ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

28 februari 2013 *

„Niet-nakoming — Ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap — Toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit — Heffing van rechten voor gebruik van spoorweginfrastructuur — Richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG — Onvolledige uitvoering”

In zaak C-473/10,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 29 september 2010,

**Europese Commissie,** vertegenwoordigd door H. Støvlbæk, B. Simon en A. Sipos als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Hongarije,** vertegenwoordigd door M. Fehér, G. Koós en K. Szíjjártó als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Tsjechische Republiek,** vertegenwoordigd door M. Smolek, T. Müller en J. Očková als gemachtigden,

**Republiek Polen,** vertegenwoordigd door M. Szpunar, B. Majczyna en M. Laszuk als gemachtigden,

interveniënten,

wijst HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet (rapporteur), E. Levits, J.-J. Kasel en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 mei 2012,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 september 2012,

* Procestaal: Hongaars.

het navolgende

## Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat Hongarije, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om zich te voegen naar:

— artikel 6, lid 3, en bijlage II van richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237, blz. 25), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/103/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 344) (hierna: „richtlijn 91/440”), en

— de artikelen 4, lid 2, 14, lid 2, 6, leden 1 en 2, 7, lid 3, 8, lid 1, en 11 van richtlijn 2001/14/EG 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 (PB L 75, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 (PB L 315, blz. 44; hierna: „richtlijn 2001/14”),

niet heeft voldaan aan de krachtens voormelde bepalingen op hem rustende verplichtingen.

### Toepasselijke bepalingen

*Recht van de Unie*

2 Artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in bijlage II vermelde [essentiële] taken die voor billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur bepalend zijn, worden toevertrouwd aan instanties of ondernemingen die zelf geen spoorvervoersdiensten verlenen. Aangetoond moet worden dat deze doelstelling is bereikt, ongeacht de organisatiestructuur.

De lidstaten kunnen de spoorwegondernemingen of elke andere instantie evenwel belasten met de inning van de gebruiksrechten en de verantwoordelijkheid voor het beheer van de spoorweginfrastructuur zoals investeringen, onderhoud en financiering.”

3 Bijlage II bij richtlijn 91/440 bevat de volgende lijst van essentiële taken als bedoeld in artikel 6, lid 3:

— „voorbereiding en besluitvorming inzake het verlenen van vergunningen aan spoorwegondernemingen, waaronder het verlenen van afzonderlijke vergunningen;

— besluitvorming inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing, waaronder zowel de omschrijving als de beoordeling van de beschikbaarheid en de infrastructuurcapaciteitstoewijzing voor afzonderlijke spoorwegtrajecten;

— besluitvorming inzake de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur;

— toezicht op de naleving van de verplichting tot verlening van bepaalde openbare diensten.”

4 De punten 11, 15 en 20 van de considerans van richtlijn 2001/14 luiden als volgt:

„(11) De regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing moeten alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang bieden waarbij zo veel mogelijk moet worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen.

[...]

(15) Het is wenselijk dat spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder worden gestimuleerd om verstoringen op het netwerk zoveel mogelijk te beperken en de prestaties ervan te verhogen.

[...]

(20) Het is wenselijk infrastructuurbeheerders een zekere mate van flexibiliteit toe te staan om een efficiënter gebruik van het infrastructuurnetwerk mogelijk te maken."

5 Artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/14 bevat de volgende bepalingen:

„1. De lidstaten stellen met inachtneming van de in artikel 4 van richtlijn 91/440/EEG vastgelegde beheersmatige onafhankelijkheid een kaderregeling voor de heffingen vast.

Met inachtneming van de voorwaarde van beheersmatige onafhankelijkheid stellen de lidstaten specifieke tariferingsvoorschriften vast of delegeren zij deze bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder. De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder.

2. Is de infrastructuurbeheerder in juridisch of organisatorisch opzicht of wat de besluitvorming betreft, niet onafhankelijk van spoorwegondernemingen, dan vallen de in dit hoofdstuk beschreven taken, met uitzondering van de inning van de gebruiksrechten, onder de bevoegdheid van een tariferingsinstantie die wel in juridisch en organisatorisch opzicht en wat de besluitvorming betreft onafhankelijk is van spoorwegondernemingen."

6 Artikel 6, leden 1, eerste alinea, en 2, van voormelde richtlijn luidt:

„1. De lidstaten scheppen de voorwaarden, met inbegrip van eventueel noodzakelijke voorschotten, om ervoor te zorgen dat, onder normale zakelijke omstandigheden en over een redelijk tijdsverloop, in de boeken van een infrastructuurbeheerder de inkomsten uit infrastructuurrechten, overschotten uit andere commerciële activiteiten en overheidsfinanciering enerzijds en infrastructuuruitgaven anderzijds, ten minste in evenwicht zijn.

[...]

2. Infrastructuurbeheerders moeten met inachtneming van de veiligheid en van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de infrastructuurdienst worden aangemoedigd om de kosten van de verschaffing van infrastructuur alsmede de hoogte van toegangsrechten te verminderen."

7 Artikel 7, lid 3, van voormelde richtlijn bepaalt het volgende:

„Onverminderd de leden 4 en 5 en artikel 8 wordt voor het minimumtoegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien."

8 Artikel 8, lid 1, van richtlijn 2001/14 bevat de volgende bepalingen:

„Om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, kan een lidstaat, zo de markt dit aankan, extra heffingen toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie, met name van het internationale goederenvervoer per spoor, wordt gewaarborgd. De heffingsregeling moet productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren.

Het niveau van de heffingen mag echter niet uitsluiten dat van de infrastructuren gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen."

9 Artikel 14, lid 2, van voormelde richtlijn bepaalt:

„Indien de infrastructuurbeheerder in juridisch of organisatorisch opzicht, of wat de besluitvorming betreft, niet onafhankelijk is van een spoorwegonderneming, worden de in lid 1 bedoelde en in dit hoofdstuk omschreven taken uitgeoefend door een toewijzende instantie die in juridisch en organisatorisch opzicht en wat de besluitvorming betreft, onafhankelijk is van een spoorwegonderneming."

*Hongaars recht*

10 Wet XCV van 1993 inzake de spoorwegen heeft in 2004 een instantie ingesteld die onafhankelijk is van spoorwegondernemingen, de Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (hierna: „VPE").

11 Volgens artikel 62 van évi CLXXXIII törvény a vasúti közlekedésről, *Magyar Közlöny* 2005/172, (wet CLXXXIII van 2005 inzake het spoorwegvervoer; hierna: „spoorwegwet") omvatten de taken van VPE de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en de vaststelling van heffingen voor het gebruik van de infrastructuur.

