



Datum van
inontvangstneming

:

09/04/2025

Zaak C-162/25

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:

24 februari 2025

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 februari 2025

Appellante:

Autorità di regolazione dei trasporti

Verwerende partij en verzoekende partij in eerste aanleg:

Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Nietigverklaring van een besluit van de Autorità di regolazione dei trasporti (toezichthoudende instantie voor het vervoer; hierna: „ART”), en, ten dele, van de netverklaring 2023 (hierna: „netverklaring”) die is vastgesteld door de Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (beheerder van het Italiaanse spoorwegnet; hierna: „RFI”).

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging krachtens artikel 267 VWEU van artikel 35 van richtlijn 2012/34 om vast te stellen of dit artikel in de weg staat aan een regeling zoals die welke in Italië voortvloeit uit artikel 21 van decreto legislativo (wetsbesluit; hierna: „d.lgs.”) nr. 112 van 2015 waarin een aanvullende boeteregeling, die verschilt van de algemene regeling die in de netverklaring is vastgesteld, niet wordt uitgesloten.

Prejudiciële vragen

- 1) Kan een boeteregeling worden opgelegd buiten de uitdrukkelijke bepalingen van artikel 35 van richtlijn 2012/34/EU?
- 2) Staat dit artikel 35 de cumulatie van verschillende boeteregelingen toe, dat wil zeggen dat een spoorwegonderneming voor hetzelfde feit, namelijk vertraging in een grensstation, zowel kan worden onderworpen aan de boete die is vastgesteld in de algemene regeling die van toepassing is op het gehele spoorweganet als aan een specifieke boete voor het grensstation?
- 3) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: vereist dat artikel 35 dat de toezichthoudende instantie bij het invoeren of in ieder geval „valideren” van een boeteregeling voor grensstations ten laste van goederenspoorwegondernemingen steeds gehouden is de voorschriften van deze bepaling te handhaven en daarbij de neutraliteit van de maatregel te waarborgen, in die zin dat: i) premies ter beloning van deugdzame spoorwegondernemingen moeten worden vastgesteld; ii) compensaties voor benadeelde ondernemingen moeten worden vastgesteld, en iii) boeten ook aan de beheerder moeten worden opgelegd indien deze de vertraging heeft veroorzaakt, ervan uitgaande dat neutraliteit altijd het tweezijdige karakter van de individuele boeten inhoudt?
- 4) In geval van een bevestigend antwoord op de [tweede] vraag: verplicht dat artikel 35 de toezichthoudende instantie om de boeteregeling in verband met de prestatieregeling en de boeteregeling voor grensstations aldus op elkaar af te stemmen dat beide regelingen op een gecoördineerde manier de doelstelling van efficiëntie van het net nastreven, zonder dat dit buitensporig belastend is voor de spoorwegondernemingen die door de boeteregeling voor grensstations worden getroffen, en op welke wijze moet die coördinatie plaatsvinden?
- 5) In geval van een bevestigend antwoord op de [tweede] vraag: vereist dat artikel 35 dat de maxima die zijn vastgesteld door beide boeteregelingen op elkaar worden afgestemd en dat de economische gevolgen ervan voor de spoorwegondernemingen worden beoordeeld, zodat het doeltreffendheidsbeginsel wordt afgewogen tegen het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel en de rentabiliteit van de spoorwegdiensten niet in gevaar wordt gebracht?
- 6) In geval van een bevestigend antwoord op de [tweede] vraag: moet artikel 97 VWEU aldus worden uitgelegd dat onder de rechten of heffingen die de vervoerondernemer in rekening kan brengen, moet worden verstaan de rechten of heffingen die de spoorwegonderneming voor de doorvoer draagt, welke moeten overeenstemmen met de werkelijke kosten die de beheerder van de gebruikte spoorweginfrastructuur voor de doorvoer heeft gemaakt, en dit „naast de vervoerprijs” (in de Engelse taalversie „in addition to the transport rates”), dat wil zeggen naast de inkomsten die de vervoerondernemer heeft of kan verwerven om die doorvoerkosten te dekken?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van de Unie

VWEU, met name de artikelen 58, 91 lid 1, onder a), 97 en 100

Richtlijn 2012/34/EU [tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)], met name artikel 35 en bijlage VI, punt 2

