



Datum van
inontvangstneming

:

21/04/2020

Zaak C-60/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

5 februari 2020

Verwijzende rechter:

Administratīvā apgabaltiesa (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing

30 januari 2020

Appellante:

VAS „Latvijas Dzelzceļš”

Geappelleerde:

Valsts dzelzceļa administrācija

**DE ADMINISTRATĪVĀ APGABALTIESA (regionale bestuursrechter,
Letland)**

[OMISSIS]

BESLISSING

[OMISSIS]

30 januari 2020

[OMISSIS] [samenstelling van het gerecht]

[OMISSIS]

heeft zich ter openbare terechtzitting gebogen over het hoger beroep dat VAS „Latvijas Dzelzceļš” heeft ingesteld tegen het vonnis van de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) van 25 januari 2019 in het bestuursrechtelijke geding dat is ingeleid bij een verzoek van VAS „Latvijas Dzelzceļš” tot nietigverklaring van het besluit van de Valsts dzelzceļa administrācija (nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegen, Letland) [(hierna: „toezichthoudende instantie”)] [OMISSIS] van 5 december 2017.

Verklaart het volgende

Feiten van het geding

[1] Appellante, VAS „Latvijas Dzelzceļš”, verhuurt het depot voor locomotieven in Ventspils [(Letland)] [OMISSIS] (hierna: „depot in Ventspils”), waarvan zij eigenaar is, sinds 2002 aan een derde, AS „Baltijas Ekspresis”.

Op 20 juni 2016 heeft appellante de huurovereenkomst met AS „Baltijas Ekspresis” betreffende het zakelijk onroerend goed bestaande uit het depot in Ventspils en de bijbehorende terreingedeelten (hierna: „huurovereenkomst”) verlengd.

In 2017 had appellante, in haar hoedanigheid van beheerder van de openbare spoorweginfrastructuur, de installaties nodig voor haar eigen behoeften (opslag van rollend materieel voor het onderhoud van de infrastructuur). Om die reden deed zij AS „Baltijas Ekspresis” bij brief van 5 september 2017 [OMISSIS] mededeling van de opzegging van de huurovereenkomst.

Op 18 september 2017 diende AS „Baltijas Ekspresis” bij de toezichthoudende instantie een klacht in wegens schending van de mededinging en discriminatie. Volgens die klacht had de discretionaire bevoegdheid van appellante geleid tot discriminatie van AS „Baltijas Ekspresis” als vervoersonderneming en exploitant van een dienstvoorziening, inzonderheid doordat zij de efficiënte en rationele werking van en de toegang tot de [dienstvoorziening] had belemmerd. AS „Baltijas Ekspresis” is sinds twintig jaar actief in de markt voor goederenvervoer over het spoor. AS „Baltijas Ekspresis” verklaart dat zij het depot in Ventspils gebruikt als dienstvoorziening in de zin van artikel 1, punt 26, van de Dzelzceļa likums (Letse spoorwegwet; hierna „spoorwegwet”). De verhuurde ruimten worden door haar gebruikt ten behoeve van zelfvoorziening van diensten, bestaande in het technisch onderhoud van de locomotieven, het behoud van het thermisch gedrag van de locomotieven in het remisestation tussen twee ritten en de organisatie van dienstwaarneming met betrekking tot zand en water voor industrieel gebruik ten behoeve van de voorbereiding en uitrusting van locomotieven, die worden beschouwd als diensten die door een exploitant van een dienstvoorziening moeten worden verricht.

Op grond hiervan verzocht AS „Baltijas Ekspresis” de toezichthoudende instantie een eind te maken aan het gedrag van appellante, dat de continuïteit van de in de dienstvoorziening verrichte activiteiten in gevaar zou kunnen brengen.

Na de klacht te hebben onderzocht, heeft de toezichthoudende instantie appellante bij besluit [OMISSIS] van 5 december 2017 (hierna: „litigieus besluit”) gelast om de toegang tot het depot in Ventspils, als dienstvoorziening, en tot de aldaar verrichte diensten als bedoeld in artikel 12.¹, lid 2, punten 5 en 6, van de spoorwegwet (toegang tot onderhouds- en andere technische voorzieningen, waaronder schoonmaak- en wasvoorzieningen voor rollend spoorwagematerieel) te waarborgen.

- [2] Dat besluit is gebaseerd op een feitelijke beoordeling volgens welke het depot in Ventspils technisch is uitgerust voor de reparatie en het technisch onderhoud van locomotieven. Deze omstandigheid wordt geacht te volstaan om het depot in Ventspils aan te merken als een dienstvoorziening, aangezien in artikel 1, punt 26, van de spoorwegwet het begrip „dienstvoorziening” wordt gedefinieerd als de grond, gebouwen en uitrusting die geheel of gedeeltelijk speciaal zijn ingericht om de verrichting van een of meer van de in deze wet genoemde diensten mogelijk te maken.