12 Artikel 28, lid 1, van de spoorwegwet luidt als volgt:

„Namens de Staat verbindt de minister zich contractueel – met de goedkeuring van de minister van Financiën – tot financiering van de als gerechtvaardigd erkende kosten die in het kader van het netbeheer ontstaan voor de spoorwegonderneming die belast is met het beheer van het nationale spoorwegnet, daaronder begrepen de subnetwerken, en van de regionale spoorwegen, daaronder begrepen de subnetwerken, die niet worden gedekt door de nettoegangsrechten of andere inkomsten van die onderneming. De bepalingen van die overeenkomst moeten de infrastructuurbeheerder aanmoedigen zijn beheerskosten en de nettoegangsrechten te verminderen, zonder de veiligheid van het vervoer en de kwaliteit van de dienst te schaden."

13 Artikel 31, lid 2, sub b, van deze wet bepaalt dat „in het belang van de veiligheid van het spoorverkeer [...] de infrastructuurbeheerder – tot de beëindiging van de gevaarlijke situatie – gerechtigd is de spoorbanen of baanvakken waarvoor die situatie geldt, af te sluiten en de op de betrokken baanvakken toegewezen treinpaden in te trekken; wanneer deze sluiting een overweg betreft, informeert hij de voor de betrokken weg bevoegde instantie."

14 Artikel 55, lid 8, van de spoorwegwet bepaalt:

„Wanneer te verwachten is dat de nettoegangsrechten niet alle gerechtvaardigde kosten en uitgaven van de beheerder van de vrij toegankelijke infrastructuur dekken, kan op de vergoeding voor de in artikel 54, leden 1 en 3 tot en met 5, genoemde diensten een algemene toeslag worden geheven die

niet meer mag bedragen dan wat noodzakelijk is ter dekking van alle gerechtvaardigde kosten en uitgaven en die rekening houdt met de productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, met het vereiste van een efficiënt gebruik van de infrastructuur, het concurrentievermogen van het internationale spoorwegvervoer, en met het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling."

15 Verordening nr. 83/2007 (X.6) GKM-PM betreft de kaderregeling inzake de heffing van rechten voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur en de grondbeginselen van de vaststelling van die toegangsrechten (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 Verordening nr. 101/2007 (XX.22) GKM inzake de voorwaarden voor open toegang tot de spoorweginfrastructuur (*Magyar Közlöny* 2007/181) bepaalt in artikel 23, lid 1:

„Wanneer een infrastructuurbeheerder een treinpad op grond van artikel 31, lid 2, sub b, van de spoorwegwet heeft ingetrokken, biedt de voor de capaciteitstoewijzing bevoegde instantie de betrokkene op zijn verzoek een ander treinpad uit de beschikbare capaciteit aan."

17 VPE publiceert jaarlijks een regeling inzake de exploitatie van het net (Hálózati Üzletszabályzat). De regeling inzake de exploitatie van het net 2009-2010 bepaalt in punt 4.3, lid 9:

„[VPE] informeert de betrokken toegangsgerechtigden, de infrastructuurbeheerders en de toezichthoudende instantie voor de spoorwegen over haar besluiten inzake capaciteitstoewijzing."

18 In punt 4.8.1, met het opschrift „Richtsnoeren voor de hervatting van het normale treinverkeer", bepaalt deze regeling:

„a) Bij afwijkingen van het normale rooster en van de normale dienstregeling neemt de directie van de operationele exploitatiediensten van de infrastructuurbeheerder passende maatregelen ter beëindiging van verstoringen en tot hervatting van het verkeer volgens het rooster en de dienstregeling. [...]

b) De toegangsgerechtigden tot het net beschikken over een vaste contactpersoon met beslissingsbevoegdheid, of over een eigen leidinggevend orgaan dat door het leidinggevend orgaan van de infrastructuurbeheerder wordt geïnformeerd over storingen of gevaar; met de behoeften van de toegangsgerechtigden wordt rekening gehouden bij het herstel van de normale exploitatie.

c) Overmacht en andere onvoorzienbare buitengewone omstandigheden:

— Bij storing van het treinverkeer ten gevolge van een technisch defect of een ongeval stelt de infrastructuurbeheerder alles in het werk om de normale exploitatie te herstellen. Daartoe stelt hij een noodplan op, dat een lijst bevat van de instanties die bij ernstige ongevallen of ernstige storingen van het treinverkeer moeten worden ingelicht.

— Op verzoek van de infrastructuurbeheerder stelt de toegangsgerechtigde tot het net, tegen vergoeding, de middelen ter beschikking die het meest geschikt worden geacht voor het onmiddellijke herstel van de normale exploitatie.

— In geval van een gevaar dat het spoorwegnet tijdelijk onbruikbaar maakt, mag de infrastructuurbeheerder, na de betrokkenen daarover te hebben ingelicht, de toegewezen treinpaden zolang intrekken als nodig is voor herstel van de situatie. Op verzoek van de betrokkene biedt [VPE] voor die periode een ander treinpad uit de beschikbare capaciteit aan."

**Precontentieuze procedure en procedure voor het Hof**

19 Bij brief van 26 januari 2008 heeft de Commissie Hongarije aangemaand opmerkingen in te dienen over de niet-nakoming van de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 6, lid 3, en bijlage II van richtlijn 91/440 en de artikelen 4, lid 2, 14, lid 2, 3, 6, leden 1 en 2 tot en met 5, 7, lid 3, 8, 11 en 30, lid 3, van richtlijn 2001/14.

20 Bij brief van 22 augustus 2008 heeft Hongarije op deze aanmaningsbrief geantwoord. Deze brief is aangevuld met andere brieven, met name die van 10 juni 2009.

21 Bij brief van 8 oktober 2009 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij vaststelde dat Hongarije de verplichtingen niet was nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 6, lid 3, en bijlage II van richtlijn 91/440 en de artikelen 4, lid 2, 14, lid 2, 6, leden 1 en 2, 7, lid 3, 8, lid 1, en 11 van richtlijn 2001/14. De Commissie heeft Hongarije uitgenodigd om de nodige maatregelen te treffen om aan het met redenen omklede advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden na de ontvangst ervan.

22 Bij brief van 16 december 2009 heeft Hongarije op het met redenen omkleed advies geantwoord en de door de Commissie gestelde niet-nakoming betwist.

23 Omdat de Commissie met het antwoord van Hongarije geen genoegen kon nemen, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld, dat op vijf grieven berust.

