijzigingen die zijn doorgevoerd bij richtlijn (EU) 2016/2370¹³.

40. De Commissie legt op overtuigende wijze uit waarom voor deze optie werd gekozen. Het onderscheid tussen het minimumtoegangspakket (dat de prestaties garandeert zonder welke de vervoerdienst niet kan worden verricht) en de toegang tot dienstvoorzieningen heeft niet alleen financiële gevolgen, doordat de criteria voor de vaststelling van de overeenkomstige heffingen verschillen, maar houdt ook een verschillende regeling ten aanzien van de toegang in. Voor de minimumprestaties is die toegang verplicht, terwijl de toegang tot dienstvoorzieningen mag worden geweigerd indien er levensvatbare alternatieven voorhanden zijn.

8 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 2001, L 75, blz. 29).

9 Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB 1991, L 237, blz. 25).

10 Verordening van de Commissie van 18 december 1970 betreffende de vaststelling van de inhoud van de verschillende posten van de boekhoudkundige schema's bedoeld in bijlage I bij verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad van 4 juni 1970 (PB 1970, L 278, blz. 1). Deze vormde een aanvulling op verordening (EEG) nr. 1108/70 van 4 juni 1970 betreffende de invoering van een boekhouding van de uitgaven voor de wegen voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1970, L 130, blz. 4).

11 Het was inderdaad wenselijk geweest dat de auteur van richtlijn 2012/34 zijn voornemen kenbaar had gemaakt in de toelichting, maar het ontbreken van een overweging hieromtrent betekent niet dat kan worden afgeweken van de enige verklaring die strookt met de formulering, de context en het doel dat ermee wordt nagestreefd.

12 Wat dit betreft zijn er volgens mij geen verschillen tussen perrons in stations en perrons van haltes: de regel behelst *alle* perrons, zoals nogmaals blijkt uit de toevoeging van de zinsnede „inclusief in stations”.

13 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PB 2016, L 352, blz. 1).

41. Richtlijn 2012/34 waarborgt immers de toegang tot zowel spoorweginfrastructuur als dienstvoorzieningen. Het gewicht van het toegangsrecht is echter niet hetzelfde. Zo gelden er voor spoorweginfrastructuur bijzonder strikte regels en is het niet mogelijk om spoorwegondernemingen de toegang te ontzeggen. In dat verband wordt in overweging 65 van richtlijn 2012/34 gesteld dat het wenselijk is om „die delen van de infrastructuurdienst vast te stellen die voor een exploitant *essentieel* zijn om een dienst te kunnen aanbieden, en die tegen minimumtoegangsheffingen moeten worden aangeboden”.¹⁴

42. Uit de in richtlijn 2012/34 vastgelegde procedure om de capaciteit van de infrastructuur over de spoorwegondernemingen te verdelen blijkt dat het de bedoeling is dat die laatsten toegang krijgen tot de toegewezen capaciteit.

43. Zoals ik in de conclusie in de zaak SJ¹⁵ heb aangegeven, heeft spoorweginfrastructuur een beperkte capaciteit¹⁶, zoals ook wordt beklemtoond in overweging 58 van richtlijn 2012/34, waarin erop wordt gewezen dat „[i]n de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen [...] rekening [dient] te worden gehouden met de effecten van toenemende infrastructuurcapaciteitsverzadiging en, uiteindelijk, van capaciteitsschaarste”.

44. De in richtlijn 2012/34 opgenomen procedure voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit moet ervoor zorgen dat de spoorwegondernemingen daadwerkelijk over de toegewezen capaciteit kunnen beschikken en het recht hebben er gebruik van te maken, zoals bepaald in artikel 13, lid 1, gelezen in samenhang met bijlage II, punt 1, onder b).

45. Daarentegen zijn de vereisten met betrekking tot dienstvoorzieningen soepeler. In artikel 13, lid 4, van richtlijn 2012/34 is bepaald dat verzoeken van de spoorwegondernemingen om toegang mogen „worden afgewezen, wanneer er levensvatbare alternatieven zijn die hen in staat stellen, de betrokken goederen- of passagiersvervoersdienst op hetzelfde traject of op alternatieve trajecten onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren”.

