Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 23 januari 2018 [1]

Zaak C-530/16

Europese Commissie
tegen

Republiek Polen

„Niet-nakoming - Richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen - Artikel 21, lid 1 - Onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan wat betreft zijn organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming - Onafhankelijkheid tegenover infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, en andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd - Onafhankelijkheid ten opzichte van de voor vervoer verantwoordelijke minister”

I. Inleiding

1. Krachtens artikel 21, lid 1, van richtlijn 2004/49/EG (hierna: „Spoorwegveiligheidsrichtlijn”) [2] worden onderzoeken naar ongevallen en incidenten verricht door een permanent orgaan. Bij de uitvoering van zijn taken moet dit orgaan onafhankelijk zijn van een aantal actoren die in die bepaling zijn opgenomen, zoals infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen of andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd.

2. Volgens de Europese Commissie is de Republiek Polen haar verplichtingen niet nagekomen omdat, volgens haar, het Poolse onderzoeksorgaan niet onafhankelijk is van de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder. Deze bewering is gebaseerd op de nauwe banden die bestaan tussen het orgaan en de minister van Infrastructuur en Bouw, die verantwoordelijk is voor vervoer (hierna: „minister”), die daadwerkelijk zeggenschap heeft over zowel de infrastructuurbeheerder als de spoorwegonderneming.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PB 2004, L 104, blz. 44).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. In overweging 23 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn staat: „Ernstige ongevallen op het spoor komen zelden voor. Zij kunnen echter rampzalige gevolgen hebben en bij het publiek onrust veroorzaken als het gaat om de veiligheidsprestaties van het spoorwegsysteem. Daarom moet uit het oogpunt van veiligheid elk ongeval worden onderzocht teneinde herhaling te vermijden. Het resultaat van het onderzoek moet openbaar worden gemaakt […].”

4. In overweging 24 heet het: „Een veiligheidsonderzoek moet geheel losstaan van het gerechtelijk onderzoek naar hetzelfde incident en kunnen geschieden met toegang tot bewijsmateriaal en getuigen. Het moet uitgevoerd worden door een permanent orgaan dat onafhankelijk is van de actoren van de spoorwegsector. Dit orgaan moet zo te werk gaan dat belangenverstrengeling of mogelijke betrokkenheid bij de oorzaken van de onderzochte voorvallen vermeden wordt; met name mag zijn onafhankelijke werking niet in het gedrang komen als het orgaan om redenen van organisatorische of wettelijke structuren nauwe banden heeft met de nationale veiligheidsinstantie of spoorwegregelgever […].”

5. Hoofdstuk IV van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn is gewijd aan de veiligheidsinstantie. Artikel 16, lid 1, bepaalt dat „[i]edere lidstaat […] een veiligheidsinstantie [instelt]. Deze kan het voor transport bevoegde ministerie zijn en is, wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager of aanbestedende dienst.”

6. Hoofdstuk V, dat de artikelen 19 tot en met 25 omvat, gaat dieper in op het onderzoek naar ongevallen en incidenten. Lid 1 van artikel 19 vereist dat de lidstaten erop toezien dat „er na een ernstig ongeval op het spoorwegsysteem een onderzoek wordt ingesteld door het […] onderzoeksorgaan, teneinde de veiligheid op het spoor, zo mogelijk, te verbeteren en ongevallen te voorkomen”. Volgens lid 2 kan het onderzoeksorgaan beslissen of „ongevallen en incidenten […] die onder enigszins andere omstandigheden tot een ernstig ongeval hadden kunnen leiden” al dan niet worden onderzocht.

7. Artikel 21 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn legt de regels voor het onderzoeksorgaan vast:

„1. Elke lidstaat ziet erop toe dat de in artikel 19 bedoelde onderzoeken naar ongevallen en incidenten worden verricht door een permanent orgaan en dat daarbij ten minste één onderzoeker als aangewezen onderzoeker in het geval van een ongeval of incident optreedt. Dit orgaan is, wat betreft zijn organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk van infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, heffingsinstanties, toewijzende instanties en aangemelde instanties, en andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd. Voorts is het functioneel onafhankelijk van de veiligheidsinstantie en van spoorwegregelgevers.

2. Het onderzoeksorgaan verricht zijn taken onafhankelijk van de in lid 1 bedoelde organisaties en krijgt daartoe voldoende financiële middelen. De onderzoekers wordt een status toegekend die hun onafhankelijkheid voldoende waarborgt.

[…]

4. Het onderzoeksorgaan mag naast de in deze richtlijn beschreven taken ook onderzoeken naar andere voorvallen dan spoorwegongevallen en -incidenten verrichten, mits de onafhankelijkheid van het orgaan door deze onderzoeken niet in gevaar komt.