24 Bij beschikking van de president van het Hof van 15 februari 2011 zijn de Tsjechische Republiek, de Republiek Letland en de Republiek Polen toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Hongarije. Bij beschikking van de president van het Hof van 4 april 2011 is de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Hongarije op grond van artikel 93, lid 7, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in de versie die gold op de datum van die beschikking. De Italiaanse Republiek en de Republiek Letland hebben geen schriftelijke opmerkingen ingediend en hebben evenmin aan de mondelinge behandeling deelgenomen.

25 Bij op 6 juni 2012 ter griffie van het Hof neergelegde akte heeft de Commissie meegedeeld de vijfde grief van haar beroep, betrekking hebbend op artikel 11, lid 1, van richtlijn 2001/14, inzake de verbetering van de prestatie van het spoorwegnet, in te trekken.

**Het beroep**

*Eerste grief: onafhankelijkheid bij de toewijzing van treinpaden*

Argumenten van partijen

26 De Commissie stelt dat een spoorwegonderneming uit hoofde van artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 niet mag beslissen over de toewijzing van treinpaden, daar dat een essentiële taak in de zin van bijlage II bij richtlijn 91/440 is ter waarborging van een billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur, waarop het onafhankelijkheidsvereiste van toepassing is. De toewijzing van infrastructuurcapaciteit dient derhalve in handen te zijn van een onafhankelijke toewijzende instantie.

27 Het beheer van het verkeer valt evenwel onder de toewijzing van treinpaden en dient in Hongarije te worden verricht door VPE, een instantie die onafhankelijk is van spoorwegondernemingen, en niet door MÁV Zrt. (hierna: „MÁV") en GySEV Zrt. (hierna: „GySEV"), die infrastructuurbeheerders, maar ook spoorwegondernemingen zijn.

28 In de eerste plaats geeft zij aan dat de verkeersbeheerder op de hoogte moet zijn van de besluiten over de toewijzing van infrastructuurcapaciteit om die beheerstaak te kunnen uitoefenen. Indien in Hongarije de infrastructuurbeheerders MÁV en GySEV volgens de exploitatieregeling worden geïnformeerd over elk besluit inzake capaciteitstoewijzing dat hun concurrenten betreft, nemen zij daarmee in wezen deel aan dit proces van capaciteitstoewijzing.

29 De Commissie is van mening dat een spoorwegonderneming die zich bezighoudt met het verkeersbeheer daaruit een concurrentievoordeel behaalt daar zij, om de aan dat beheer inherente taken te kunnen uitoefenen, noodzakelijk een gedetailleerde kennis moet hebben van de door spoorwegondernemingen geboden diensten, de omvang van de prestaties en de dienstregeling. Het is evenwel in strijd met de artikelen 6, lid 3, van richtlijn 91/440 en 14, lid 2, van richtlijn 2001/14 dat een spoorwegonderneming, van welke aard ook, via het beheer van het verkeer bekend wordt met het gebruik van de infrastructuur dat haar concurrenten maken, of als gevolg daarvan onder bepaalde omstandigheden besluiten kan nemen over de toewijzing van trajecten of infrastructuurcapaciteit.

30 In de tweede plaats impliceert volgens de Commissie het beheer van het verkeer dat de verkeersbeheerder bij storing van de treindienst of gevaar de noodzakelijke maatregelen neemt voor hervatting van het normale verkeer. In een dergelijk geval moet de verkeersbeheerder wel afwijken van de eerder vastgestelde dienstregeling om de beschikbare treinpaden en netcapaciteit opnieuw toe te wijzen. In Hongarije zijn het de twee infrastructuurbeheerders die maatregelen moeten nemen om de storing te verhelpen met inachtneming van de behoeften van de spoorwegondernemingen.

31 De Commissie betwist niet dat de verkeersbeheerder normaal gesproken enkel de besluiten van VPE uitvoert, de treinen volgens de dienstregeling laat rijden en geen invloed heeft op besluiten inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing. Maar het feit dat hij bij een gevaar of storing lokaal in actie komt om voor hervatting van het verkeer te zorgen, impliceert volgens de Commissie dat hij beslist over de toewijzing van trajecten of treinpaden en in dat verband over een discretionaire bevoegdheid beschikt. De intrekking van een traject is ook een maatregel die behoort tot de essentiële taak van toewijzing van spoorwegtrajecten in de zin van bijlage II bij richtlijn 91/440.

32 Wat de relatie tussen het beheer van het verkeer en het beheer van de infrastructuur betreft, merkt de Commissie op dat het voor de toewijzing van treinpaden geldende onafhankelijkheidsvereiste ook van toepassing is wanneer die toewijzing plaatsvindt in het kader van het beheer van het verkeer. Het beheer van het verkeer omvat talloze, duidelijk niet met de toewijzing van trajecten verbonden taken, zoals onderhoud, aanleg van baanvakken en andere investeringen, waarmee spoorwegondernemingen kunnen zijn belast.

33 Hongarije stelt dat volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 de uitdrukkelijk in bijlage II bij die richtlijn genoemde activiteiten als essentiële taken worden beschouwd. De tweede alinea van dat lid definieert niet-uitputtend de taken die ook door de spoorwegondernemingen kunnen worden uitgeoefend, zelfs wanneer dit activiteiten in de zin van die bijlage II kunnen zijn of daartoe behoren.

34 De Hongaarse regeling staat verkeersbeheerders niet toe treinpaden opnieuw toe te wijzen, zelfs niet bij storingen of gevaar. Uitsluitend VPE is als onafhankelijke instantie bevoegd voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit.

35 In de eerste plaats is de essentiële taak van de verkeersbeheerder namelijk het uitvoeren van de door VPE genomen besluiten over de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en treinpaden of trajecten. De verkeersbeheerder heeft geen beslissingsbevoegdheid op dit gebied en kan de toegewezen trajecten of capaciteit niet controleren. In het kader van haar 24-uursdienst is VPE in staat aanvragen over trajecten op elk moment van de dag te ontvangen en te behandelen.

36 In de tweede plaats is de verkeersbeheerder evenmin bevoegd capaciteit toe te wijzen bij gevaar of storing van de treindienst. In dat geval kan hij wel onmiddellijk zorgen voor hervatting van het normale verkeer en maatregelen nemen die zo snel mogelijk het gebruik van zoveel mogelijk trajecten en de door VPE toegewezen capaciteit daarvan verzekeren. Wanneer treinpaden ondanks de genomen maatregelen niet opnieuw operationeel kunnen worden gemaakt, kan de infrastructuurbeheerder een treinpad intrekken. De Hongaarse regering preciseert dat de verkeersbeheerder treinpaden pas kan intrekken wanneer een baanvak tijdelijk onbruikbaar is gemaakt en elk verkeer onmogelijk is. Het gaat dus niet om een discretionaire beslissing tot het opleggen van een verbod tot gebruik van een baanvak, maar om een tijdelijke afsluiting van een spoorweggedeelte om veiligheidsredenen; VPE spant zich in om de betrokken spoorwegonderneming voor die periode een ander treinpad ter beschikking te stellen.