46. De wetgever heeft er dus voor willen zorgen dat de beschikbaarheid van de perrons te allen tijde verzekerd is, als deel van het minimumtoegangspakket, door ze op te nemen in de *essentiële* elementen waarnaar bijlage I bij richtlijn 2012/34 verwijst.

47. Dat is ook logisch, aangezien een operationeel gebruik van de trein ondenkbaar is zonder de garantie dat kan worden in- en uitgestapt via de perrons. Op deze manier kan worden verzekerd dat de perrons, of die zich nu in een station of in een eenvoudige halte bevinden, door de spoorwegondernemingen kunnen worden gebruikt voor de verrichting van hun diensten.

48. Bovendien kan de facto worden vastgesteld dat perrons in de meeste lidstaten worden beschouwd als spoorweginfrastructuur.¹⁷ Het ontbreken van een toelichting in de overwegingen van richtlijn 2012/34 lijkt dus niet in de weg te hebben gestaan aan het correcte begrip van de bepalingen ervan.

¹⁴ Cursivering van mij.

¹⁵ C-388/17, EU:C:2018:738, punten 52 en volgende.

¹⁶ In overweging 71 van richtlijn 2012/34 wordt spoorweginfrastructuur aangemerkt als een natuurlijk monopolie.

¹⁷ Dat heeft ook de Independent Regulators' Group – Rail (groepering van toezichthoudende instanties voor het spoorverkeer, waarvan de samenwerking wordt bevorderd door artikel 57 van richtlijn 2012/34) verklaard in zijn studie betreffende de toepassing van de heffingen voor het gebruik van dienstvoorzieningen in verschillende Europese landen. Zie „An overview of charging practices for access to service facilities and rail-related services in the IRG-Rail member states” [IRG-Rail (17) 6], verslag van 27 november 2017, blz. 14. Dit verslag heeft betrekking op België, Bulgarije, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De inhoud van dit verslag is besproken ter terechtzitting.

49. De wil van de Uniewetgever blijkt kortom niet alleen duidelijk uit richtlijn 2012/34, maar is ook in feitelijk opzicht gerechtvaardigd vanwege de noodzaak om de toegang van spoorwegondernemingen tot de perrons in alle omstandigheden te garanderen.

2. Argumenten tegen deze uitlegging

50. ÖBB en de Franse en de Poolse regering voeren verschillende argumenten aan tegen de stelling die ik net heb uiteengezet (en die wordt verdedigd door de Commissie en Westbahn), waarvan ik er een aantal reeds heb besproken (zoals het ontbreken van een specifieke overweging in richtlijn 2012/34 ter rechtvaardiging van de wijziging van het rechtskader).

51. Kort samengevat hebben deze argumenten betrekking op hetzij de fysieke scheiding tussen spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen (als criterium voor de afbakening van de bevoegdheden van de beheerder van die infrastructuur en van de exploitanten van de dienstvoorzieningen), hetzij de financiële gevolgen.

52. Ik wil er alvast op wijzen dat de stellingen van ÖBB en van de Franse en de Poolse regering naar mijn oordeel een uitlegging contra legem van richtlijn 2012/34 voorstaan.¹⁸ Hun standpunt, dat hoofdzakelijk is gebaseerd op de (onbetwistbare) praktische problemen die gepaard gaan met de indeling van perrons bij spoorweginfrastructuur, vormt eerder kritiek op de wettelijke beslissing die is vastgelegd in richtlijn 2012/34.

a) Fysieke afbakening van de ruimten

53. Perrons (infrastructuur waarvan het gebruik geregeld is in punt 1 van bijlage II, gelezen in samenhang met bijlage I bij richtlijn 2012/34) en passagiersstations (dienstvoorzieningen in de zin van punt 2 van de genoemde bijlage II) moeten logischerwijs fysiek met elkaar zijn verbonden. Er moet een plek (of eerder een lijn) zijn waar de exploitatie van de dienstvoorziening ophoudt en het gebruik van de infrastructuur begint. De feitelijke verdeling van de bevoegdheid over de verschillende ruimten, die bij richtlijn 2012/34 afzonderlijk wordt toegewezen aan de infrastructuurbeheerders en de exploitanten van de dienstvoorzieningen, zal verschillend zijn naargelang van deze factor.