Zelfvoorziening van diensten, zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 8, van uitvoeringsverordening 2017/2177 van de Europese Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten (hierna: „verordening 2017/2177”), dient te worden beschouwd als een verrichting van diensten. Volgens het litigieuze besluit is het niet relevant dat AS „Baltijas Ekspresis” in de verhuurde bedrijfsruimten uitsluitend activiteiten voor zichzelf verricht en doet deze omstandigheid niet af aan het feit dat in de ruimten zelfvoorziening van diensten plaatsvindt. Aangezien AS „Baltijas Ekspresis” in het depot in Ventspils diensten voor zichzelf verricht, moet bij het onderzoek naar de onderbreking van de activiteit van de dienstvoorziening rekening worden gehouden met de voorschriften die het recht van de dienstverrichter om een dienstvoorziening te sluiten onderwerpt aan beperkingen.

Ingevolge artikel 12.², lid 8, van de spoorwegwet moet de toegang tot een niet meer gebruikte dienstvoorziening en tot de aldaar verrichte diensten gedurende ten minste twee jaar worden gewaarborgd. Pas na het verstrijken van deze termijn van twee jaar kan de voorziening worden gesloten. Bijgevolg rust op appellante de verplichting om de toegang tot het depot in Ventspils, als dienstvoorziening, en tot de in dat depot verrichte diensten te waarborgen.

- [3] Appellante heeft bij de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland) beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

In het verzoekschrift werd erop gewezen dat AS „Baltijas Ekspresis” het depot in Ventspils niet had gehuurd als dienstvoorziening. Bovendien was AS „Baltijas Ekspresis” noch ten tijde van het sluiten van de huurovereenkomst, noch op het tijdstip van kennisgeving van de opzegging van deze overeenkomst ingeschreven als exploitant van een dienstvoorziening. Betoogd werd dat de toezichthoudende instantie de begrippen „dienstvoorziening” en „zelfvoorziening van diensten” verkeerd had uitgelegd en artikel 12.², leden 7 en 8, van de spoorwegwet onjuist had toegepast.

Volgens appellante omvat het begrip „dienstvoorziening”, in de zin van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, plaatsen waar diensten ten behoeve van meerdere spoorwegondernemingen worden verricht. Niet iedere plaats waar bepaalde economische activiteiten worden verricht, kan worden aangemerkt als dienstvoorziening.

Appellante stelt dat het feit dat de verrichtingen van AS „Baltijas Ekspresis” door de toezichhoudende instantie worden aangemerkt als diensten niet mag worden opgevat als een bevestiging van het bestaan van een dienstenverrichting.

In artikel 3, punt 8, van verordening 2017/2177 wordt een definitie van het begrip „zelfvoorziening van diensten” gegeven. Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat dit begrip betrekking heeft op een situatie waarin een spoorwegonderneming gebruik wenst te maken van een bedrijfsruimte waarover een andere onderneming zeggenschap uitoefent om daar diensten voor zichzelf te verrichten. Wanneer een onderneming daarentegen onderhoudsactiviteiten uitoefent in een spoorweginfrastructuurgoed dat zij zelf in eigendom heeft of beheert, kan de uitoefening van deze activiteiten niet worden aangemerkt als zelfvoorziening van diensten. Aangezien de toezichhoudende instantie de begrippen „dienstvoorziening” en „zelfvoorziening van diensten” op onjuiste wijze heeft gebruikt, is de daaruit voortvloeiende conclusie – namelijk dat de bepalingen die de sluiting van de dienstvoorziening beperken terecht zijn toegepast – eveneens ongegrond.

[Volgens appellante] is de toezichhoudende instantie ten onrechte van mening dat zij appellante kan verplichten de toegang tot de diensten in de betrokken voorziening te waarborgen. Appellante verricht al lange tijd geen diensten meer in het depot in Ventspils, aangezien het gebouw is verhuurd aan AS „Baltijas Ekspresis”. Bijgevolg kan de toezichhoudende instantie appellante geen op een exploitant van een dienstvoorziening rustende verplichtingen opleggen.

- [4] Bij vonnis van 25 januari 2019 heeft de Administratīvā rajona tiesa het beroep van appellante verworpen.

In zijn vonnis verklaarde deze rechter dat appellante moest worden beschouwd als een exploitant van een dienstvoorziening, aangezien zij verantwoordelijk was voor het beheer ervan. Ook oordeelde hij dat het depot in Ventspils geschikt was voor het verrichten van onderhoudsdiensten. Op grond daarvan kwam de rechter tot de slotsom dat de toezichhoudende instantie artikel 12.², lid 8, van de spoorwegwet correct had toegepast door appellante de verplichting op te leggen om de toegang tot de dienstvoorziening en tot de aldaar verrichte diensten te waarborgen.

- [5] Appellante heeft hoger beroep ingesteld tegen het vonnis in eerste aanleg.