37 Volgens Hongarije zijn het herstel van het normale treinverkeer, dat technische maatregelen en maatregelen inzake spoorwegveiligheid omvat, en de nieuwe toewijzing van treinpaden – een taak van VPE – twee verschillende activiteiten.

38 Daaruit volgt volgens Hongarije dat de verkeersbeheerder geen invloed heeft op de toewijzing van treinpaden, want die vindt vóór de inbedrijfstelling plaats. De infrastructuurbeheerder is verplicht met de toegangsgerechtigde een overeenkomst te sluiten voor het toegewezen treinpad, en diens trein op het toegewezen treinpad te laten rijden, bij gebreke waarvan de in de overeenkomst voorziene rechtsgevolgen voor de infrastructuurbeheerder intreden. Bijgevolg staat kennis van besluiten inzake toewijzing van capaciteit, nadat zij zijn genomen, niet gelijk aan het nemen van een besluit over de toewijzing van treinpaden en kan dit evenmin de infrastructuurbeheerder een mededingingsvoordeel verschaffen.

39 Hongarije is van mening dat het verkeersbeheer veeleer onder het infrastructuurbeheer valt, zodat het maken van onderscheid tussen die twee activiteiten niet realistisch is en in de weg staat aan de praktische toepassing ervan. De nauwe band tussen verkeersbeheer en infrastructuurbeheer is voorts te vinden in richtlijn 91/440, waarvan artikel 3, tweede streepje, bepaalt dat het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen tot de taken van de infrastructuurbeheerder kunnen behoren.

40 De Republiek Polen ondersteunt het betoog van Hongarije, dat het eventuele optreden van de verkeersbeheerder in geval van een verkeersstoring of gevaar geen nieuwe toewijzing van treinpaden inhoudt. Het gaat daarbij om een ad-hocreactie, waartoe alleen de instantie die het dagelijkse spoorwegverkeer verzorgt in staat is.

41 De Republiek Polen wijst er ook op dat artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 enkel eist dat de doelstelling van een billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur wordt bereikt. Punt 11 van de considerans van richtlijn 2001/14 verwijst naar deze doelstelling. Volgens de Poolse regering heeft de Commissie evenwel geen enkel feitelijk of juridisch argument aangevoerd waaruit blijkt dat Hongarije deze doelstelling niet heeft bereikt.

Beoordeling door het Hof

42 Met haar eerste grief verwijt de Commissie de Hongaarse wetgeving in hoofdzaak dat het verkeersbeheer is toevertrouwd aan twee infrastructuurbeheersondernemingen, MÁV en GySEV, die tevens spoorwegondernemingen zijn, en niet aan VPE, een onafhankelijke instantie, voor zover het verkeersbeheer volgens haar ten dele onder de toewijzing van trajecten valt.

43 De Commissie en Hongarije zijn het in dit verband niet eens over de vraag of het verkeersbeheer, meer in het bijzonder in geval van verkeerstoringen en gevaar, impliceert dat over de toewijzing van treinpaden moet worden beslist en, zo ja, of dat beheer dan aan een onafhankelijke instantie moet worden toevertrouwd.

44 Er zij aan herinnerd dat richtlijn 91/440 de liberalisering van het spoorwegvervoer heeft ingeleid door een billijke en niet-discriminerende toegang van de spoorwegondernemingen tot de infrastructuur voorop te stellen. Om die toegang te waarborgen is in artikel 6, lid 3, eerste alinea, het beginsel neergelegd dat de met de – in bijlage II bij deze richtlijn opgesomde – essentiële taken belaste instantie onafhankelijk is.

45 Volgens die bijlage II worden beschouwd als essentiële taken in de zin van voormeld artikel 6, lid 3, de voorbereiding en besluitvorming inzake het verlenen van vergunningen aan spoorwegondernemingen, de besluitvorming inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing, waaronder zowel de omschrijving als de beoordeling van de beschikbaarheid en de infrastructuurcapaciteitstoewijzing voor afzonderlijke spoorwegtrajecten, de besluitvorming inzake de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur en het toezicht op de naleving van de verplichting tot verlening van bepaalde openbare diensten.

46 Vastgesteld moet worden dat voormelde bijlage II als essentiële functie die aan een onafhankelijke instantie moet worden toevertrouwd de besluitvorming inzake infrastructuurcapaciteitstoewijzing vermeldt, maar niet het verkeersbeheer. Zo de wetgever van de Unie dat beheer als een essentiële functie had willen beschouwen, zou hij dat uitdrukkelijk hebben aangegeven door deze functie in de bijlage te vermelden.

47 Ook zij eraan herinnerd dat de doelstelling, alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang te bieden, in punt 11 van de considerans van richtlijn 2001/14 in herinnering wordt gebracht. Volgens dat punt van de considerans moeten de regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang bieden waarbij zo veel mogelijk moet worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen.

48 Het nastreven van dit doel komt tot uiting in het beginsel van onafhankelijkheid van de functie van capaciteitstoewijzing, neergelegd in artikel 14, lid 2, van richtlijn 2001/14. Dat lid bepaalt dat indien de infrastructuurbeheerder niet onafhankelijk is van de spoorwegondernemingen, de in lid 1 van hetzelfde artikel bedoelde en in hoofdstuk III van deze richtlijn – met het opschrift „Toewijzing van infrastructuurcapaciteit" – omschreven taken moeten worden uitgeoefend door een toewijzende instantie die onafhankelijk is van een spoorwegonderneming.

49 Tot de in hoofdstuk III beschreven essentiële taken die aan een onafhankelijke instantie moeten worden toevertrouwd behoren onder meer de afwikkeling van de capaciteitstoewijzingsprocedures, de samenwerking ten behoeve van toewijzing van infrastructuurcapaciteit op meer dan één net, het programmeren van de dienstregeling, die één keer per jaar wordt vastgesteld, de adhoctoewijzingen van afzonderlijke treinpaden en de coördinatie van aanvragen van capaciteit teneinde de meest geschikte oplossing uit te werken. Bijgevolg worden als deel uitmakend van de essentiële taak van capaciteitstoewijzing in de zin van de richtlijnen 91/440 en 2001/14 beschouwd de activiteiten van administratieve aard die in hoofdzaak de programmering, de vaststelling van de dienstregeling en de adhoctoewijzing van afzonderlijke treinpaden betreffen.