54. Erkend dient te worden dat de praktische problemen die ÖBB en de Franse en de Poolse regering opwerpen met betrekking tot de afbakening van deze ruimten, niet te verwaarlozen zijn. Nauwkeurig vaststellen waar de *grens* tussen deze ruimten ligt, is soms niet gemakkelijk, vooral in bepaalde complexere gevallen.¹⁹ Deze problemen mogen de door de wetgever opgelegde regel, dat perrons als zodanig deel uitmaken van de spoorweginfrastructuur, echter niet ondergraven.

55. Hoewel de gevolgen voor de heffingen hierna aan bod komen, dient hier reeds te worden benadrukt dat in artikel 31, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2012/34 sprake is van „[een heffing] voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt”. Er wordt dus verwezen naar infrastructuur die de *overgang* naar de dienstvoorzieningen verzekert en waarvoor de beheerder van die infrastructuur bevoegd is.

¹⁸ De Franse regering vroeg het Hof ter terechtzitting om een „uitlegging die ver afstaat van de tekst” van die richtlijn.

¹⁹ Zo noemde ÖBB het voorbeeld van de ondergrondse tunnels die in sommige passagiersstations de toegang tot de perrons verzekeren.

56. ÖBB stelt dat er geen *mengvormen* tussen componenten van spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen bestaan. Zij is van mening dat indien perrons tot het minimumtoegangspakket zouden behoren, de taakverdeling tussen de beheerder van de eerste (de infrastructuur) en de exploitant van de tweede (de dienstvoorzieningen) zou worden vertroebeld. Die laatste moet voorts ook toegang tot die voorzieningen verlenen, „inclusief toegang via het spoor”. Volgens haar is de bepaling die rechtstreeks van toepassing is op perrons, punt 2 van bijlage II, dat de dienstvoorzieningen, met inbegrip van de stations, omvat.²⁰

57. De stelling van ÖBB blijft steken in een opvatting van infrastructuur die alleen de sporen en de onscheidbare elementen van de spoorconstructie omvat. Die opvatting, die te verdedigen was tot de wijziging van de wetgeving in bijlage I bij richtlijn 2012/34, is dat nu niet meer, aangezien het begrip spoorweginfrastructuur is verruimd zoals hierboven omschreven.

58. Feitelijk dient ÖBB te erkennen dat ook de sporen *deel* uitmaken van een passagiersstation, in de gebruikelijke zin van het woord, zonder dat zij evenwel om die reden behandeld worden als dienstvoorzieningen. Sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2012/34 moet een analoge redenering worden toegepast op de perrons.

59. Uit de opsomming van de dienstvoorzieningen in punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2012/34 blijkt dat de meeste ervan zich bevinden in ruimten die verwijderd zijn van waar het spoorverkeer plaatsvindt.²¹ In stations, daarentegen, zijn inherent hoofd- en zijlijnen aanwezig, waardoor de spoorweginfrastructuur op die plekken vervlochten is met de dienstvoorzieningen en er geen afzonderlijke toegang hoeft te worden verleend, aangezien het net de sporen van de spoorweginfrastructuur zelf zijn die de toegang vormen.

60. Niets belet derhalve dat de bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder verder reikt dan de sporen die door het station lopen en ook de passagiersperrons omvat. Die fungeren als „infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt” als bedoeld in artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34.

61. De precieze oplossingen om te bepalen hoe het perron verbonden is met de verschillende elementen van de dienstvoorziening, zijn afhankelijk van de specifieke omstandigheden die eigen zijn aan de configuratie van elk station. Bij gebreke van een bepaling waarin de verschillende ruimten nauwkeuriger worden omschreven, moeten de infrastructuurbeheerder en de exploitant van het station tot een overeenkomst komen of zich tot de toezichthouder voor de spoorwegsector wenden om hun meningsverschillen op te lossen.

b) Financiële gevolgen

62. De tegenstanders van een indeling van passagiersperrons bij de spoorweginfrastructuur die tot het minimumtoegangspakket behoort, wijzen op de financiële gevolgen van deze maatregel, aangezien de heffingen voor het gebruik van de perrons de rechtstreeks uit de exploitatie voortvloeiende kosten niet mogen overschrijden (beginsel van de marginale kostprijs).²²

²⁰ Die uitlegging houdt onvoldoende rekening met het feit dat passagiersperrons, inclusief die in stations, expliciet vermeld zijn in bijlage I, in de lijst van infrastructuurelementen.