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) [van 28 februari 2013, Commissie/Spanje, (JC-483/10[]), EU:C:2013:114] en 11 juli 2013, Commissie/Tjechië, (JC-545/10[]), EU:C:2013:509]

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wetgeving ter instelling van de ART

Decreto-legge n. 201 del 2011 (voorlopig wetsbesluit nr. 201 van 2011)

Artikel 37

„1. In het kader van het toezicht op de diensten van openbaar nut bedoeld in wet nr. 481 van 14 november 1995 wordt de Autorità di regolazione dei trasporti ingesteld, [...] die volledig autonoom optreedt en onafhankelijk is in haar oordeelsvorming. [...] De Autorità is bevoegd in de sector van het vervoer en de toegang tot de relevante infrastructuur en ondersteunende diensten, in overeenstemming met de regelgeving van de Unie en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de bevoegdheden van de regio's en de lokale overheden uit hoofde van titel V van het tweede deel van de grondwet. [...]

2. De Autorità is bevoegd in de sector van het vervoer en de toegang tot de relevante infrastructuur en zorgt met name voor:

a) het waarborgen van de doelmatigheid van het beheer en de beheersing van de kosten voor gebruikers, ondernemingen en consumenten, gelijkwaardige en niet-discriminerende toegangsvoorwaarden tot spoorweg-, haven- en luchthaveninfrastructuur en het autosnelwegennet op een manier die de concurrentie bevordert, [...];

b) indien dit noodzakelijk wordt geacht in het licht van de feitelijke mededingingsvoorwaarden op de afzonderlijke markten van nationale en lokale vervoersdiensten, het bepalen van de criteria voor het vaststellen van tarieven, rechten en tolgelden door de daartoe bevoegde instanties, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak om het economisch evenwicht van de gereguleerde ondernemingen, de doelmatigheid van het beheer en de beheersing van de kosten voor gebruikers, ondernemingen en consumenten te waarborgen;

[...]

i) met name met betrekking tot de toegang tot de spoorweginfrastructuur, het vervullen van alle taken van de toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 37 van decreto legislativo (wetbesluit) nr. 188 van 8 juli 2003, en met name het bepalen van criteria voor het vaststellen van tolgelden door de infrastructuurbeheerder en criteria voor de toewijzing van treinpaden en capaciteit, alsook het toezicht op de juiste toepassing daarvan door de infrastructuurbeheerder”.

Wetgeving ter uitvoering van richtlijn 2012/34/EU

Decreto legislativo n. 112 del 2015 (wetsbesluit nr. 112 van 2025)

Artikel 13

„1. De infrastructuurbeheerder draagt zorg voor, en verleent daarom, aan alle spoorwegondernemingen waaraan tijdpaden zijn toegewezen, onder gelijkwaardige en niet-discriminerende voorwaarden en zonder bijkomende financiële lasten bovenop de rechten voor toegang tot en gebruik van de infrastructuur, de volgende diensten die het minimumtoegangspakket vormen:

- a) de behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit met het oog op het sluiten van overeenkomsten voor het gebruik van de infrastructuur;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de wissels en aansluitingen op het net;
- d) beheer en regeling van het treinverkeer, seinen en treindienstleiding, en het mededelen van alle informatie betreffende het verkeer;
- e) in voorkomend geval het gebruik van de elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- f) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.”

Artikel 21

„1. Om de hinder die ontstaat door mogelijke verstoring van het treinverkeer tot een minimum te beperken, stelt de infrastructuurbeheerder, zonder aanvullende financiële lasten voor de staatsbegroting, een passende prestatieregeling voor het vervoer per spoor vast, waarin de mogelijkheid kan worden vastgelegd om zowel boetebedingen op te leggen aan spoorwegnetgebruikers die dergelijke verstoringen veroorzaken als compensatie toe te kennen aan spoorwegnetgebruikers die onder verstoringen te lijden hebben, en compensatie toe te kennen aan spoorwegnetgebruikers die nadelige gevolgen ondervinden van dergelijke verstoringen, en vormen van beloning vast te stellen voor

spoorwegnetgebruikers die beter presteren dan in hun overeenkomsten voor de toegang tot de infrastructuur is bepaald.

2. De grondbeginselen van de prestatieregeling die zijn uiteengezet in punt 2 van bijlage VI bij richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad, zijn van toepassing op het gehele spoorwegnet dat door de infrastructuurbeheerder wordt beheerd”.