[…]”

8. In artikel 23 zijn de rapportageverplichtingen vastgelegd. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 23, lid 1, dat „[n]aar aanleiding van de onderzoeken naar een ongeval of incident als bedoeld in artikel 19 […] verslagen [worden] opgesteld die, wat de vorm betreft, zijn afgestemd op het type en de ernst van het ongeval of incident en het belang van de bevindingen. In die verslagen worden de in artikel 19, lid 1, bedoelde doelen van de onderzoeken vermeld en, waar nodig, veiligheidsaanbevelingen gegeven.”

B. Pools recht

9. Artikel 28a van de Ustawa o transporcie kolejowym (wet betreffende spoorwegvervoer) van 28 maart 2003, van toepassing ten tijde van de feiten, legde de oprichting en werking vast van het onderzoeksorgaan, de Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (staatscommissie voor onderzoek van spoorwegongevallen; hierna: „PKBWK”) in de volgende bewoordingen:

„1. Onder de bevoegdheid van de minister van Vervoer voert een permanente staatscommissie voor onderzoek van spoorwegongevallen [PKBWK] haar activiteiten onafhankelijk uit en verricht zij onderzoeken naar ernstige ongevallen, ongevallen en incidenten […].

2. De PKBWK voert haar activiteiten uit namens de minister van Vervoer.

3. De PKBWK bestaat uit vier permanente leden, waaronder een hoofd, een plaatsvervangend hoofd en een secretaris.

4. In de PKBWK mogen ook ad hoc leden zetelen die door het hoofd van de PKBWK uit een lijst van de minister van Vervoer worden geselecteerd om aan de procedure deel te nemen.

[…]

6. Het hoofd van de PKBWK wordt benoemd en ontslagen door de minister van Vervoer.

7. Het plaatsvervangend hoofd en de secretaris worden op verzoek van het hoofd van de PKBWK benoemd en ontslagen door de minister van Vervoer.

8. De leden van de PKBWK worden op voorstel van het hoofd van de PKBWK benoemd en ontslagen door de minister van Vervoer.

9. De minister van Vervoer kan op verzoek van de PKBWK bij absolute meerderheid van stemmen leden van de PKBWK ontslaan.

10. Eenieder die:

1) Pools staatsburger is en ten volle van zijn burgerrechten gebruik kan maken;

2) volledig handelingsbekwaam is;

3) niet veroordeeld is geweest voor het opzettelijk plegen van een misdrijf;

4) aan de voorwaarden met betrekking tot onderwijs en opleiding voldoet;

kan lid worden van de PKBWK.

11. Het lidmaatschap van een persoon bij de PKBWK eindigt bij zijn overlijden, wanneer hij niet langer aan de voorwaarden van artikel 28a, lid 10, voldoet of bij ontslag door de minister van Vervoer.

12. De PKBWK kan worden samengesteld uit deskundigen op de volgende gebieden:

1) beheer van het spoorwegnet;

2) ontwerp, aanleg en onderhoud van spoorlijnen, wissels en stations;

3) veiligheidsapparatuur en stuurinrichtingen voor spoorwegnetten en -verbindingen;

4) spoorvoertuigen;

5) stroomvoorziening voor het spoor;

6) vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor.

13. Hoger opgeleiden met passende kwalificaties en ten minste vijf jaar ervaring op het betreffende gebied worden als deskundigen op dat gebied beschouwd.

14. Bij aanname van een resolutie […] worden de leden van de PKBWK geleid door het beginsel van vrije beoordeling van de bewijsstukken en zijn zij niet gebonden aan enige instructie over de inhoud van de aangenomen resoluties.

15. Bij onderzoeken naar een ernstig ongeval, een ongeval of een incident mag de PKBWK niet bestaan uit ad hoc leden die zijn aangesteld door een agentschap waarvan de spoorweginfrastructuur, de werknemers of de voertuigen betrokken zijn bij de onderzochte gebeurtenis.

16. Ad hoc leden van de PKBWK hebben recht op een vergoeding zoals vastgelegd in een civielrechtelijke overeenkomst.

17. Een lid van de PKBWK mag niet optreden als gerechtsdeskundige in zaken die voor de PKBWK worden gebracht.

18. Deskundigen en het operationele personeel worden zo nodig betrokken bij het werk van de PKBWK.

19. Deskundigen die deelnemen aan het werk van de PKBWK en advies of deskundigheid ter beschikking stellen, hebben recht op een vergoeding zoals vastgelegd in een civielrechtelijke overeenkomst."