²¹ Bijvoorbeeld vrachtterminals, remisestations, onderhoudsvoorzieningen, technische voorzieningen of tankinstallaties.

²² In het document „Updated review of charging practices for the minimum access package in Europe”, dat is opgesteld door IRG-Rail [IRG-Rail (18) 10], wordt op bladzijde 10 uitgelegd dat de heffingen voor het minimumtoegangspakket in de meeste landen worden berekend op basis van de marginale kosten die het gebruik van die infrastructuur meebrengt voor de infrastructuurbeheerder.

63. Dat argument heeft echter geen gevolgen voor de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2012/34 waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben. Indien „passagiersperrons overeenkomstig de definitie van het Unierecht deel uitmaken van de spoorweginfrastructuur”²³, zoals de toezichthouder erkent, dient dat uitgangspunt te worden gebruikt om er de relevante gevolgen aan te verbinden wat de heffing voor het gebruik van die infrastructuur betreft.

64. De in bijlage I opgenomen elementen zullen derhalve in aanmerking moeten worden genomen om deze heffing te berekenen, overeenkomstig de artikelen 29 en volgende van richtlijn 2012/34 en, vanaf de inwerkingtreding ervan, uitvoeringsverordening (EU) 2015/909.²⁴ Die verordening regelt de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, voor de vaststelling van de heffingen voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt als bedoeld in artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34.

65. Dat perrons tot de spoorweginfrastructuur behoren, betekent dat zij niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van de heffingen voor het gebruik van dienstvoorzieningen. Het tarief dat voor het gebruik van de perrons wordt aangerekend, mag derhalve niet worden vermeerderd met een *redelijke winst*. Dat zou eventueel tot lagere inkomsten kunnen leiden voor de exploitanten van die voorzieningen die tot nu toe de verantwoordelijkheid voor de perrons op zich hadden genomen omdat zij die ten onrechte als onderdeel van die voorzieningen hadden beschouwd.

66. Dat gevolg doet, zoals gezegd, geenszins afbreuk aan de uitlegging van bijlagen I en II bij richtlijn 2012/34. Het feit dat er geen dienstvoorzieningsheffing mag worden aangerekend voor de perrons in het station zal overigens worden gecompenseerd door het feit dat de exploitant van het station ook niet langer verantwoordelijk zal zijn voor die perrons (aanleg en onderhoud ervan).

67. De Poolse regering stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat het uitsluiten van passagiersperrons van de dienstvoorzieningen zou indruisen tegen de doelstellingen van richtlijn 2012/34, waaronder de doelstelling die de efficiëntie en het concurrentievermogen van het vervoer per spoor ten opzichte van de andere vervoertakken beoogt (overweging 5). Als aanvulling op die doelstelling hebben exploitanten van dienstvoorzieningen de mogelijkheid om in hun heffingen een redelijke winst op te nemen. De aldus verkregen winst kan worden gebruikt om de voorzieningen te verbeteren, in het bijzonder op de passagiersperrons, waar de passagier het meeste comfort en de grootste veiligheid moet worden geboden, hetgeen uiteindelijk ertoe leidt dat de passagier een betere dienstverlening wordt geboden.

68. Uit dat argument en soortgelijke argumenten blijkt misschien wel een ongewenst effect van de geldende regelgeving, maar ze volstaan niet om die regelgeving uit te leggen op een wijze die ingaat tegen de bewoordingen ervan, en nog veel minder om af te doen aan de geldigheid ervan (wat overigens niemand heeft gedaan). Dit argument is bovendien gebaseerd op een betwistbare veronderstelling, namelijk dat de kwaliteit van een grote investering alleen kan worden gekoppeld aan hogere heffingen.

69. Niets wijst erop dat de in richtlijn 2012/34 gekozen benadering onvermijdelijk leidt tot het naast elkaar bestaan van gebrekkige spoorweginfrastructuur en onberispelijke dienstvoorzieningen wegens het verschil in heffingen. Hoe dan ook zij erop gewezen dat in de artikelen 8 en 32 van richtlijn 2012/34 mechanismen zijn opgenomen om de lidstaten in staat te stellen financiële steunmaatregelen te nemen ten gunste van de infrastructuurbeheerder.