50 Artikel 2, sub l, van richtlijn 2001/14 omschrijft „treinpad" als de infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden. Wanneer een spoorwegonderneming een treinpad krijgt toegewezen doordat zij in de dienstregeling wordt opgenomen of door een adhoctoewijzing overeenkomstig artikel 23 van deze richtlijn, krijgt zij daarmee het recht specifieke infrastructuurcapaciteit te gebruiken. Deze uitlegging vindt steun in artikel 13, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn, die spreekt van het „recht om van specifieke infrastructuurcapaciteit in de vorm van een treinpad gebruik te maken".

51 Bijgevolg impliceert het verkeersbeheer op het eerste gezicht niet dat besluiten over de toewijzing van treinpaden moeten worden genomen, nu die besluiten jegens een spoorwegonderneming worden genomen doordat deze in een dienstregeling wordt opgenomen of adhoctoewijzingen krijgt en daardoor het recht krijgt gebruik te maken van spoorweginfrastructuur.

52 Daarentegen kan volgens artikel 2, sub h, van richtlijn 2001/14 het infrastructuurbeheer mede omvatten het beheer van de systemen voor controle en veiligheid van de infrastructuur.

53 Hieraan kan worden toegevoegd dat ofschoon het verkeersbeheer niet wordt gedefinieerd in de richtlijnen 91/440 en 2001/14, bijlage II, punt 1, bij deze laatste wel aanwijzingen verschaft. Dat punt geeft namelijk aan op welk minimumtoegangspakket de spoorwegondernemingen aanspraak kunnen maken. Daartoe behoren onder meer volgens punt 1, sub d, het treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van gegevens over treinbewegingen, en volgens voormeld punt 1, sub e, alle overige gegevens die nodig zijn om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

54 Het verkeersbeheer omvat derhalve onder het infrastructuurbeheer vallende activiteiten en bestaat niet in besluitvorming op het gebied van de toewijzing van treinpaden, maar in de toepassing of tenuitvoerlegging van dergelijke besluiten. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie opmerkt is het beheer van het spoorwegverkeer een activiteit ter waarborging van de daadwerkelijke en veilige uitoefening van het recht van gebruik van capaciteit in de vorm van een treinpad.

55 Uit het voorgaande volgt dat het verkeersbeheer niet kan worden beschouwd als een essentiële taak die aan een onafhankelijke instantie moet worden toevertrouwd. Zoals artikel 6, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 91/440 aangeeft, kan de verantwoordelijkheid voor het beheer van de spoorweginfrastructuur buiten de essentiële taken aan spoorwegondernemingen worden toevertrouwd. Het verkeersbeheer kan dus worden opgedragen aan een infrastructuurbeheerder die tevens spoorwegonderneming is, zoals in Hongarije het geval is.

56 Aan deze constatering kan niet worden afgedaan door het argument van de Commissie dat in geval van verkeersstoringen of gevaar het treffen van maatregelen die noodzakelijk zijn om de normale verkeersomstandigheden te herstellen, de intrekking van treinpaden daaronder begrepen, onder de toewijzing van treinpaden valt.

57 Op grond van artikel 29 van richtlijn 2001/14 kunnen immers maatregelen worden getroffen bij verstoring van het treinverkeer tengevolge van een technisch defect of een ongeval alsook in geval van nood en indien absoluut noodzakelijk ten gevolge van een storing die de infrastructuur tijdelijk onbruikbaar maakt.

58 In de eerste plaats zij opgemerkt dat deze bepaling zich bevindt in hoofdstuk III van voormelde richtlijn, betreffende de toewijzing van infrastructuurcapaciteit, maar niet voorkwam in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, en dat zij is opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 28/2000 van 28 maart 2000, vastgesteld door de Raad, volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PB C 178, blz. 28).

59 Voorts moet worden geconstateerd dat deze bepaling doelt op bijzondere maatregelen die in geval van verkeersstoringen noodzakelijk zijn om, op veiligheidsgronden, de normale verkeersomstandigheden te herstellen, terwijl de overige bepalingen van hoofdstuk III daarentegen de vaststelling van de dienstregeling en de adhoctoewijzing van individuele treinpaden betreffen. De krachtens artikel 29 van richtlijn 2001/14 getroffen maatregelen kunnen dus niet worden geacht rechtstreeks betrekking te hebben op de essentiële taak van capaciteitstoewijzing of toewijzing van treinpaden in de zin van

artikel 14, lid 2, van deze richtlijn, een aan een onafhankelijke toewijzende instantie toe te vertrouwen functie. Het betreft hier veeleer gerichte maatregelen die dringend moeten worden getroffen indien zich een bijzondere situatie voordoet en waarmee moet worden gewaarborgd dat de rechten op infrastructuurcapaciteit in de vorm van treinpaden door de rechthebbende daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend overeenkomstig de dienstregeling.

60 Het treffen van dergelijke maatregelen valt dus onder het beheer van het treinverkeer en is niet onderworpen aan het onafhankelijkheidsvereiste, zodat een infrastructuurbeheerder die tevens spoorwegonderneming is een dergelijk taak kan krijgen toevertrouwd.

61 Deze conclusie vindt steun in de bewoordingen van artikel 2, sub h, van richtlijn 2001/14, waarin is bepaald dat de infrastructuurbeheerder met het beheer van de systemen voor controle en veiligheid van de infrastructuur kan worden belast. Voorts strookt zij met de doelstellingen van deze richtlijn. Uit de punten 15 en 20 van de considerans van deze laatste volgt immers dat de infrastructuurbeheerder moet worden gestimuleerd om verstoringen op het netwerk zoveel mogelijk te beperken en de prestaties ervan te verhogen en dat hem een zekere flexibiliteit moet worden ingeruimd om een efficiënter gebruik van het infrastructuurnetwerk mogelijk te maken.

62 In casu is in Hongarije de toewijzing van een specifieke capaciteit in de vorm van treinpaden een essentiële taak die exclusief aan VPE is toegewezen. Ingevolge de relevante Hongaarse voorschriften treffen de infrastructuurbeheerders, te weten MÁV en GySEV, in geval van verkeersstoringen of gevaar de maatregelen die noodzakelijk zijn om voor het herstel van de normale situatie te zorgen en zij kunnen op veiligheidsgronden ook treinpaden intrekken. In dat geval dient VPE een treinpad opnieuw toe te wijzen.

63 In die omstandigheden kan, anders dan de Commissie betoogt, niet worden geconcludeerd dat de Hongaarse wetgeving niet aan de vereisten van de artikelen 6, lid 3, van richtlijn 91/440 en 14, lid 2, van richtlijn 2001/14 voldoet op grond dat de infrastructuurbeheerder op grond van die wetgeving de maatregelen mag treffen die noodzakelijk zijn om in geval van verkeersstoringen of gevaar het normale spoorwegverkeer te herstellen.