In hoger beroep voert appellante aan dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte heeft geoordeeld dat zij een exploitant van een dienstvoorziening is. Volgens appellante heeft deze rechter ten onrechte geoordeeld dat de eigenaar van het onroerend goed tevens de exploitant van het net is. Dientengevolge heeft voornoemde rechter eveneens ten onrechte geconcludeerd dat appellante is onderworpen aan de in artikel 12.¹, lid 2, van de spoorwegwet neergelegde verplichtingen.

Appellante voert aan dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte heeft geoordeeld dat het depot in Ventspils moet worden gekwalificeerd als een dienstvoorziening,

louter omdat er diensten in worden verricht. Volgens appellante is het relevant dat de betrokken bedrijfsruimten niet zijn verhuurd als dienstvoorziening en dat het depot in Ventspils in de netverklaring niet als dienstvoorziening staat geregistreerd.

Daar voegt zij aan toe dat de toezichthoudende instantie en de rechter in eerste aanleg eveneens onterecht hebben vastgesteld dat AS „Baltijas Ekspresis” diensten voor zichzelf verricht in de verhuurde ruimten.

In het kader van het hoger beroep heeft appellante de rechter verzocht een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zij heeft de rechter verzocht om vragen te stellen over de wijze waarop de begrippen „dienstvoorziening”, „exploitant van een dienstvoorziening” en „zelfvoorziening van diensten”, zoals gedefinieerd in richtlijn 2012/34, moeten worden begrepen. Ook wenst zij te vernemen of de verplichting van de exploitant van de dienstvoorziening om de toegang tot de dienstvoorziening te waarborgen, zoals neergelegd in artikel 13, lid 2, van richtlijn 2012/34, kan worden opgelegd aan een persoon die geen diensten verricht in een dienstvoorziening. Voorts stelt appellante dat het bestreden besluit de mogelijkheden om haar eigendom te gebruiken beperkt, waardoor zij verliezen lijdt.

- [6] In haar verweerschrift stelt de toezichthoudende instantie dat het bestreden besluit elementen bevat op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat het depot in Ventspils een dienstvoorziening is. In casu is de beperking van de rechten van de eigenaar van het onroerend goed gebaseerd op artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34/EU, waarvan de inhoud is omgezet in artikel 12.², leden 7 en 8, van de spoorwegwet. Bijgevolg lijdt het geen twijfel dat de beperking van de rechten gerechtvaardigd is. Volgens de toezichthoudende instantie staat ook de uitlegging van de regeling niet ter discussie. Om die reden verzoekt zij om afwijzing van het verzoek [van appellante] om het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen voor te leggen.
- [7] AS „Baltijas Ekspresis” betoogt in haar memorie dat het beroep van appellante ongegrond is. Het depot in Ventspils moet worden gezien als een dienstvoorziening waarin AS „Baltijas Ekspresis”, als exploitant van de voorziening, aan een dienstvoorziening gerelateerde diensten verricht. AS „Baltijas Ekspresis” stelt dat appellante arbitrair criteria heeft geformuleerd, die in richtlijn 2012/34 niet te vinden zijn, om vast te stellen dat het depot geen dienstvoorziening is. De bepalingen van de richtlijn en van de spoorwegwet hebben tot voorwerp en tot doel om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om de toegang tot dienstvoorzieningen te weigeren. Op grond hiervan is er geen reden voor de apgabaltiesa om zich met prejudiciële vragen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie te wenden. Wanneer de dienstvoorziening gedurende ten minste twee opeenvolgende jaren niet is gebruikt, kan de activiteit van de dienstvoorziening worden beëindigd. Volgens AS „Baltijas Ekspresis” is de uitlegging van artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 op geen enkele wijze in het geding, zodat bovenal moet worden vastgesteld of de betrokken voorziening

gedurende ten minste twee opeenvolgende jaren niet is gebruikt alvorens tot sluiting ervan kan worden besloten. Bijgevolg ziet zij geen noodzaak om de desbetreffende vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Op het geding toepasselijke rechtsregels

Recht van de Europese Unie

[8] Artikelen 3, 11 en 12 en artikel 13, leden 2 en 6, van richtlijn 2012/34.

Artikel 3, punt 9, en artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177.

Lets recht

[9] In artikel 1, punten 26 en 27, van de spoorwegwet [OMISSIS] worden de volgende definities gegeven:

26) 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 artikel 12.¹, leden 2, 3 en 4, van de onderhavige wet;

27) exploitant van een dienstvoorziening: iedere ondernemer of overheidsinstantie 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 artikel 12.¹, leden 2, 3 en 4, van de onderhavige wet.

Artikel 12.¹, lid 2, van de spoorwegwet bepaalt dat exploitanten van dienstvoorzieningen alle vervoerders niet-discriminerende toegang moeten bieden tot hun dienstvoorzieningen (met inbegrip van toegang tot de rails) en, in voorkomend geval, tot de diensten die worden verricht in de hiernavolgende voorzieningen:

[...]