²³ Punt 6, *in fine*, van deel IV (toelichting met betrekking tot de prejudiciële vragen) van de verwijzingsbeslissing.

²⁴ Uitvoeringsverordening 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 (PB 2015, L 148, blz. 17).

C. Beperking in de tijd van de werking van het arrest

70. ÖBB pleit ervoor om, indien het Hof verklaart dat passagiersperrons overeenkomstig richtlijn 2012/34 tot de spoorweginfrastructuur behoren, het arrest pas effect te laten sorteren vanaf de bekendmaking ervan.

71. Als redenen voor dat verzoek voert zij de financiële gevolgen en haar goede trouw aan, aangezien zij in richtlijn 2012/34 geen wezenlijke wijziging ten opzichte van de regeling van richtlijn 2001/14 heeft kunnen onderkennen. De handelswijze van andere lidstaten en van de Commissie, die de Oostenrijkse regelgeving niet heeft aangevochten, zou die vordering staven.

72. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de uitlegging die het krachtens de hem bij artikel 267 VWEU verleende bevoegdheid aan een voorschrift van het Unierecht geeft, de betekenis en de strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden verstaan en toegepast, verklaart en preciseert. Hieruit volgt dat het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van dat voorschrift voor de bevoegde rechter kan worden gebracht.²⁵

73. Bij wijze van uitzondering op die regel kan het Hof uit hoofde van het aan de rechtsorde van de Unie inherente algemene beginsel van rechtszekerheid beslissen om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling in geding te brengen. Tot een dergelijke beperking kan slechts worden overgegaan indien is voldaan aan twee essentiële voorwaarden, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het gevaar voor ernstige verstoringen.

74. Het Hof heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt wanneer er gevaar bestond voor ernstige economische repercussies, inzonderheid gezien het grote aantal rechtsbetrekkingen dat op basis van de geldig geachte regeling te goeder trouw tot stand was gekomen, en wanneer bleek dat particulieren en de nationale autoriteiten tot een met het Unierecht strijdig gedrag waren gebracht op grond van een objectieve, grote onzekerheid over de strekking van de bepalingen van Unierecht, tot welke onzekerheid het gedrag van andere lidstaten of van de Commissie eventueel had bijgedragen.²⁶

75. Ik ben van oordeel dat in de onderhavige zaak niet aan die voorwaarden is voldaan:

- hoewel de beslissing van de wetgever om perrons onder te brengen bij spoorweginfrastructuur niet uitdrukkelijk is toegelicht in de overwegingen van richtlijn 2012/34, zijn de bewoordingen van het voorschrift duidelijk en hebben zij in de meeste lidstaten niet tot onzekerheid geleid.²⁷
- ÖBB heeft de financiële impact van de opname van de perrons in stations als onderdeel van de spoorweginfrastructuur niet becijferd, zelfs niet bij benadering. Bovendien verwijst zij in haar schriftelijke opmerkingen²⁸ naar de eventuele „vergoeding van de financiële schade” die de lidstaten zouden moeten betalen. Geen van die lidstaten (evenmin Oostenrijk, dat niet heeft geïntervenieerd in de prejudiciële procedure) heeft zich echter aangesloten bij het verzoek van ÖBB inzake de werking in de tijd van het arrest.

25 Arrest van 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Arresten van 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, punten 42 en 43); 3 juni 2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312, punten 50 en 51), en 10 mei 2012, Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11-C-347/11, EU:C:2012:286, punten 59 en 60).

27 Ik verwijs naar het in voetnoot 17 vermelde document.

28 Punt 54. Ter terechtzitting heeft ÖBB niet verwezen naar een beperking in de tijd van de werking van het arrest.

V. Conclusie

76. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om de vragen van de Schienen-Control Kommission (toezichthouder voor de spoorwegsector, Oostenrijk) te beantwoorden als volgt:

„Bijlage I en bijlage II, punt 1, onder c), en punt 2), onder a), bij richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte moeten aldus worden uitgelegd dat passagiersperrons in stations deel uitmaken van de spoorweginfrastructuur waarvan het gebruik valt onder het „minimumtoegangspakket” dat beschikbaar is voor alle spoorwegondernemingen.”