64 Ook moet het argument van de Commissie worden onderzocht dat de verkeersbeheerder, om zijn beheersverplichtingen te kunnen nakomen, op de hoogte zou moeten worden gesteld van de besluiten waarbij capaciteiten worden toegewezen, zodat MÁV en GySEV, nu zij in kennis worden gesteld van ieder besluit tot capaciteitstoewijzing betreffende hun concurrenten, in wezen deelnemen aan de verdeling van infrastructuurcapaciteit.

65 Dit argument kan niet worden aanvaard. Dat de verkeersbeheerder op de hoogte wordt gesteld van de besluiten waarbij capaciteit wordt toegewezen betekent immers niet dat hij die besluitvorming kan beïnvloeden. Zoals in punt 54 van het onderhavige arrest uiteen is gezet bestaat het verkeersbeheer namelijk in de tenuitvoerlegging van de door de onafhankelijke toewijzende instantie genomen besluiten waarbij de treinpaden worden toegewezen, zodat de met het verkeersbeheer verbonden activiteit noodzakelijkerwijs na die besluitvorming aan de orde komst. Bovendien moet de infrastructuurbeheerder volgens de relevante Hongaarse voorschriften met de rechthebbende op het toegangsrecht een overeenkomst sluiten die met het toegewezen treinpad strookt en dient hij de trein volgens dat treinpad te laten rijden op straffe van boetes. Het is dus niet zo dat MÁV en GySEV de besluitvorming betreffende de capaciteitstoewijzing kunnen beïnvloeden.

66 Evenmin kan de informatie over de besluiten tot toewijzing van capaciteit betreffende hun concurrenten MÁV en GySEV een voordeel verschaffen. In de eerste plaats wordt die informatie hun immers ter kennis gebracht nadat de onafhankelijke instantie, in casu VPE, die besluiten heeft vastgesteld, en in de tweede plaats zijn die besluiten in het algemeen opgenomen in de dienstregelingen, die naar hun aard voor derden toegankelijk zijn. Bovendien zij in herinnering gebracht dat op grond van artikel 6, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 91/440 een

spoorwegonderneming belast mag worden met het infrastructuurbeheer, met uitzondering van de essentiële functies. De wetgever van de Unie heeft dus noodzakelijkerwijs aanvaard dat wanneer het netwerk wordt onderhouden door een spoorwegonderneming, deze onderneming, ook wanneer zij niet verantwoordelijk is voor het verkeersbeheer, toegang moet kunnen hebben tot de informatie betreffende de toewijzing van de treinpaden.

67 Uit al het voorgaande volgt dat de eerste grief die de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aanvoert niet kan slagen.

*Tweede grief: onafhankelijkheid bij de tarifering*

Argumenten van partijen

68 De Commissie stelt dat krachtens de artikelen 6, lid 3, van richtlijn 91/440 en 4, lid 2, van richtlijn 2001/14 een entiteit die spoorvervoersdiensten verleent geen beslissing kan nemen over de vaststelling van de rechten voor het gebruik van de infrastructuur, aangezien een dergelijke entiteit enkel kan worden belast met de inning daarvan. Volgens dezelfde bepalingen moeten de gebruiksrechten worden vastgesteld door een onafhankelijke tariferingsinstantie.

69 Volgens de Commissie is de Hongaarse regeling in strijd met deze twee bepalingen daar de gedetailleerde facturen voor de te betalen rechten voor het gebruik van de infrastructuur worden opgesteld door de infrastructuurbeheerders, MÁV en GySEV, die ook spoorwegondernemingen zijn.

70 De Commissie merkt op dat onder de woorden „vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur" in artikel 4, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2001/14 ten eerste moet worden verstaan de algemene vaststelling van de rechten, bestaande in de vastlegging van het bedrag per kilometer voor elk baanvak in de exploitatieregeling, en ten tweede de concrete berekening van de door de diverse gebruikers op basis van de lengte van het baanvak verschuldigde bedragen. Krachtens artikel 4, lid 2, van die richtlijn dient de mogelijkheid dat een niet-onafhankelijke infrastructuurbeheerder de gebruiksrechten int, strikt te worden uitgelegd aangezien het om een uitzondering op de algemene regel gaat.

71 De Commissie is van mening dat een spoorwegonderneming die de gedetailleerde facturen van de rechten moet opstellen, daardoor een concurrentievoordeel krijgt, daar de facturen noodzakelijkerwijs onder meer betrekking hebben op de door de concurrerende spoorwegondernemingen gebruikte diensten, de omvang van die diensten en het tijdstip van hun gebruik. Artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 noemt evenwel uitdrukkelijk het beginsel van billijke en niet-discriminerende toegang.

72 Hongarije betwist dat de infrastructuurbeheerders, dat wil zeggen MÁV en GySEV, beslissingen over de vaststelling van de rechten nemen. Deze ondernemingen verzorgen enkel de facturering, wat behoort tot de inning van de gebruiksrechten, en dit is geen essentiële taak in de zin van richtlijn 91/440 die door een onafhankelijke instantie moet worden uitgevoerd. De facturering is slechts een voor de inning van die rechten noodzakelijk technisch middel.

73 Hongarije maakt onderscheid tussen de opzet van de rechten, de daadwerkelijke vaststelling ervan en de inning. Bij het eerste begrip gaat het om de opstelling van de verschillende tariferingsregels door de betrokken lidstaat of de infrastructuurbeheerder. De vaststelling van deze rechten bestaat in de vaststelling van de verschillende individuele rechten die een bepaalde spoorwegonderneming in een concrete situatie moet betalen op basis van de door haar gevraagde diensten. VPE, als door de Commissie erkende onafhankelijke instantie, dient de met de opzet en de vaststelling van de rechten verbonden taken uit te voeren. De inning van de rechten is de concrete betaling van de vastgestelde

rechten aan de infrastructuurbeheerder. De facturering is enkel de technische omzetting van de rechten op basis van de berekeningen van VPE, en valt dus niet onder de opzet van de rechten, noch onder de concrete vaststelling ervan, maar onder de inning.

74 Hongarije betwijfelt of de toegang tot informatie uit gedetailleerde facturen tot concurrentievervalsing leidt, daar de infrastructuurbeheerder geen materiële invloed heeft op de vaststelling van de rechten voor toegang tot het net. Voorts is de infrastructuurbeheerder via andere bronnen, bijvoorbeeld de met de spoorwegonderneming gesloten overeenkomst, noodzakelijkerwijs op de hoogte van deze informatie.