5) onderhoudsvoorzieningen, met uitzondering van dienstvoorzieningen voor groot onderhoud welke uitsluitend zijn bestemd voor andere typen rollend materieel waarvoor specifieke voorzieningen nodig zijn;

6) andere technische voorzieningen, met inbegrip van schoonmaak- en wasvoorzieningen voor rollend spoorwagematerieel.

Artikel 12.², lid 7, van de spoorwegwet bepaalt dat wanneer een van de in artikel 12.¹, lid 2, van die wet bedoelde dienstvoorzieningen gedurende ten minste twee opeenvolgende jaren niet is gebruikt en een vervoerder de exploitant op basis

van aangetoonde behoeften kenbaar heeft gemaakt dat hij belangstelling heeft voor die voorziening, de eigenaar moet bekendmaken dat de voorziening volledig of gedeeltelijk beschikbaar is voor leasing of verhuring ten behoeve van het verrichten van diensten, tenzij de exploitant van die dienstvoorziening aantoont dat geen enkele vervoerder de voorziening kan gebruiken als gevolg van een herbestemmingsproces dat de voorziening ondergaat.

Artikel 12.², lid 8, van de spoorwegwet bepaalt dat indien een van de voorzieningen als bedoeld in artikel 12.¹, lid 2, van die wet gedurende ten minste twee opeenvolgende jaren niet is gebruikt, de eigenaar van die voorziening kan bekendmaken dat hij de voorziening volledig of gedeeltelijk beschikbaar stelt voor leasing, verhuring of verkoop. Indien de exploitant van de voorziening binnen een termijn van drie maanden na de bekendmaking geen offertes ontvangt, is hij, mits hij de nationale toezichthoudende instantie en de beheerder van de openbare spoorweginfrastructuur daarvan ten minste drie maanden van tevoren kennisgeving heeft gedaan, gerechtigd om de voorziening te sluiten.

Redenen voor twijfel over de uitlegging van de Unieregeling

- [10] De spoorwegwet (in de versie die van toepassing is sinds 10 maart 2016) bevat de regeling die is neergelegd in richtlijn 2012/34. In de bepalingen van de spoorwegwet is de inhoud van die richtlijn overgenomen. Bijgevolg impliceert de toepassing van de bepalingen van de spoorwegwet in wezen ook een uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2012/34.

Wat de toegang tot dienstvoorzieningen en aan spoorwegvervoer gerelateerde diensten betreft, heeft de Europese Commissie verordening 2017/2177 vastgesteld, die van toepassing is sinds 1 juni 2019. De vaststelling van verordening 2017/2177 bevestigt dat de Europese Unie erkent dat de toegang tot dienstvoorzieningen en aan spoorwegvervoer gerelateerde diensten het bestaan van een uniforme regeling in de gehele Europese Unie vereist. Hoewel het [litigieuze] besluit dateert van vóór de datum van inwerkingtreding van verordening 2017/2177, blijven de praktische gevolgen ervan ook thans voortduren, dat wil zeggen in een situatie waarin verordening 2017/2177 inmiddels van kracht is. Daar het geding ten gronde in hoofdzaak betrekking heeft op een prospectieve situatie, is het gerechtvaardigd om bij het analyseren van de inhoud van het door de toezichthoudende instantie genomen besluit ook verordening 2017/2177 toe te passen.

- [11] De Administratīvā apgabaltiesa wijst erop dat appellante door de toezichthoudende instantie in het beschikkende deel van het bestreden besluit wordt verplicht om: 1) de toegang tot het depot in Ventspils als dienstvoorziening te waarborgen; 2) de toegang tot de in het depot van Ventspils verrichte diensten te waarborgen.

Appellante is eigenaar van het depot in Ventspils. Op basis van de inhoud van de huurovereenkomst kan worden vastgesteld dat het depot in Ventspils niet is

verhuurd als dienstvoorziening, en ook in de netverklaring, zowel bij de sluiting van de huurovereenkomst op 20 juni 2016 als op het tijdstip van de kennisgeving van de eenzijdige beëindiging van de huurovereenkomst, wordt het depot niet vermeld als dienstvoorziening. De huurbetrekkingen gaan terug tot vóór de toetreding van de Republiek Letland tot de Europese Unie. In de vernieuwde huurovereenkomst, die is ondertekend op 20 juni 2016, is bepaald dat het depot aan AS „Baltijas Ekspresis” wordt verhuurd als kantooruimte en voor het uitoefenen van economische activiteiten (clausule 1.2 van de overeenkomst). De einddatum van de huurovereenkomst is vastgesteld op 30 april 2028. In clausule 7.3.7 van de overeenkomst is vastgelegd dat appellante een eenzijdig recht geniet om de huurovereenkomst te beëindigen in geval van een onvoorziene noodzaak om over de ruimten te beschikken voor het vervullen van de eigen behoeften.

Op 5 september 2017 heeft appellante AS „Baltijas Ekspresis” in kennis gesteld van de eenzijdige beëindiging van de huurovereenkomst. Volgens AS „Baltijas Ekspresis” is het depot in Ventspils pas na ontvangst van de kennisgeving van de opzegging van de huurovereenkomst een dienstvoorziening geworden. Bijgevolg is het depot in Ventspils in het kader van de huurbetrekkingen vóór die datum niet beschouwd als dienstvoorziening en heeft AS „Baltijas Ekspresis” de activiteiten die kenmerkend zijn voor de in een dienstvoorziening beschikbare diensten vóór die datum niet verricht.

Het bestreden besluit is vastgesteld in het kader van het bezwaar van AS „Baltijas Ekspresis” tegen het besluit van appellante om de huurovereenkomst te beëindigen. Appellante is een onderneming die verantwoordelijk is voor het beheer van de spoorweginfrastructuur. In dat kader verricht appellante geen diensten, maar neemt zij verplichtingen op het gebied van het onderhoud van de spoorweginfrastructuur op zich.

Vaststaat dat appellante te kennen heeft gegeven dat zij het depot in Ventspils in de toekomst wil gebruiken voor de opslag van rollend spoorwagematerieel (wagons). In casu betekent dit dat de beëindiging van de huurovereenkomst met AS „Baltijas Ekspresis” ertoe kan leiden dat [deze laatste] het depot in Ventspils niet meer kan gebruiken voor haar economische activiteit, waaronder begrepen het onderhoud van locomotieven die worden gebruikt voor het vervoer van goederen.

Uit al deze overwegingen blijkt dat het geschil betrekking heeft op het toekomstige gebruik van de voorzieningen van het depot in Ventspils. De toezichthoudende instantie moet beoordelen of het gerechtvaardigd is om een gedwongen huurbetrekking op te leggen teneinde de belangen van AS „Baltijas Ekspresis” te waarborgen, dan wel om appellante toe te staan het depot te gebruiken voor andere doeleinden dan de verrichting van diensten.

De Administratīvā apgabaltiesa merkt tevens op dat het litigieuze besluit gedurende de duur van de procedure de verplichte continuïteit van de huurbetrekking met AS „Baltijas Ekspresis” verzekert, dat wil zeggen dat de

huurbetrekking tussen deze onderneming en appellante gedwongen wordt voortgezet.

- [12] Volgens appellante zou het Hof van Justitie van de Europese Unie onder meer moeten worden gevraagd of het depot in Ventspils moet worden beschouwd als een dienstvoorziening, gelet op het feit dat de ruimten van dat onroerend goed zijn verhuurd voor andere doeleinden en dat ze in de netverklaring niet worden genoemd als dienstvoorziening.

Artikel 3, punt 11, van richtlijn 2012/34 bepaalt dat onder dienstvoorziening wordt verstaan 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, bij die richtlijn.

Naar het oordeel van de apgabaltiesa moet worden vastgesteld dat het depot in Ventspils een dienstvoorziening is, aangezien het voldoet aan de technische vereisten die de bedrijfsruimten geschikt maken om diensten in te verrichten.

- [13] De zienswijze van de apgabaltiesa dat de betrokken locatie moet worden gekwalificeerd als dienstvoorziening wordt niet weerlegd door het argument van appellante dat AS „Baltijas Ekspresis” geen informatie bekend heeft gemaakt aangaande het feit dat zij diensten verrichtte voor andere personen en dat het depot dus openbaar toegankelijk was voor de verrichting van diensten[.]

De aanwijzing van de dienstvoorziening en de bekendmaking van deze aanwijzing vormen handelingen die de toegang tot en het transparante gebruik van de diensten waarborgen. Volgens de abgabaltiesa wettigt het feit dat deze handelingen niet zijn uitgevoerd op zichzelf evenwel niet de conclusie dat het depot in Ventspils geen dienstvoorziening is. Het nalaten van die handelingen kan ook worden opgevat als een fout die moet worden gecorrigeerd door de bedoelde informatie op te stellen en bekend te maken.

Ook de onjuiste uitlegging van het begrip „zelfvoorziening van diensten” door de toezichthoudende instantie doet geen afbreuk aan de feitelijke vaststelling dat er sprake is van een dienstvoorziening. De Administratīvā apgabaltiesa erkent dat AS „Baltijas Ekspresis” zich niet bezighoudt met zelfvoorziening van diensten in de zin van artikel 3, [punt] 8, van verordening 2017/2177, doch de voorziening exploiteert met het oog op haar economische behoeften. [AS „Baltijas Ekspresis”] verricht evenmin diensten voor andere spoorwegondernemingen – dat heeft zij althans niet gedaan tot op de datum van vaststelling van het [litigieuze] besluit. Al deze omstandigheden tonen aan dat de betrokken dienstvoorziening moet worden beschouwd als een niet-gebruikte dienstvoorziening. De verhuur of herbestemming van niet-gebruikte dienstvoorzieningen wordt geregeld in artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 en in artikel 15 van verordening 2017/2177. Bovengenoemde omstandigheden doen derhalve niet af aan het feit dat voormelde regeling, die voorziet in het voortgezette gebruik van niet-gebruikte dienstvoorzieningen, in algemene zin van toepassing is op de onderhavige zaak.