Artikel 37

„1. De Autorità di regolazione dei trasporti is de toezichthoudende instantie die de bevoegdheden uitoefent in de sector van het vervoer per spoor en de toegang tot de relevante infrastructuur [...]. Deze instantie handelt volledig autonoom en is onafhankelijk in haar oordeelsvorming. [...].”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Bij besluit nr. 227 van 2022 heeft de ART de aanwijzingen en voorschriften met betrekking tot de netverklaring 2024 goedgekeurd en bepaald dat sommige van deze aanwijzingen en voorschriften door de nationale spoorweginfrastructuurbeheerder, de RFI, uiterlijk op de datum van de bekendmaking ervan in de netverklaring 2024 worden omgezet, terwijl andere uiterlijk op 10 december 2022 in de netverklaring 2023 worden omgezet.
- 2 Deze aanwijzingen en voorschriften omvatten met name bepaalde boeten voor spoorwegondernemingen die internationaal goederenvervoer verrichten wanneer deze de stoptijden in grensstations overschrijden (hierna: „grensboeten”).
- 3 Daarnaast zijn in de netverklaring, in overeenstemming met artikel 21 van d.lgs.nr. 112/15 waarin een mechanisme voor het stimuleren van de kwaliteit van prestaties in werking is gesteld dat „prestatieregeling” wordt genoemd, boeten vastgesteld in geval van aansprakelijkheid van de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming voor vertraging van een trein die op de nationale infrastructuur rijdt.
- 4 De vennootschap Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH, die zich in Italia bezighoudt met internationaal goederenvervoer per spoor, heeft beroep ingesteld bij de TAR (bestuursrechter in eerste aanleg) Piëmont waarbij is verzocht om de nietigverklaring van besluit nr. 227 van 2022 en, ten dele, van de netverklaring 2023.
- 5 De TAR Piëmont heeft twee beroepsgronden gegrond geacht en de bestreden besluiten nietig verklaard.

Deze rechter heeft geoordeeld dat hoewel het gelijktijdig vaststellen van twee soorten boeten op zichzelf en in abstracto niet in strijd lijkt te zijn met de relevante regelgeving, mits die boeten op elkaar worden afgestemd, de vaststelling

van de rechtsgrondslag van de grensboeten in artikel 21 d.lgs. nr. 112 van 2015 en de daaruit voortvloeiende plaatsing van deze regeling in de „prestatieregeling” verplicht tot het naleven van de beginselen van de relevante regelgeving, dat wil zeggen artikel 35 van richtlijn 2012/34. In die zin is de omstandigheid dat er geen grensboeten zijn vastgesteld die ook aan de infrastructuurbeheerder kunnen worden opgelegd, en het feit dat er geen mechanismen zijn vastgesteld die premies ter beloning bevatten voor spoorwegondernemingen (of de beheerder zelf) wanneer deze prestaties leveren die hoger zijn dan die welke in de toegangsovereenkomsten voor de infrastructuur zijn vermeld, in strijd bevonden met het beginsel van de noodzakelijke economische neutraliteit van de „prestatieregeling”. Vanuit dit oogpunt is daarom geoordeeld dat aan het besluit een gebrek kleeft wegens schending van de wet; de ART heeft de twee stimuleringsregelingen verschillend behandeld en niet op een gecoördineerde manier op elkaar afgestemd.

- 6 De ART heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de TAR Piëmont; de vennootschap Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.
- 7 De verwijzende rechter heeft één beroepsgrond verworpen en het Hof gevraagd een prejudiciële beslissing te nemen, zodat hij een beslissing kan nemen over de andere beroepsgronden.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Vennootschap Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH betoogt, voor zover van belang voor de prejudiciële verwijzing, dat het in strijd is met artikel 35 van richtlijn 2012/34 om enkel aan spoorwegondernemingen en niet ook aan de spoorweginfrastructuurbeheerder boeten op te leggen; de ART heeft niet bevoegd gehandeld waardoor de genomen besluiten nietig zijn, heeft voor hetzelfde feit een dubbele boete opgelegd zonder rechtsgrondslag en geen regeling met boeten en premies ter beloning vastgesteld.
- 9 Volgens deze vennootschap heeft de TAR bij de bestreden uitspraak erkend dat de toelaatbare boeteregeling die in artikel 21 d.lgs. nr. 112 van 2015 bedoelde regeling is die voor het gehele spoorwegnet bestaat uit de „prestatieregeling”, en dat de boeten die aan de orde zijn niets van doen hebben met deze regeling. De TAR heeft echter ten onrechte geoordeeld dat er sprake kan zijn van twee concurrerende boeteregelingen.
- 10 De specifieke problemen bij de toepassing van de „prestatieregeling” op de grensovergangen hadden niet moeten worden opgelost door een andere boeteregeling (en de daaruit voortvloeiende financiële last voor spoorwegondernemingen) toe te voegen, maar door concrete maatregelen te nemen die huidige „prestatieregeling” in overeenstemming brengen met de doelstelling ervan.