75 De Republiek Polen is evenals Hongarije van oordeel dat facturering geen bepaling van het bedrag van de rechten of vaststelling van een besluit over kwesties inzake de inning daarvan is, maar een aspect van de tarifering in de zin van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/14. De facturering is een nevenactiviteit, waarmee aan de hand van voordien toegewezen treinpaden, het daarvan gemaakte gebruik en een vooraf bepaald tarief rekenkundig een resultaat wordt vastgesteld.

Beoordeling door het Hof

76 Blijkens artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440, gelezen in samenhang met bijlage II bij deze richtlijn, en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/14 is de vaststelling van de gebruiksrechten een essentiële taak om een billijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur te waarborgen, die moet worden toevertrouwd aan een tariferingsinstantie die in juridisch en organisatorisch opzicht en wat de besluitvorming betreft onafhankelijk is van spoorwegondernemingen. Een spoorwegonderneming die als infrastructuurbeheerder handelt kan ingevolge die bepalingen enkel gerechtigd zijn de gebruiksrechten te innen of in te vorderen.

77 Met de onderhavige grief verwijt de Commissie de Hongaarse wetgeving in hoofdzaak dat de facturering van de gebruiksrechten is toevertrouwd aan MÁV en GySEV, twee spoorwegondernemingen die tevens infrastructuurbeheerder zijn, terwijl de facturering onder de vaststelling van de heffingen valt en deze ondernemingen er een concurrentievoordeel aan ontlenen.

78 Aangaande de vraag of de facturering onder de vaststelling van de heffingen valt zij in herinnering gebracht dat de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14 een „kaderregeling” voor de rechten moeten vaststellen en ook specifieke tariferingsvoorschriften kunnen vaststellen, met inachtneming van de beheersmatige onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder. Het is een bevoegdheid van laatstgenoemde om het bedrag van de rechten vast te stellen en deze te innen.

79 Met het gebruik van de term „vaststelling” bepaalt richtlijn 2001/14, zoals de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie opmerkt, dat de tarifering moet worden voorbehouden aan de infrastructuurbeheerder, die onafhankelijk is van de spoorwegondernemingen. De vaststelling van de gebruiksrechten impliceert dat die beheerder een zekere flexibiliteit moet worden ingeruimd zodat hij op zijn minst beslissingen kan nemen die een keuze- en beoordelingsvrijheid inhouden met betrekking tot factoren die een rol spelen bij die berekening.

80 Deze constatering vindt steun in de regelgevende context van artikel 4, lid 1, van genoemde richtlijn.

81 Overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 wordt een instantie ingesteld die toezicht houdt op de besluiten van de infrastructuurbeheerder betreffende onder meer de heffingsregeling en de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten. Artikel 8, lid 2, van deze richtlijn bepaalt dat de infrastructuurbeheerder op basis van de langetermijnkosten van bepaalde specifieke investeringsprojecten hogere heffingen kan bepalen of kan blijven bepalen. Op grond van artikel 9 van voornoemde richtlijn kan de infrastructuurbeheerder systemen invoeren voor kortingen op de

gebruiksrechten die van een spoorwegonderneming worden geheven om rekening te houden met de werkelijke besparing op de administratieve kosten of om het gebruik van sterk onderbenutte lijnen te stimuleren.

82 In artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/14 is echter bepaald dat indien de infrastructuurbeheerder in juridisch of organisatorisch opzicht of wat de besluitvorming betreft niet onafhankelijk is van de spoorwegondernemingen, hem enkel de inning van de rechten kan worden toevertrouwd. Deze taak wordt dus niet beschouwd als essentieel om een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur te waarborgen. Als uitzondering op de algemene regel dat die beheerder onafhankelijk is moet dat begrip, zoals de Commissie beklemtoont, dus eng worden uitgelegd.

83 Hongarije maakt onderscheid tussen aan de ene kant de opzet van de rechten en de vaststelling ervan, die door VPE geschieden, en aan de andere kant de inning, die aan de infrastructuurbeheerders is toevertrouwd. Volgens deze lidstaat is de facturering slechts de technische uitdrukking van de op berekeningen van VPE gebaseerde heffingen, zodat zij onder de inning daarvan valt.

84 De Commissie betwist niet dat de facturering een technische en mechanische handeling is. Ook zij geconstateerd dat volgens de Commissie de vaststelling van de heffingen, behalve de algemene vaststelling van de heffingen in de regeling inzake de exploitatie van het net, mede de concrete berekening van de door de diverse gebruikers verschuldigde bedragen op basis van de lengte van het gebruikte baanvak omvat.

85 Blijkens de door Hongarije ingediende memories legt VPE in de regeling inzake de exploitatie van het net de algemene tariferingsregels vast en stelt zij het door de individuele gebruikers te betalen bedrag vast, rekening houdend met de lengte van het baanvak dat deze wensen te gebruiken, de kenmerken ervan en de in het kader van de inbedrijfstelling aangeboden diensten.

86 Nu in Hongarije de concrete berekening van de heffingen door VPE geschiedt, kan het eerste argument van de Commissie, dat de facturering onder de vaststelling van de heffingen valt, niet worden aanvaard.

87 Het tweede argument van de Commissie houdt in dat de betrokken spoorwegondernemingen, te weten MÁV en GySEV, een concurrentievoordeel kunnen behalen bij de facturering, daar zij zich toegang kunnen verschaffen tot informatie betreffende de door de concurrerende spoorwegondernemingen gebruikte diensten, de omvang van die diensten en de uren van gebruik ervan.

88 Op grond van artikel 6, lid 3, van richtlijn 91/440 en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/14 kunnen spoorwegondernemingen de gebruiksrechten innen en invorderen. In dit verband kan niet worden uitgesloten dat een spoorwegonderneming kennis draagt van de bewijzen die de grondslag vormen van de facturen die zij int. Dienaangaande heeft de advocaat-generaal in punt 85 van zijn conclusie opgemerkt dat er evenwel geen beslissend verschil is tussen facturering met mechanische toepassing van een rekenformule op aan die entiteit verstrekte gegevens, en de inning van bedragen die zijn vermeld in door enkele derde opgestelde facturen.

89 Het tweede door de Commissie tot staving van haar tweede grief aangevoerde argument kan dus niet slagen, zodat deze grief moet worden verworpen.

*Derde grief: financieel evenwicht van de infrastructuurbeheerder en maatregelen ter stimulering van vermindering van de kosten en de gebruiksrechten*

Argumenten van partijen

90 De Commissie verwijt Hongarije dat het niet de voorwaarden heeft geschapen die een financieel evenwicht van de infrastructuurbeheerders waarborgen, in strijd met het vereiste van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2001/14. Zij merkt op dat artikel 28, lid 1, van de spoorwegwet bepaalt dat de bevoegde minister zich contractueel verbindt tot financiering van de als gerechtvaardigd erkende kosten die in het kader van het netbeheer ontstaan voor de spoorwegonderneming die belast is met het infrastructuurbeheer. Een dergelijke overeenkomst is evenwel nog niet gesloten.