- [14] Het litigieuze besluit is gebaseerd op artikel 12.¹, lid 2, van de spoorwegwet, die in wezen artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 reproduceert.

Krachtens artikel 13, lid 2, van richtlijn 2012/34 moeten exploitanten van dienstvoorzieningen alle spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende wijze toegang verlenen, inclusief toegang via het spoor, tot de dienstvoorzieningen en tot de aldaar verrichte diensten. Ingevolge deze bepaling is het dus de *exploitant van het systeem* die de toegang tot de dienstvoorziening en de aldaar verrichte diensten moet waarborgen.

Appellante heeft het depot in Ventspils sinds 2002 verhuurd aan AS „Baltijas Ekspresis”, die noch direct, noch indirect van appellante afhankelijk is. Appellante en AS „Baltijas Ekspresis” zijn derhalve enkel door een huurbetrekking aan elkaar gebonden.

Volgens overweging 8 van verordening 2017/2177 moeten, indien een voorziening in handen is van verschillende entiteiten en door meer dan één entiteit wordt beheerd en geëxploiteerd, alleen de entiteiten die daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van informatie en die beslissingen nemen over de toegang tot de voorziening en het gebruik van spoorgebonden diensten worden beschouwd als de exploitanten van de dienstvoorziening.

Naar het oordeel van de apgabaltiesa bevestigen de feitelijke omstandigheden van het geding dat appellante niet kan worden beschouwd als exploitant van de dienstvoorziening, aangezien zij niet verantwoordelijk is voor het verstrekken van informatie of de behandeling van verzoeken om toegang tot de diensten die in het depot in Ventspils worden verricht.

- [15] Volgens de toezichthoudende instantie kunnen de in artikel 13, lid 2, van richtlijn 2012/34 genoemde verplichtingen van de exploitant van de dienstvoorziening (waarborging van de toegang tot de verrichte diensten en tot de voorziening zelf) worden opgelegd aan de eigenaar van een onroerend goed die niet de exploitant van de dienstvoorziening is. De toezichthoudende instantie baseert haar standpunt op artikel 12.^[2], lid 2, van de spoorwegwet, dat in wezen overeenkomt met artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34. Een dergelijke uitlegging van de regeling steunt op de overweging dat de dienstvoorziening na beëindiging van de huurovereenkomst kan worden onderworpen aan een herbestemmingsproces. Die herbestemming van de dienstvoorziening kan volgens de toezichthoudende instantie op haar beurt pas worden geëffectueerd indien de voorziening gedurende twee jaar niet is gebruikt en er geen overnamebod is ontvangen.

- [16] De apgabaltiesa wijst erop dat de bewoordingen van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2012/34 de eigenaar van een onroerend goed niet verplichten om toegang te verlenen tot de diensten die in die voorziening worden verricht.

Volgens de apgabaltiesa blijkt ook uit de systematische uitlegging van de regeling niet dat de eigenaar van het onroerend goed in casu een verplichting wordt opgelegd om toegang tot de diensten te verlenen.

Richtlijn 2012/34 heeft primair tot doel om niet-discriminerende toegang tot de diensten te waarborgen. Toegang tot de diensten impliceert niet dat er tegen de wil van de eigenaar controle over een infrastructuur kan worden uitgeoefend. De terbeschikkingstelling van de infrastructuur aan de spoorwegvervoersonderneming (in casu AS „Baltijas Ekspresis”) brengt niet met zich mee dat AS „Baltijas Ekspresis” rechten heeft die gelijkwaardig zijn aan die van andere vervoerders om aldaar diensten te ontvangen, maar dat AS „Baltijas Ekspresis” een huurrecht geniet dat de anderen niet hebben. Opgemerkt zij dat de huur van infrastructuur feitelijk een exclusief recht is. De verlening van een dergelijk recht staat dus niet gelijk aan een recht op het ontvangen van diensten.

- [17] Artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 heeft betrekking op de situatie dat de eigenaar van een onroerend goed een niet-gebruikte dienstvoorziening verhuurt aan een andere persoon dan de exploitant van de dienstvoorziening, dat wil zeggen aan een andere huurder. Deze situatie is niet identiek aan die welke aan de orde is in de onderhavige zaak, waarin sprake is van beëindiging van de huurovereenkomst tussen de eigenaar van het onroerend goed en de huurder van de dienstvoorziening, die noch direct, noch indirect is verbonden met die eigenaar. Een analyse van de bewoordingen van deze bepaling leidt echter ook tot de conclusie dat, in de context van de beëindiging van de huurovereenkomst, het belang van de spoorwegvervoersonderneming bij voortzetting van de huur voorrang moet hebben boven de belangen van de eigenaar van het goed.

Artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 bepaalt niet dat een persoon die blijkt geeft van belangstelling voor de huur van een niet-gebruikte dienstvoorziening een absoluut huurrecht geniet. Deze bepaling strekt ertoe dat de dienstvoorziening kan worden verhuurd *tenzij de exploitant van die dienstvoorzieningen aantoont dat de voorziening vanwege een lopend herbestemmingsproces niet door een spoorwegonderneming kan worden gebruikt.*

Volgens de apgabaltiesa blijkt uit de bewoordingen van de bepaling dat de exploitant van een dienstvoorziening, niettegenstaande het feit dat een spoorwegonderneming blijkt heeft gegeven van haar belangstelling om een dienstvoorziening over te nemen (door die te huren), de toegang tot de dienstvoorziening kan weigeren indien hij aantoont dat hij de dienstvoorziening zal onderwerpen aan een herbestemmingsproces.

Opgemerkt zij dat in overweging 18 van [verordening 2017/2177] ook wordt verklaard dat elke economische entiteit die belangstelling heeft voor de exploitatie van de voorziening moet kunnen deelnemen aan de aanbestedingsprocedure en een offerte moet kunnen indienen om de exploitatie van de voorziening over te nemen. Er moet geen aanbestedingsprocedure worden uitgeschreven *indien er een formele procedure is geopend voor de herbestemming van een dienstvoorziening voor andere dan spoorgebonden activiteiten.*

Uit de inhoud van overweging 18 van [verordening 2017/2177] blijkt tevens dat een spoorwegonderneming die belangstelling heeft voor de overname van een

dienstvoorziening geen prioritair recht op toegang tot die voorziening heeft wanneer de exploitant ervan is overgegaan tot herbestemming van de dienstvoorziening. De bewoordingen van deze bepalingen bieden dus geen steun voor het standpunt van de toezichthoudende instantie dat enkel belang moet worden gehecht aan het feit dat AS „Baltijas Ekspresis” blijkt heeft gegeven van haar belangstelling om de exploitatie van de voorziening voort te zetten.

In artikel 15, lid 5, tweede volzin, van verordening 2017/2177, waarin de voorschriften van artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 nader worden gepreciseerd, wordt bepaald dat de exploitant zich tegen de verhuur van de dienstvoorziening kan verzetten door documenten over te leggen waaruit blijkt dat de voorziening het voorwerp uitmaakt van een herbestemmingsproces dat reeds vóór de blijf van belangstelling was gestart. Uit de bewoordingen van artikel 15, lid 5, van verordening 2017/2177 blijkt derhalve ook dat de exploitant van de voorziening kan besluiten tot sluiting van die voorziening.

- [18] De toezichthoudende instantie legt de bewoordingen van artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 aldus uit dat deze bepaling slechts van toepassing is op situaties waarin reeds vóór de omzetting van de richtlijn een aanvang met de herbestemming is gemaakt. De apgabaltiesa acht deze uitlegging van de bepaling ongegrond, daar zij noch met de bewoordingen van deze bepaling, noch met de systematische uitlegging ervan overeenstemt.

In artikel 15, lid 5, van verordening 2017/2177 wordt bepaald dat bij de beoordeling van de situatie rekening moet worden gehouden met de vraag of het herbestemmingsproces reeds vóór het blijken van belangstelling is gestart, en wordt geen belang gehecht aan andere aspecten.

Volgens deze bepaling kan de dienstvoorziening indien nodig worden herbestemd en is die herbestemming niet onderworpen aan de voorwaarde dat zij reeds vóór de datum van omzetting van richtlijn 2012/34 in nationaal recht moet zijn gestart.

- [19] Naar het oordeel van de apgabaltiesa is er, indien de exploitant van de dienstvoorziening die voorziening kan herbestemmen, geen overtuigend argument voorhanden dat rechtvaardigt dat de eigenaar van de voorziening niet ook de huurbetrekking kan beëindigen om de dienstvoorziening vervolgens te herbestemmen. Tussen deze situaties bestaat geen relevant verschil, aangezien het in beide gevallen gaat om het recht van de eigenaar van de voorziening om vrij over zijn goederen te beschikken (en een herbestemmingproces uit te voeren).

De eigenaar van een dienstvoorziening kan verschillende redenen hebben die objectief aantonen dat de voorziening moet worden herbestemd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het voor de voortzetting van de activiteit van de voorziening noodzakelijk is om een aanzienlijke investering te doen (voor een grondige renovatie) of wanneer de eigenaar van de dienstvoorziening deze nodig heeft om andere functies in verband met spoorwegvervoer te vervullen.

Overeenkomstig artikel 15, lid 5, van verordening 2017/2177 moet de persoon die bevoegd is om een besluit over de herbestemming van een dienstvoorziening te nemen tegenover de toezichthoudende instantie enkel aantonen dat de herbestemming zal plaatsvinden. Deze bepaling schrijft echter niet voor dat wanneer bewijselementen de waarachtigheid van de bedoeling van de eigenaar bevestigen, de toezichthoudende instantie de exploitant (of de eigenaar) van de voorziening de herbestemming van de voorziening kan weigeren en kan verplichten om de ruimten te verhuren aan een persoon die daarvoor belangstelling heeft getoond.

- [20] Samenvattend merkt de Administratīvā apgabaltiesa in algemene zin op dat de juridische situatie kan worden geacht onderworpen te zijn aan artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 en artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177. Uit deze bepalingen kan evenwel niet worden afgeleid dat de eigenaar van het onroerend goed de huurder niet in kennis kan stellen van de beëindiging van de huurovereenkomst omdat hij het onroerend goed voor eigen gebruik wenst te gebruiken.

Naar het oordeel van de apgabaltiesa is de toepassing van artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 en artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177 primair gericht op een enigszins andere situatie, in de zin dat deze bepalingen niet uitdrukkelijk voorzien in de rechtmatigheid van de beëindiging van de huurbetrekking en in criteria voor het beoordelen van die rechtmatigheid.

Bijgevolg is die regeling onvoldoende duidelijk met betrekking tot de rechten die aan de ene of de andere persoon moeten worden verleend wanneer de beëindiging van de huurbetrekking moet worden onderzocht.

Volgens overweging 27 van richtlijn 2012/34 beoogt de regeling primair om niet-discriminerende toegang tot de diensten te waarborgen. De verhuur van de infrastructuur aan een spoorwegvervoersonderneming (in casu AS „Baltijas Ekspressis”) brengt met zich mee dat de vervoerder, in dit geval, niet het recht heeft verworven om op voet van gelijkheid met andere vervoerders diensten te ontvangen, doch het (exclusieve) recht om de infrastructuur te gebruiken voor zijn eigen behoeften. Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat de gedwongen overdracht van de controle over een infrastructuur aan een andere persoon de rechten van de eigenaar van de infrastructuur in sterkere mate beperkt dan een situatie waarin toegang tot de in de dienstvoorziening verrichte diensten moet worden verleend. Bijgevolg kunnen de regels inzake de toegang tot de diensten niet naar analogie worden toegepast op een gedwongen huurbetrekking.

- [21] Gelet op een en ander dient het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden gevraagd of artikel 13, leden 2 en 5, van richtlijn 2012/34 en artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177 de toezichthoudende instantie toestaan om, in de situatie in casu, de eigenaar van een onroerend goed die niet verantwoordelijk is voor de verrichting van diensten in een voorziening te verplichten om toegang tot die diensten te verlenen.

In het onderzoek van de zaak moet tevens belang worden gehecht aan de rechtmatigheid van de opzegging van de huurovereenkomst die aan het geding ten grondslag ligt. Bijgevolg moet aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gevraagd of artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 en artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177 aldus moeten worden uitgelegd dat deze bepalingen de eigenaar van een onroerend goed toestaan om de huurbetrekking te beëindigen en een dienstvoorziening een nieuwe bestemming te geven wanneer hij dat onroerend goed nodig heeft in het kader van zijn economische activiteit.

Dientengevolge acht de apgabaltiesa [OMISSIS] het noodzakelijk om het Hof van Justitie van de Europese Unie enkele prejudiciële vragen voor te leggen. De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over deze prejudiciële vragen.

Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

besluit

de Administratīvā apgabaltiesa het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Kan artikel 13, leden 2 en 6, van richtlijn 2012/34 (artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177) aldus worden uitgelegd dat de toezichthoudende instantie aan de eigenaar van een infrastructuur die niet de exploitant van de dienstvoorziening is de verplichting kan opleggen om toegang tot de diensten te garanderen?
- 2) Moet artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 (artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177) aldus worden uitgelegd dat het de eigenaar van een gebouw toestaat om een huurbetrekking te beëindigen en een dienstvoorziening te onderwerpen aan een herbestemmingsproces?
- 3) Moet artikel 13, lid 6, van richtlijn 2012/34 (artikel 15, leden 5 en 6, van verordening 2017/2177) aldus worden uitgelegd dat het de toezichthoudende instantie enkel verplicht om na te gaan of de exploitant van de dienstvoorziening (in casu de eigenaar ervan) daadwerkelijk heeft besloten tot een herbestemming van die voorziening?

en de procedure te schorsen totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan.

[OMISSIS]