- 11 Bovendien zijn de boeten die bij de bestreden handelingen zijn opgelegd niet te vermijden, aangezien zij het gevolg zijn van externe factoren die losstaan van de organisatie van de spoorwegondernemingen.
- 12 De onevenredigheid van de boeten druist in tegen de economische duurzaamheid van het beheer van de spoorwegondernemingen. Vanuit dit oogpunt heeft de ART een passend onderzoek achterwege gelaten en de TAR heeft met dit aspect geen rekening gehouden.
- 13 Bovendien moet er een onderscheid worden gemaakt tussen transitotijden in geval van het overschrijden van bepaalde grensposten en voor zware treinen die onvermijdelijk meer tijd nodig hebben om de manoeuvres uit te voeren die in de veiligheidsvoorschriften zijn vastgesteld. Ook dit zijn aspecten die de TAR niet in aanmerking heeft genomen.
- 14 Het vaststellen van grensboeten die geen verband houden met de werkelijke kosten die door de beheerder worden gedragen voor het overschrijden grensposten door het goederenvervoer per spoor, druist in tegen de keuze van het VWEU (artikelen 58, 91, lid 1, onder a), en 97) om het internationale vervoer zoveel mogelijk te bevorderen, met dien verstande dat deze het internationale goederenvervoer per spoor ontmoedigen (artikel 100 VWEU). Dat vervoer wordt essentieel geacht voor de verwezenlijking van doelstellingen als de gemeenschappelijke markt, het vrije verkeer van goederen, de integratie van de nationale economieën en milieuduurzaamheid. De ART had gelijktijdig aan het goederenvervoer over de weg een soortgelijke last moeten opleggen, hetgeen niet het geval is geweest.
- 15 De grensboeten houden per definitie geen verband met werkelijke uitgaven van de RFI.
- 16 De ART en de RFI merken, voor zover van belang voor de prejudiciële verwijzing, in wezen op dat de nationale regeling volgens de TAR, onder verwijzing naar de beginselen van het Unierecht, noodzaakt tot het vaststellen van een parallelle regeling van grensboeten en premies ter beloning voor de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen; bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid heeft de ART ingegrepen om discriminatie bij de toepassing van grensboeten te voorkomen; artikel 21 d.lgs. nr. 112 van 2015 maakt het mogelijk om enkel voor de gebruikers van het net die het treinverkeer verstoren, dat wil zeggen alleen voor spoorwegondernemingen, boetebedingen in te voeren; de economische neutraliteit is gewaarborgd, aangezien de boeten alleen worden toegepast in gevallen waarin de vertraging uitsluitend aan de spoorwegondernemingen kan worden verweten; de neutraliteit van de boeteregeling zoals deze is vastgelegd in de „prestatieregeling” impliceert niet noodzakelijkerwijs dat de boete een tweezijdig karakter heeft; het gaat in dit geval niet om twee concurrerende boeteregelingen, aangezien deze twee regelingen verschillende doelstellingen nastreven: de boeten die bij het besluit zijn vastgesteld beogen spoorwegondernemingen ervan te weerhouden hun

goederentreinen in de nabijheid van grensstations te laten stilstaan na het verstrijken van de toegestane tijd, terwijl de boeten in de „prestatieregeling” verband houden met het niet stipt uitvoeren van de dienstregeling; er is geen sprake van strijdigheid met artikel 35 van richtlijn 2012/34; de boeten zijn niet onvermijdelijk, aangezien zij alleen van toepassing zijn in geval van aansprakelijkheid van de spoorwegondernemingen; de economische duurzaamheid van de boeten en de korte duur van de maximale reistijden aan de grensposten zijn aspecten die betrekking hebben op de technische beoordelingsvrijheid van de overheid, en de tussenstops worden hoe dan ook gepland op basis van de verzoeken van de spoorwegondernemingen; het instrument is bedoeld om deugdzzaam handelen van spoorwegondernemingen te stimuleren, dat wil zeggen om het vervoer zodanig te organiseren dat wordt voorkomen dat een tussenstop in grensstations een onredelijk lange tijd duurt; de verwijzing naar artikel 97 VWEU is niet relevant, aangezien de boeten een bestraffend en voorwaardelijk karakter hebben, zo hoog zijn dat zij een afschrikkend effect hebben op vertragingen die aan de schuld van de ondernemingen te wijten zijn, niet worden gelijkgesteld met de andere kosten die de ondernemingen dragen, en evenmin verband houden met de transitokosten die door de beheerder worden gedragen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 17 Anders dan de TAR is de verwijzende rechter van oordeel dat ook met het oog op de rechtszekerheid een dubbele sanctieregeling niet kan worden overwogen zonder dat vooraf duidelijk is wat, allereerst op het niveau van de Unieregeling, de aard en het autonome karakter daarvan is en op welke wijze de twee regelingen op elkaar worden afgestemd.
- 18 De Italiaanse wettelijke regeling beperkt in artikel 21, lid 1, d.lgs. nr. 112 van 2015 de mogelijkheid om boetebedingen vast te stellen „ten aanzien van de gebruikers van het net die [...] verstoringen veroorzaken”, terwijl het overeenkomstige artikel 35 van richtlijn 2012/34, in ruimere zin, zonder de werkingssfeer ervan te beperken tot „gebruikers van het net”, bepaalt dat „de regeling [...] boetes [kan] inhouden voor handelingen die de exploitatie van het net verstoren”.
- 19 Voor het geval dat richtlijn 2012/34, en in het bijzonder artikel 35 ervan, de cumulatie van verschillende boeteregelingen toestaat, dat wil zeggen dat aan de spoorwegonderneming voor hetzelfde feit, namelijk een vertraging in een grensstation, zowel de boete van de algemene regeling die op het gehele spoorwegnet van toepassing is als een specifieke boete voor het grensstation kan worden opgelegd, moet ten eerste worden verduidelijkt of artikel 35 vereist dat de toezichthoudende instantie (in Italië: de ART) bij het invoeren van een boeteregeling voor grensstations ten laste van de spoorwegondernemingen voor het goederenvervoer, verplicht blijft de vereisten van deze bepaling in acht te nemen en de neutraliteit van de maatregel te waarborgen. Daarvoor moet het

volgende worden gepreciseerd: i) moeten er premies ter beloning van deugdzame spoorwegondernemingen worden vastgesteld, ii) moet er compensatie voor benadeelde ondernemingen worden vastgesteld, en iii) moeten er ook boeten worden opgelegd aan de beheerder, indien de oorzaak van de vertraging in het beheer ligt? Ten tweede moet worden verduidelijkt of en in hoeverre artikel 35 de bevoegde instantie verplicht de boeteregeling van de „prestatieregeling” en de regeling van grensboeten op elkaar af te stemmen, zodat beide regelingen op een gecoördineerde manier het doel van efficiëntie van het net nastreven, zonder dat dit buitensporig belastend is voor de spoorwegondernemingen die boeten moeten betalen.

- 20 Voor het geval dat de door de Italiaanse wetgever ingevoerde regeling rechtmatig is, moet nog worden nagegaan of artikel 35 vereist dat de maxima van de twee boeteregelingen op elkaar worden afgestemd en de economische gevolgen ervan voor de spoorwegondernemingen worden beoordeeld, zodat het doeltreffendheidsbeginsel wordt afgewogen tegen het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel en de rentabiliteit van de spoorwegdiensten niet in gevaar wordt gebracht.
- 21 Ten slotte moet ook met het oog op een efficiënt gebruik van de capaciteit van de infrastructuur en een gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang tot het spoorwegnet worden gepreciseerd of artikel 97 VWEU, door te bepalen dat de heffingen of andere rechten die door een vervoerondernemer in verband met het overschrijden van de grens in rekening worden gebracht een redelijk peil niet te boven mogen gaan, zich verzet tegen een nationale regeling als de onderhavige die geen rekening houdt met de inkomsten die de vervoerder kan verwerven om de transitokosten te dekken.