91 De Commissie merkt tevens op dat de Hongaarse regeling geen maatregelen ter stimulering van de vermindering van de kosten en de gebruiksrechten bevat, in strijd met artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 2001/14. Zij verwijst naar dat artikel 28, lid 1, van de spoorwegwet, dat bepaalt dat de daarin genoemde overeenkomst de infrastructuurbeheerders moet aanmoedigen hun beheerskosten en nettoegangsrechten te verminderen.

92 Hongarije stelt in dit verband dat een ontwerpovereenkomst in de zin van artikel 28, lid 1, van de spoorwegwet momenteel in voorbereiding is.

93 In repliek stelt de Commissie dat zij die ontwerpovereenkomst nog steeds niet heeft ontvangen en dus niet kan beoordelen of die nieuwe bepalingen in overeenstemming zijn met richtlijn 2001/14.

Beoordeling door het Hof

94 Krachtens artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2001/14 dienen de lidstaten de voorwaarden te scheppen om ervoor te zorgen dat, onder normale zakelijke omstandigheden en over een redelijk tijdsverloop, in de boeken van een infrastructuurbeheerder de inkomsten uit infrastructuurrechten, overschotten uit andere commerciële activiteiten en overheidsfinanciering enerzijds en infrastructuuruitgaven anderzijds, ten minste in evenwicht zijn. Overeenkomstig het tweede lid van voormeld artikel moet de infrastructuurbeheerder worden aangemoedigd de kosten van de verschaffing van infrastructuur alsmede de hoogte van toegangsrechten te verminderen.

95 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen dat Hongarije deze grief niet bestrijdt. Het betoogt enkel dat de in artikel 28, lid 1, van de spoorwegwet bedoelde ontwerpovereenkomst, waarbij de bevoegde minister zich ertoe verbindt de in het kader van het infrastructuurbeheer gemaakte kosten te financieren en die de infrastructuurbeheerders moet stimuleren hun beheerskosten en de toegangsrechten te verminderen, in voorbereiding is.

96 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie onder meer arresten van 16 december 2010, Commissie/Frankrijk, C-89/09, Jurispr. blz. I-12941, punt 18, en 14 april 2011, Commissie/Luxemburg, C-390/10, punt 11).

97 In casu staat vast dat de ontwerpovereenkomst waarmee uitvoering moet worden gegeven aan de vereisten van artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/14, bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog niet was vastgesteld.

98 De derde grief die de Commissie aanvoert ter ondersteuning van haar beroep, is dus gegrond.

*Vierde grief: vaststelling van de rechten op basis van de rechtstreekse kosten*

Argumenten van partijen

99 De Commissie zet uiteen dat de Hongaarse regeling niet in overeenstemming is met artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14, daar zij momenteel geen bepaling bevat die de toepassing van het beginsel van rechtstreekse kosten waarborgt, in strijd met hetgeen deze bepaling eist.

100 In haar verweerschrift stelt de Hongaarse regering dat VPE bij verordening nr. 83/2007 (X.6) GKM-PM de methode van vaststelling van de rechten heeft geregeld, geldend vanaf 12 december 2010 en voor de duur van vijf jaren te rekenen vanaf het boekjaar 2010/2011. Krachtens die methode worden de rechten vastgesteld op basis van de feitelijke gegevens betreffende de kosten en de prestaties van het laatste boekjaar van de infrastructuurbeheerders. Deze lidstaat voegt hieraan toe dat op basis van artikel 55, lid 8, van de spoorwegwet een algemene verhoging voor de basisdiensten is vastgesteld om te waarborgen dat de toegangsrechten voor de infrastructuur de gerechtvaardigde kosten van die beheerders dekken. De nationale vervoersautoriteit dient toe te zien op de verhoging van die rechten.

101 In repliek merkt de Commissie op dat het document inzake de goedkeuring van de methode van vaststelling van de rechten haar nog niet is toegezonden en dat zij uit het verweerschrift afleidt dat die methode niet voldoet aan de eisen van artikel 7 van richtlijn 2001/14.

102 De Republiek Polen merkt op dat de Commissie in haar met redenen omkleed advies had aangegeven dat de in artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 bedoelde rechtstreekse kosten 35 % van de totale kosten van onderhoud van de infrastructuur moeten bedragen. Volgens deze lidstaat is die stelling niet gebaseerd op richtlijn 2001/14, aangezien die richtlijn geen definitie geeft van het begrip kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, en de lidstaten een bepaalde vrijheid hebben bij de vaststelling van de rechten voor de toegang tot de infrastructuur.

Beoordeling door het Hof

103 Met haar vierde grief verwijt de Commissie de Hongaarse wetgeving in hoofdzaak dat zij het door artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 vereiste beginsel van de directe kosten niet toepast.

104 Volgens die bepaling wordt, onverminderd de leden 4 en 5 van dat artikel 7 en artikel 8 van richtlijn 2001/14, voor het minimumtoegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

105 In casu staat vast dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten op 8 december 2009, de Hongaarse wetgeving geen op basis van de rechtstreekse kosten vastgestelde berekeningsmethode voor de heffingen bevatte, aangezien deze in werking is getreden op 12 december 2010.

106 De vierde grief die de Commissie aanvoert ter ondersteuning van haar beroep, is dus gegrond.

107 Uit al het voorgaande volgt dat Hongarije, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan de artikelen 6, leden 1 en 2, en 7, lid 3, van richtlijn 2001/14, niet heeft voldaan aan de krachtens die bepalingen op haar rustende verplichtingen, en dat het beroep moet worden verworpen voor het overige.

## Kosten

108 Ingevolge artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen respectievelijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie en Hongarije elk respectievelijk voor twee van de vier middelen in het ongelijk zijn gesteld, moet worden beslist dat zij elk hun eigen kosten zullen dragen. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, bepalende dat de lidstaten die in het geding zijn geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, zullen de Tsjechische Republiek en de Republiek Polen hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

**1) Door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan de artikelen 6, leden 1 en 2, en 7, lid 3, van richtlijn 2001/14/EG 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007, heeft Hongarije niet voldaan aan de krachtens die bepalingen op haar rustende verplichtingen.**

**2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

**3) De Europese Commissie en Hongarije zullen hun eigen kosten dragen.**

**4) De Tsjechische Republiek en de Republiek Polen zullen hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen