



Datum van inontvangstneming : 01/05/2018

Zaak C-210/18

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

Datum van indiening:

23 maart 2018

Verwijzende rechter:

Schiene-Control Kommission (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 februari 2018

Verzoekende partij:

WESTbahn Management GmbH

Verwerende partij:

ÖBB-Infrastruktur AG

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Berekening van de vergoeding voor het gebruik van passagiersperrons door spoorwegondernemingen die passagiers vervoeren in het kader van stops aan treinhaltens en in passagiersstations (door de verwijzende rechter samenvattend aangeduid als „treinstations”).

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Dient punt 2, onder a), van bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012 L 343, blz. 32) 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?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, met name artikel 31 en de bijlagen I en II

Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap

Verordening (EEG) nr. 2598/70 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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Eisenbahngesetz (spoorwegwet; hierna: „EisbG”)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 ÖBB-Infrastruktur AG (hierna: „ÖBB-Infrastruktur”) is een infrastructuurbeheerder in de zin van artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34. Zij beheert veruit het grootste deel van het Oostenrijkse spoorwegnetwerk en biedt de in de productcatalogus „Netzzugang” (toegang tot het netwerk) vermelde producten aan. In hoofdstuk 3 van die catalogus worden de diensten en vergoedingen voor het gebruik van treinstations opgesomd.
- 2 WESTbahn Management GmbH (hierna: „WESTbahn Management”) is een spoorwegonderneming in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2012/34, die diensten verricht op het vlak van het passagiersvervoer en daarvoor bij ÖBB-Infrastruktur treinpaden en stops in treinstations bestelt.
- 3 WESTbahn Management achtte de door ÖBB-Infrastruktur in rekening gebrachte stationsvergoeding te hoog en onrechtmatig en diende daarom een klacht in bij de

Schienen-Control Kommission (toezichthouder voor de spoorwegsector in Oostenrijk, opgericht op grond van artikel 55 van richtlijn 2012/34).

- 4 Bij besluit van 25 juni 2013 heeft de Schienen-Control Kommission het vergoedingselement „Fernverkehrsfaktor” (factor langeafstandsverkeer) ongeldig verklaard omdat ÖBB-Infrastruktur dat element niet had vastgesteld in overeenstemming met de beginselen van een redelijke kostenvergoeding en de in de branche gebruikelijke tarieven, die als grondslag zouden moeten dienen voor de berekening van een stationsvergoeding. Voor het overige heeft de Schienen-Control Kommission de procedure beëindigd.
- 5 Aangezien het verzoek van WESTbahn Management om de procedure voort te zetten bij besluit van 2 december 2013 door de Schienen-Control Kommission werd afgewezen, is WESTbahn Management in beroep gegaan bij het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk), dat voornoemd besluit van de Schienen-Control Kommission bij beslissing van 17 december 2014 heeft opgeheven. Naar aanleiding hiervan heeft de Schienen-Control Kommission de in casu aan de orde zijnde procedure betreffende de stationsvergoeding hervat; thans betreft deze het tijdvak 2012 tot en met 2016.
- 6 Bij richtlijn 2012/34 is het zogenaamde minimumtoegangspakket gewijzigd. Punt 1, van bijlage II bij die richtlijn bepaalt welke diensten in het kader van het minimumtoegangspakket moeten worden verleend. Bijlage II, punt 1, onder c), bevat het nieuwe punt „gebruik van de spoorweginfrastructuur”. Bijlage I bij de richtlijn vermeldt onder het kopje „Lijst van infrastructuurelementen” de elementen die tot de spoorweginfrastructuur moeten worden gerekend. Hiertoe behoren blijkens het tweede gedachtestreepje „passagiers- en goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals”. Op 27 november 2015 is de nationale omzettingwet van kracht geworden, waarmee de bepalingen van richtlijn 2012/34 voor het merendeel één op één in nationaal recht zijn omgezet.
- 7 Partijen twisten over de vraag of passagiersperrons moeten worden gekwalificeerd als dienst die thuishoort in het minimumtoegangspakket dan wel als dienstvoorziening in de zin van punt 2, onder a), van bijlage II bij richtlijn 2012/34. Die kwalificatie is doorslaggevend voor de beoordeling van de toegestane hoogte van de vergoeding voor het gebruik van passagiersperrons.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 ÖBB-Infrastruktur is van mening dat passagiersperrons ook na de omzetting van richtlijn 2012/34 moeten worden beschouwd als „dienstvoorzieningen”. Dat betekent dat de vergoedingen voor het gebruik van die elementen moeten worden vastgelegd op basis van § 69b, lid 1, EiseG juncto artikel 13, lid 7, van richtlijn 2012/34. De Uniewetgever noch de Oostenrijkse wetgever beoogde volgens ÖBB-Infrastruktur het minimumtoegangspakket tot passagiersperrons in passagiersstations uit te breiden.

- 9 Bijlage I bij richtlijn 2012/34 is overgenomen uit deel A van bijlage I bij verordening nr. 2598/70. Die verordening had tot doel binnen de lidstaten een uniforme en permanente boekhouding over de uitgaven voor de wegen voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren te waarborgen.
- 10 In richtlijn 91/440 is voor de verplichte scheiding van de boekhouding uitgegaan van verordening nr. 2598/70, waardoor een functionele afbakening tussen infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen tot stand is gebracht. Die functionele respectievelijk boekhoudkundige afbakening kan echter niet worden gelijkgesteld met een afbakening tussen minimumtoegangspakket en diensten/dienstvoorzieningen. Het minimumtoegangspakket dient er niet toe een boekhoudkundig onderscheid te maken tussen infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen, maar definieert de elementen en diensten waartoe een spoorwegonderneming toegang moet worden verleend zodat zij haar vervoersdiensten kan verrichten.
- 11 Het begrip van het minimumtoegangspakket stoelt op de door de Europese Unie gehanteerde benadering van de passerende trein, die enkel lijnen nodig heeft om op te rijden en hooguit voor het inhalen van treinen in verband met de verkeersorganisatie gebruikmaakt van lijnen in treinstations en diensten op het gebied van treinbeheer. Aanvullende diensten, zoals perrons voor het in- en uitstappen van passagiers, moeten echter worden gekwalificeerd als diensten/dienstvoorzieningen, aangezien zij niet nodig zijn voor een passerende trein.
- 12 WESTbahn Management stelt zich op het standpunt dat het gebruik van passagiersperrons na de omzetting van richtlijn 2012/34 deel uitmaakt van het minimumtoegangspakket.
- 13 De wetgever heeft in § 10a EisbG het begrip spoorweginfrastructuur wettelijk gedefinieerd als zijnde de infrastructuurelementen in de zin van bijlage I bij richtlijn 2012/34. Het gaat hierbij om een zogenaamde statische verwijzing, die tot gevolg heeft dat de tekst waarnaar wordt verwezen, rechtstreeks de normatieve inhoud van de verwijzende bepaling wordt. In punt 1 van bijlage II is vastgelegd welke diensten deel uitmaken van het minimumtoegangspakket, te weten onder meer „b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit; c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net”. Bij een systematische kijk blijkt dat de rit tussen twee stations wordt bestreken door het recht op gebruikmaking van de capaciteit [onder b)]. Dat betekent echter, wil men de wetgever niet verwijten zinloze regelingen te hebben vastgesteld, dat het begrip „spoorweginfrastructuur” onder c) betrekking heeft op alle overige delen van de infrastructuur die onmisbaar zijn voor het passagiersvervoer. Concreet impliceert dit dat passagiersperrons (die strikt moet worden onderscheiden van een station als geheel met uiteenlopende doeleinden) moet worden beschouwd als deel van de spoorweginfrastructuur, aangezien een spoorwegonderneming zonder toegang tot passagiersperrons geen passagiers kan vervoeren.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

De Schienen-Control Kommission is, zoals het Hof heeft erkend in zijn arrest van 22 november 2012, WESTbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, een tot verwijzing bevoegde rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU.

- 14 Aan de orde is de vraag op welke wijze de kosten voor het gebruik van passagiersperrons moeten worden berekend. Indien het gebruik van passagiersperrons moet worden gekwalificeerd als een dienst in de zin van bijlage II, punt 2, onder a), van richtlijn 2012/34, moet bij de berekening van de kosten worden uitgegaan van de maatstaf die geldt voor de verlening van diensten in het kader van de dienstvoorzieningen van artikel 31, lid 7, van richtlijn 2012/34 (kosten om de diensten te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst). Moet de dienst daarentegen worden beschouwd als deel van het minimumtoegangspakket in de zin van bijlage II, punt 1, onder c), van die richtlijn, is de maatstaf van toepassing die geldt voor de kosten van het minimumtoegangspakket overeenkomstig artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34 (kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien).
- 15 Artikel 13 in verbinding met bijlage II bij richtlijn 2012/34 omschrijft de diensten die aan de spoorwegondernemingen moeten worden verleend. Punt 1, onder c), van bijlage II bij richtlijn 2012/34 bevat het nieuwe aspect van het „gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net” als deel van het minimumtoegangspakket. Bijlage I bij richtlijn 2012/34 noemt onder het kopje „Lijst van infrastructuurelementen” de elementen die tot de spoorweginfrastructuur moeten worden gerekend. Hiertoe behoren blijkens het tweede gedachtestreepje „passagiers- en goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals”. Dat zou kunnen impliceren dat passagiersperrons deel uitmaken van het minimumtoegangspakket.
- 16 Bijlage II bij richtlijn 2012/34 regelt in punt 2 de diensten die als dienstvoorzieningen moeten worden verricht. Bijlage II, punt 2, onder a), heeft het over van „passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop”.
- 17 Er is dus sprake van een conflict tussen het aspect van de dienstvoorziening „passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan” in de zin van punt 2, onder a), van bijlage II bij richtlijn 2012/34 en het aspect van het infrastructuurelement „passagiersperrons” in de zin van het tweede gedachtestreepje van bijlage I bij diezelfde richtlijn.
- 18 Vóór de inwerkingtreding van de nationale wet tot omzetting van richtlijn 2012/34 was de Schienen-Control Kommission van mening dat het gebruik van passagiersperrons in passagierstations moest worden ingedeeld bij de dienstvoorziening „passagiersstation”. Dit omdat richtlijn 91/440 in een definitie van het begrip „spoorweginfrastructuur” (artikel 3, derde gedachtestreepje) nog

verwees naar deel A van bijlage I bij verordening nr. 2598/10; richtlijn 2001/14 daarentegen niet meer. Richtlijn 2001/14 gaf in artikel 5 in verbinding met bijlage II een opsomming van de diensten die aan de spoorwondernemingen moesten worden verleend. Volgens de in bijlage II vermelde diensten viel het perron in een passagiersstation zonder enige twijfel onder punt 2, onder c) („passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan”). Tot het gebruik van passagiersstations met inbegrip van de bijbehorende gebouwen en voorzieningen behoorde derhalve ook het gebruik van de perrons. Passagiersperrons werden dus beschouwd als een dienstvoorziening. Die rechtsopvatting is door het Verwaltungsgerichtshof bekrachtigd.

- 19 Door de toevoeging van het nieuwe punt „gebruik van de spoorweginfrastructuur” aan de lijst van de in het kader van het minimumtoegangspakket te verlenen diensten, rijst de vraag wat hieronder precies moet worden begrepen. Indien het begrip een zelfstandige betekenis dient te hebben, moet het meer bestrijken dan de loutere (traject-)infrastructuur, aangezien het „recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit” [bijlage II, punt 1, onder b), van richtlijn 2012/34] als dienst die in het kader van het minimumtoegangspakket moet worden verleend, reeds het gebruik van de infrastructuur voor het rijden tussen twee plaatsen omvat.
- 20 Het begrip „infrastructuur” (van het traject) wordt in richtlijn 2012/34 echter niet gedefinieerd. Uit de definitie van de infrastructuurcapaciteit en het treinpad kan echter worden afgeleid dat de (traject-)infrastructuur de lijnen omvat die nodig zijn voor het treinverkeer tussen verschillende haltes. De lijnen van het open spoor, de hoofdlijnen in de werkstations alsmede de bovenleiding en de besturings- en veiligheidssystemen maken dus deel uit van de (traject-)infrastructuur. Hiervan uitgaande is de (traject-)infrastructuur spoorweginfrastructuur in de zin van bijlage I bij richtlijn 2012/34, maar behoort niet ieder in de lijst van infrastructuurelementen vermeld element automatisch ook tot de (traject-)infrastructuur.
- 21 Aangezien sinds de omzetting van richtlijn 2012/34 door het EisbG de infrastructuurelementen „passagiers- en goederenperrons, inclusief in passagiersstations en vrachtterminals” overeenkomstig § 10a EisbG, die wederom verwijst naar bijlage I bij richtlijn 2012/34, deel uitmaken van de lijst van infrastructuurelementen, zou bij een puur letterlijke uitlegging van het punt „gebruik van de spoorweginfrastructuur” in de zin van punt 1, onder c), van bijlage II bij richtlijn 2012/34 het gebruik van passagiersperrons (als deel van de spoorweginfrastructuur) worden bestreken door de diensten van het minimumtoegangspakket. Dat zou betekenen dat voor de berekening van de vergoeding voor het gebruik ervan moet worden uitgegaan van de maatstaf van § 67 EisbG in verbinding met artikel 31, lid 3, van richtlijn 2012/34 (kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien).
- 22 Hieruit vloeit wederom de vraag voort of alleen maar passagiersperrons die zich in een „passagiersstation” bevinden, door het minimumtoegangspakket worden bestreken, of ook passagiersperrons van eenvoudige haltes, waartoe het merendeel

van de 1069 treinstations in Oostenrijk behoort. Bij een grammaticasystematische uitlegging zou de op het begrip „passagierstations” volgende woordenreeks „inclusief in passagierstations” in de zin van een *argumentum a maiore ad minus* aldus kunnen worden geïnterpreteerd dat, indien reeds passagiersperrons in passagierstations worden bestreken, dit zeker geldt voor perrons aan treinhalthes die passagiers eveneens in staat moeten stellen om in- en uit te stappen. Voor die interpretatie pleit ook het woord „inclusief”, dat erop duidt dat alle passagiersperrons worden bedoeld, los van de plek waar zij zich bevinden en niet alleen die in passagierstations.

- 23 Tegen de uit een puur grammaticale uitlegging van de relevante bepalingen voortvloeiende indeling van passagiersperrons bij de diensten die tot het minimumtoegangspakket behoren, zou in de visie van de verwijzende rechter kunnen worden aangevoerd dat het Hof weliswaar principieel ervan uitgaat dat de betekenis en de draagwijdte van een begrip moeten worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, maar dat hierbij de algemene context waarin het wordt gebruikt, in aanmerking moet worden genomen.
- 24 De verwijzende rechter neemt in zijn uiteenzetting ook het door ÖBB-Infrastruktur aangevoerde argument over betreffende de verwijzing van richtlijn 91/440 naar verordening nr. 2598/70. Het begrip spoorweginfrastructuur in de zin van deel A van bijlage I bij die verordening werd om puur rekenkundige redenen gebezigd en gaf slechts de kernbestanddelen van een infrastructuurtraject in functionele zin weer. Passagiersperrons vielen hier niet onder. Dat begrip van de spoorweginfrastructuur leent zich derhalve niet voor een afbakening tussen minimumtoegangspakket en dienstvoorzieningen.
- 25 Uit de recente uitvoeringsverordeningen 2017/2177 en 2015/909 valt evenmin op te maken of passagiersperrons moeten worden ingedeeld bij het minimumtoegangspakket of als dienstvoorziening moeten worden gekwalificeerd.
- 26 Relevant is bovendien dat uit de considerans van richtlijn 2012/34 niet blijkt dat een wijziging van het kostenbeginsel werd beoogd. Evenmin volgt uit die bepalingen dat passagiersperrons thans onder het minimumtoegangspakket dienen te vallen. Indien dit het geval was, zou dit tot een ingrijpende wijziging van het kostenbeginsel leiden, aangezien een wezenlijk deel van de kosten van het gebruik van treinstations dan niet meer zou kunnen worden toegerekend.
- 27 In de visie van de Schienen-Control Kommission zou het derhalve passender zijn passagiersperrons niet te kwalificeren als deel van het minimumtoegangspakket, maar in te delen bij het begrip van de passagierstations en deze derhalve te beschouwen als dienstvoorziening.
- 28 Aangezien het Hof tot dusver nog geen gelegenheid had om zich over vergelijkbare vragen te uiten, wordt het in het kader van de onderhavige verwijzing verzocht om een prejudiciële beslissing.