10. Artikel 28d van de Ustawa o transporcie kolejowym bepaalde voorts het volgende:

„1. De minister van Vervoer neemt in het deel van de staatsbegroting dat onder zijn bevoegdheid valt de financiering van de PKBWK en het personeel ervan op met het oog op de uitvoering van hun activiteiten, in het bijzonder voor de vergoeding van de leden, de deskundigen en het personeel en voor de technische uitrusting, de opleidingskosten, de publicatiekosten en de vergoedingen voor deskundigen.

2. Het functioneren van de PKBWK wordt gegarandeerd door de juiste afdeling van het desbetreffende departement van de minister van Vervoer.

[…]

4. De minister van Vervoer bepaalt aan de hand van een besluit het statuut waaronder de activiteiten en de organisatiestructuur van de PKBWK vallen, rekening houdend met de aard van de taken die de PKBWK uitvoert."

III. Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

11. Op 21 februari 2014 heeft de Commissie een aanmaningsbrief naar de Republiek Polen verstuurd over de onverenigbaarheid van verschillende bepalingen uit de Poolse wet betreffende spoorwegvervoer met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Zij heeft met name gewezen op de ontbrekende onafhankelijkheid van de veiligheidsinstantie (in strijd met artikel 16, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn) en van het onderzoeksorgaan (schending van artikel 21, lid 1).

12. De Republiek Polen heeft daarop geantwoord bij brief van 17 april 2014. De lidstaat ontkende artikel 16, lid 1, en artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn te hebben geschonden. Wat de andere beweringen van de Commissie in die aanmaningsbrief betreft [3], verklaarde de Republiek Polen echter dat zij haar wetgeving zou aanpassen om aan de Spoorwegveiligheidsrichtlijn te voldoen.

13. De Commissie was nog steeds niet overtuigd. Zij heeft op 27 februari 2015 een met redenen omkleed advies uitgevaardigd waarin de Republiek Polen werd verzocht de Spoorwegveiligheidsrichtlijn correct om te zetten.

14. De Republiek Polen heeft het met redenen omkleed advies beantwoord bij brief van 27 april 2015 en liet de Commissie daarin weten dat twee regelingen waren vastgesteld om aan de Spoorwegveiligheidsrichtlijn te voldoen en dat op dat moment een wetsvoorstel tot wijziging van de wet betreffende spoorwegvervoer werd besproken. Op 18 en 30 oktober 2015 heeft de Republiek Polen de Commissie in kennis gesteld van de vaststelling van een aanvullende regeling en van een wijziging van de wet betreffende spoorwegvervoer die op 25 september 2015 was vastgesteld. Verder bleef de lidstaat bij zijn standpunt dat hij artikel 16, lid 1, en artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn nakwam.

15. Hoewel de wijzigingen van de nationale wetgeving hadden geleid tot een correcte omzetting van een aantal bepalingen van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, kwam de Republiek Polen volgens de Commissie artikel 16, lid 1, en artikel 21, lid 1, van die richtlijn nog steeds niet na. Daarom heeft de Commissie een beroep bij het Hof ingesteld wegens het ontbreken van onafhankelijkheid van de veiligheidsinstantie en van het onderzoeksorgaan. In dat beroep verzocht zij het Hof om:

– te verklaren dat de Republiek Polen de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 16, lid 1, en artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn niet is nagekomen

  – door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om te garanderen dat de veiligheidsinstantie onafhankelijk is van de spoorwegonderneming, de infrastructuurbeheerder, de aanvrager en de aanbestedende dienst, en

  – door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om te garanderen dat het onderzoeksorgaan onafhankelijk is van de spoorwegonderneming en de spoorweginfrastructuurbeheerder;

– de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

3 Betreffende de vermeende schendingen van artikel 9, lid 1, artikel 10, lid 3, artikel 17, lid 1, artikel 19, lid 1, artikel 21, lid 3, artikel 24, lid 2, en artikel 25, lid 2, van de richtlijn spoorwegveiligheid.

16. Daarna heeft de Commissie besloten tot intrekking van haar grief inzake schending van artikel 16, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn betreffende de onafhankelijkheid van de veiligheidsinstantie. In haar memorie van repliek heeft de Commissie opgemerkt dat een wet van 16 november 2016, die op 1 december 2016 bij de Commissie is aangemeld, de wet betreffende spoorwegvervoer en andere nationale wetten heeft gewijzigd. De Commissie is van oordeel dat artikel 16, lid 1, van de richtlijn thans, naar aanleiding van die wijziging, correct in het Poolse recht is omgezet. Aangezien de wetgeving echter pas na inleiding van de inbreukprocedure in overeenstemming is gebracht, betoogt de Commissie dat de Republiek Polen in de kosten van dat middel moet worden verwezen overeenkomstig artikel 141, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

17. Wat artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn betreft, houdt de Commissie vast aan haar bewering dat het Poolse onderzoeksorgaan niet onafhankelijk van de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming is. Zowel de infrastructuurbeheerder als de spoorwegonderneming zijn in handen van de staat: de staatseigendom berust formeel bij de schatkist, maar de zeggenschap berust in werkelijkheid bij de voor vervoer verantwoordelijke minister, die optreedt namens de staat. De minister heeft dus zeggenschap over zowel de infrastructuurbeheerder als de spoorwegonderneming.

18. Volgens de Commissie garandeert het Poolse recht de onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan ten opzichte van de minister niet. Het onderzoeksorgaan heeft geen eigen juridische status. Het is een onderdeel van het ministerie. Zijn besluitvorming is niet onafhankelijk, omdat het niet in eigen naam optreedt maar namens de minister, die de besluiten ervan moet contrasigneren. De Commissie betoogt bovendien dat de voorwaarden en methoden om de leden van het onderzoeksorgaan te benoemen of te ontslaan hun onafhankelijkheid niet garandeert. Tot slot beperkt de verplichting van het onderzoeksorgaan om systematisch om financiële of personele middelen te vragen, de organisatorische onafhankelijkheid ten opzichte van de minister aanzienlijk.

19. In haar verweer voert de Republiek Polen aan dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk en, in elk geval, ongegrond is. Het Poolse recht bevat nauwkeurige en gedetailleerde onafhankelijkheidsgaranties die de onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan wat betreft organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming waarborgt. Tussen het onderzoeksorgaan en de minister bestaat geen verhouding van ondergeschiktheid. In de praktijk heeft de minister nooit ingegrepen in het operationele dagelijkse werk van het onderzoeksorgaan. Het feit dat het onderzoeksorgaan een structuur binnen het ministerie is en namens het ministerie optreedt, vergroot zelfs de legitimiteit en autoriteit van het orgaan.

20. Daarom is er volgens de Republiek Polen geen sprake van schending van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. De Republiek Polen verzoekt het Hof bijgevolg het beroep dat door de Commissie is ingesteld in zijn geheel te verwerpen en de Commissie in de kosten te verwijzen.

21. Zowel de Republiek Polen als de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Beide partijen hebben tevens pleidooi gehouden ter terechtzitting van 26 oktober 2017.

IV. Beoordeling

22. Deze conclusie is opgebouwd als volgt: ik begin met de beschrijving van de structuur van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (A). Vervolgens zal ik mij richten op de tweede zin van artikel 21, lid 1, die in deze zaak de relevante bepaling is, eerst ten aanzien van de exacte aard van onafhankelijkheid die deze bepaling vereist (B) en daarna van wie deze onafhankelijkheid moet worden gegarandeerd (C). Na de beschrijving van die vereisten, zal ik ingaan op de toepassing ervan in deze zaak (D).

A. Structuur van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn

23. Artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn bestaat uit drie zinnen. De eerste zin vereist de oprichting van een permanent onderzoeksorgaan. Daarna volgen twee specificaties over het niveau van onafhankelijkheid dat dat orgaan moet hebben. De aard en het toepassingsbereik van die twee zinnen verschillen.

24. De tweede zin van artikel 21, lid 1, vereist enerzijds dat het onderzoeksorgaan „wat betreft zijn organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming" onafhankelijk is van een aantal actoren: „infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, heffingsinstanties, toewijzende instanties en aangemelde instanties, en andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd".

25. Anderzijds is de derde zin van artikel 21, lid 1, gericht op een andere (wellicht engere) soort onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan: het moet „functioneel onafhankelijk van de veiligheidsinstantie en van spoorwegregelgevers" zijn.

26. Artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn maakt dus een onderscheid tussen twee soorten – en, toegegeven, niveaus – van onafhankelijkheid die van toepassing zijn op hetzelfde onderzoeksorgaan. De eerste soort is een „louter" functionele onafhankelijkheid ten aanzien van de veiligheidsinstantie en de spoorwegregelgever, *terwijl* de tweede soort een „ruimere" onafhankelijkheid is wat betreft organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming ten aanzien van infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, heffingsinstanties, toewijzende instanties en aangemelde instanties, en andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd.

27. Aangenomen kan worden dat het verschil in formulering voortvloeit uit het feit dat de respectieve taken van de in de derde zin bedoelde entiteiten hun ingrijpen in de taken van een onderzoeksorgaan minder waarschijnlijk maken. De in de tweede zin bedoelde entiteiten kunnen daarentegen worden geacht belangen te verdedigen die waarschijnlijk eerder indruisen tegen de belangen van het onderzoeksorgaan.

28. De derde zin van artikel 21, lid 1, is in deze zaak niet van toepassing, maar kan wel indirect voor uitlegging worden gebruikt. Deze zin werpt licht op wat de soort onafhankelijkheid in de tweede zin *ten opzichte* van die in de derde zin zou kunnen zijn. Het is evenwel duidelijk dat de onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan ten opzichte van de veiligheidsinstantie of de spoorwegregelgever in dit beroep niet ter discussie staat.

29. Het is dus de tweede zin die de maatstaf voor deze zaak aangeeft. Hoewel die zin al enkele indicaties bevat over de nagestreefde onafhankelijkheid, moeten twee variabelen nader worden uitgewerkt: *welke soort* onafhankelijkheid (B) en *ten opzichte van wie* precies (C). Op deze kwesties ga ik nu dieper in.

B. Onafhankelijkheid ten opzichte van wat?

30. Artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn vereist dat het onderzoeksorgaan in drie opzichten van een aantal entiteiten onafhankelijk is: *organisatie*, *wettelijke structuur* en *besluitvorming*. De richtlijn definieert deze termen verder niet.

31. Algemeen bezien heeft het Hof al verklaard dat „met betrekking tot overheidsorganen […] het begrip ‚onafhankelijkheid' normaal gezien [betekent] dat wordt gewaarborgd dat het betrokken orgaan in alle vrijheid kan handelen, vrij van instructies en druk".[4] Onder onafhankelijkheid wordt dus verstaan dat het orgaan in kwestie geïsoleerd wordt van andere entiteiten die activiteiten kunnen verrichten waaraan andere belangen ten grondslag liggen dan die van dat orgaan. Daartoe moet het orgaan een aantal concrete onafhankelijkheidsgaranties genieten die het beschermen tegen ongeoorloofde inmenging die het kan hinderen bij het uitvoeren van zijn taken en het vervullen van zijn missie.[5]

32. Onafhankelijkheid kan echter nauwelijks worden begrepen als een enkelvoudig begrip, een „gebruiksklare" blauwdruk, die een reeks garanties biedt die op dezelfde manier universeel toepasbaar is op alle onafhankelijke organen. Onafhankelijkheid lijkt meer op een ladder die men kan beklimmen en waar men bij een bepaalde sport kan stoppen, afhankelijk van de afstand die nodig is ten opzichte van (een) bepaalde actor(en) om de taken onafhankelijk te kunnen uitvoeren. De precieze garanties die nodig zijn, zullen dus worden afgebakend in het kader van de functies die het orgaan in kwestie onafhankelijk hoort uit te voeren.

33. De kern van onafhankelijkheid en tevens de eerste sport van de ladder is „onafhankelijke besluitvorming": de mogelijkheid hebben om onpartijdig over een afzonderlijke zaak te beslissen zonder vooraf instructies te hebben ontvangen of achteraf negatieve gevolgen te vrezen. Buiten deze kern kan een bestuurlijke autoriteit zich op tal van andere sporten van de ladder bevinden waar een grotere onpartijdigheid vereist is: van onafhankelijke rechtspersoonlijkheid tot garanties tegen de verwijdering van afzonderlijke leden, een eigen begroting en/of volledig zelfbestuur en andere elementen. Helemaal bovenaan de ladder krijgt een sterk onafhankelijke en dus onpartijdige bestuurlijke autoriteit garanties die in de buurt komen van de garanties die vereist en voorbehouden zijn aan de rechtsprekende macht.

34. Het komt erop neer dat de „juiste" afstand of sport op de ladder waarop de betreffende autoriteit zich behoort te bevinden die is welke mogelijke belangenconflicten neutraliseert en garandeert dat de onafhankelijke bestuurlijke autoriteit haar effectieve taken onpartijdig en doeltreffend uitvoert.

35. Het is niettemin duidelijk dat voor elke *onafhankelijke* bestuurlijke autoriteit, die naam waardig, de minimale garantie onafhankelijke besluitvorming is: het kunnen nemen van onpartijdige beslissingen in afzonderlijke zaken zonder inmenging van andere entiteiten die mogelijk tegenstrijdige doelen of belangen hebben. De leden van die autoriteit mogen bij de uitoefening van hun functie door geen enkele instructie zijn gebonden.[6] Tegelijk verhinderen dergelijke minimale onafhankelijkheidsvereisten met het oog op onpartijdige besluitvorming in afzonderlijke zaken evenwel niet noodzakelijk het bestaan van algemene structurele of organisatorische banden tussen de betrokken entiteiten, mits er duidelijke en sterke garanties zijn dat inmenging in afzonderlijke besluitvorming niet mogelijk is.

36. Wanneer het specifiek gaat om organen die spoorwegongevallen onderzoeken, vereist artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn de onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan wat betreft *organisatie, wettelijke structuur* en *besluitvorming* tegenover een aantal actoren uit de spoorwegsector. De formulering, de context en het doel van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn verduidelijken verder wat deze vereisten inhouden.

4 Arrest van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland (C-518/07, EU:C:2010:125, punt 18).

5 Zie wat betreft onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten in het algemeen bijvoorbeeld Conseil d'État, *Rapport public 2001 – Les autorités administratives indépendantes*, Études et documents n° 52, La Documentation française, Parijs 2001, blz. 251-386; Chevallier, J., „Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?", *RFDA* 2010, blz. 896.

6 Arrest van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-614/10, EU:C:2012:631, punt 42).

37. Ten eerste, wat de natuurlijke betekenis betreft, moet onafhankelijkheid met betrekking tot *organisatie* het onderzoeksorgaan in staat stellen om zijn interne structuur vast te leggen en te beschikken over zijn eigen organen en reglementen van orde. Daarnaast vallen ook de regels voor de benoeming en het ontslag van de leden van het onderzoeksorgaan onder deze categorie om enige beïnvloeding van de besluitvorming tegen te gaan. Ofschoon een dergelijk onafhankelijk orgaan zijn eigen organen moet hebben en moet beschikken over voldoende middelen om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren [7], lijkt een autonome begrotingslijn op zich niet altijd noodzakelijk. [8]

38. Met betrekking tot *wettelijke structuur* moet het onderzoeksorgaan een eigen rechtspersoonlijkheid hebben. [9] Het mag niet slechts een (afhankelijke) afdeling zijn van een bredere structuur waarvan ook een partij met een mogelijk belangenconflict deel uitmaakt.

39. Met betrekking tot *besluitvorming* betekent onafhankelijkheid in dit verband dat het orgaan in alle vrijheid, zonder inmenging van buitenaf, beslissingen kan nemen. Daaronder worden garanties op onpartijdigheid in de besluitvorming verstaan.

40. Ten tweede tonen de context en de algemene doelstelling van deze drie aspecten van onafhankelijkheid de behoefte van onderzoeksorganen om hun onderzoeken te kunnen uitvoeren en veiligheidsaanbevelingen te kunnen opstellen zonder inmenging van een entiteit die er belang bij kan hebben dat de werkelijke oorzaken van die ongevallen niet aan het licht komen.

41. Het is dus vrij duidelijk dat het onderzoek zoals bedoeld in de richtlijn, in het licht van de functies van dat orgaan, technisch en administratief van aard is. Aansprakelijkheid maakt hiervan geen deel uit. Zoals vermeld in overweging 24, is dat de taak van het gerechtelijk onderzoek. Dit feit mag echter niet doen vergeten hoe belangrijk een dergelijk schijnbaar „technisch" onderzoek in werkelijkheid kan zijn. Juist vanwege de technische deskundigheid zal een eenmaal geformuleerd en gegeven advies over de oorzaken van spoorwegongevallen of -incidenten zwaar wegen. In combinatie met de taak om veiligheidsaanbevelingen voor de toekomst te formuleren teneinde te vermijden dat ongevallen zich herhalen, blijkt dat het onderzoeksorgaan een vrij sterke graad van onafhankelijkheid moet genieten ten opzichte van alle entiteiten die belangen hebben die strijdig kunnen zijn met die onderzoekstaken.

42. Ten derde is er de bredere context (of het systematische argument). De tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn kan ook worden uitgelegd aan de hand van andere instrumenten van afgeleid recht van de Unie, die vergelijkbare functies toevertrouwen aan vergelijkbare organen.

43. De partijen bij deze procedure – en trouwens ook het voorgaande deel van deze conclusie – hebben verwezen naar verschillende parallelle reguleringsstelsels. Evenwel moet worden erkend dat buiten de uitlegging van de algemene begrippen, verdere analogieën met die reguleringsstelsels in het kader van deze zaak slechts een beperkt nut hebben om een eenvoudige reden: de reguleringsstelsels en de concrete functies van de autoriteit in kwestie zijn, soms aanzienlijk, verschillend.

7 Zie naar analogie arrest van 18 april 2013, Commissie/Frankrijk (C-625/10, EU:C:2013:243, punt 51), over de onafhankelijkheid wat betreft organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming van de toewijzende instantie ten opzichte van spoorwegondernemingen in de zin van richtlijn 2001/14.

8 Zie bijvoorbeeld het arrest van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-614/10, EU:C:2012:631, punt 58). In dit verband wordt opgemerkt dat de wetgever van de Unie expliciet bepalingen vermeldt voor specifieke begrotingslijnen indien dat gewenst is. Zie bijvoorbeeld in verband met de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming artikel 43, lid 3, van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1).

9 Zie in die zin de arresten van 28 februari 2013, Commissie/Oostenrijk (C-555/10, EU:C:2013:115, punt 55), en 18 april 2013, Commissie/Frankrijk (C-625/10, EU:C:2013:243, punt 51).

44. *Op hetzelfde gebied* zullen de onafhankelijkheidsgaranties zonder twijfel verschillen. Als, afgezien van onderzoeksorganen, naar een andere bestuurlijke entiteit met bevoegdheden in de spoorwegsector wordt gekeken, moet bijvoorbeeld de nationale toezichthoudende instantie functioneel onafhankelijk zijn van iedere bevoegde autoriteit die betrokken is bij de gunning van openbaredienstcontracten. Zij is een op zichzelf staande autoriteit die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en wat de besluitvorming betreft, juridisch gescheiden en onafhankelijk is van elke andere publieke of privaatrechtelijke entiteit. Zij is tevens met betrekking tot haar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van de infrastructuurbeheerders, de heffingsinstanties, de capaciteittoewijzende instanties of de aanvragers, zij het in minder dwingende bewoordingen. [10]

45. Buiten de spoorwegsector kan de sterkste analogie wellicht worden gemaakt met *andere bestuurlijke autoriteiten* die *ongevallen in het vervoer onderzoeken*. Hoewel het om een ander vervoersmiddel gaat, kan van deze autoriteiten worden gezegd dat zij dezelfde doelen en functies hebben. De regelgeving en vereisten met betrekking tot hun onafhankelijkheid moeten dus misschien in vergelijkbare bewoordingen worden geformuleerd en dezelfde werkingssfeer hebben.

46. Dat lijkt echter niet het geval te zijn. Wat de onderzoeksorganen in de *burgerluchtvaart* betreft, blijkt verordening (EU) nr. 996/2010 [11] anders te zijn opgebouwd. Enerzijds moeten die autoriteiten „hun onderzoek volstrekt onafhankelijk kunnen verrichten" [12] en „een budget krijgen dat [hen] in staat stelt [hun] opdracht te vervullen" [13]. Anderzijds vereist artikel 4, lid 2, van dezelfde verordening enkel functionele onafhankelijkheid ten opzichte van een aantal entiteiten. Wat betreft de organen die ongevallen in de *zeescheepvaartsector* onderzoeken, volgt uit artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2009/18/EG [14] dat „de onderzoeksinstantie wat betreft haar organisatie, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk [is] van iedere partij waarvan de belangen strijdig zouden kunnen zijn met de haar toevertrouwde opdracht".

47. Hoewel er op een abstractieniveau zeker gemeenschappelijke thema's waar te nemen zijn, laat het tekstuele en systemische verschil tussen de afzonderlijke stelsels niet echt toe gemeenschappelijke normen te formuleren.

48. Tot slot staat aan het uiteinde van het systematische spectrum de rechtspraak die het vaakst is aangehaald in het kader van deze zaak: de rechtspraak over de onafhankelijkheid van de gegevensbeschermingsautoriteiten. Dit is begrijpelijk vanuit praktisch oogpunt, omdat het Hof reeds in de mogelijkheid is geweest op dat onderwerp in te gaan in het kader van richtlijn 95/46/EG. [15] Wat de feitelijke garanties en hun precieze niveau betreft, kunnen dat instrument en de rechtspraak die het uitlegt eventueel worden gebruikt om een contrast met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn aan te geven (bijvoorbeeld om aan te geven tot waar de wetgever van de Unie niet meer wilde gaan), eerder dan een analogie te trekken.

10 Artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking) (PB 2012, L 343, blz. 32).

11 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van richtlijn 94/56/EG (PB 2010, L 295, blz. 35).

12 Overweging 15.

13 Artikel 4, lid 6, onder d), van verordening nr. 996/2010.

14 Richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de richtlijn 1999/35/EG van de Raad en richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2009, L 131, blz. 114).

15 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Zie arresten van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland (C-518/07, EU:C:2010:125, punten 18-30), en 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-614/10, EU:C:2012:631, punten 41-66).

49. In tegenstelling tot de Spoorwegveiligheidsrichtlijn voorziet de algemene verordening gegevensbescherming [16], die richtlijn 95/46 binnenkort vervangt, wel in „volledige onafhankelijkheid" van de toezichthoudende autoriteiten. [17] Volgens de verordening vloeit daaruit voort dat die autoriteiten „eigen en zelfgekozen personeelsleden [hebben], die onder de exclusieve leiding van het lid of de leden van de betrokken toezichthoudende autoriteit staan" [18] en „een afzonderlijke, publieke jaarbegroting" [19] hebben. Bovendien vermeldt artikel 53 expliciet de voorwaarden voor de benoeming en het ontslag van de leden van de toezichthoudende autoriteiten, zodat hun onafhankelijkheid gewaarborgd is. Het is dus duidelijk dat deze verordening gedetailleerde vereisten en hoge normen voor de onafhankelijkheid stelt, die duidelijk verder gaan dan wat in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt beoogd.

50. Uit het voorgaande volgt dat de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn vereist dat het onderzoeksorgaan op drie manieren onafhankelijk is: met betrekking tot organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming. Bovendien moeten die drie dimensies van onafhankelijkheid contextueel worden benaderd, rekening houdend met het doel dat de geformuleerde onafhankelijkheid van een onderzoeksorgaan zou moeten beschermen: de mogelijkheid van de onderzoeksorganen om hun onderzoeken uit te voeren en hun veiligheidsaanbevelingen op te stellen zonder enige inmenging van een entiteit die er belang bij kan hebben dat de werkelijke oorzaken van die ongevallen niet aan het licht komen.

51. Nu ik heb uiteengezet welke soort of welk niveau van onafhankelijkheid in het kader van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn vereist is, zal ik ingaan op de tweede variabele die in de tweede zin van artikel 21, lid 1 vervat zit: onafhankelijkheid ten opzichte van wie precies?

C. Onafhankelijkheid ten opzichte van wie?

52. De tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn noemt een aantal entiteiten waarvan het onderzoeksorgaan onafhankelijk moet zijn wat betreft zijn organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming. Daarbij gaat het om infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, heffingsinstanties, toewijzende instanties en aangemelde instanties, en andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd.

53. Tussen de opgesomde entiteiten bestaat een duidelijk onderscheid. Eerst zijn er de *specifieke entiteiten*: infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, heffingsinstanties, toewijzende instanties en aangemelde instanties. Dan is er de *restcategorie* van andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd.

54. Logischerwijs kan worden aangenomen dat de wetgever er voor de expliciet genoemde entiteiten effectief van uitging dat een belangenconflict zou ontstaan, omdat die entiteiten wegens hun functie naar hun aard inherent verschillen en tegengesteld zijn. Indien het onderzoeksorgaan dus niet onafhankelijk (of *rechtstreeks* afhankelijk) is van een van de opgesomde entiteiten met betrekking tot de drie voornoemde aspecten van onafhankelijkheid, is er dus sprake van schending van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

16 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1).

17 Artikel 52, lid 1, van verordening 2016/679.

18 Artikel 52, lid 5, van verordening 2016/679.

19 Artikel 52, lid 6, van verordening 2016/679.

55. De restcategorie is daarentegen anders opgezet. Enerzijds is ze open, met name door de bewoording „en *andere* partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn". Anderzijds moeten dergelijke strijdige belangen per geval duidelijk worden vastgesteld, opnieuw met betrekking tot de drie aspecten van onafhankelijkheid die in de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn zijn vermeld.

56. Volgens mij vallen onder de restcategorie van andere partijen waarvan de belangen in strijd kunnen zijn ook situaties van *indirecte* afhankelijkheid of invloed via tussenpersonen. Dit betreft onder meer situaties waarin het onderzoeksorgaan formeel niet rechtstreeks afhankelijk is van een van de opgesomde entiteiten, maar waarin een of meer van die opgesomde (of andere) entiteiten samen met het onderzoeksorgaan in feite afhankelijk zijn van een andere derde partij. Die andere entiteit wordt dan een partij waarvan de belangen niet enkel strijdig kunnen zijn, maar die inherent en structureel botsen met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd.

57. Aangezien het onderzoek naar spoorwegongevallen of -incidenten hoogstwaarschijnlijk betrekking heeft op infrastructuurbeheerders of spoorwegondernemingen, is het van essentieel belang dat het onderzoeksorgaan vooral van deze actoren onafhankelijk is, zodat er geen sprake is van inmenging in de taken die het onderzoeksorgaan uitvoert. Zoals verklaard in overweging 24 moet „een veiligheidsonderzoek […] uitgevoerd worden door een permanent orgaan dat onafhankelijk is van de actoren van de spoorwegsector. Dit orgaan moet zo te werk gaan dat belangenverstrengeling of mogelijke betrokkenheid bij de oorzaken van de onderzochte voorvallen vermeden wordt". Om deze reden en tevens rekening houdend met het belang van zijn taken en de verantwoording tegenover het publiek [20], moet het onderzoeksorgaan zijn taken onafhankelijk kunnen uitvoeren, zonder risico op druk die rechtstreeks *of* indirect door andere actoren uit de spoorwegsector wordt uitgeoefend.

58. De laatste algemene vraag is of een overheidsinstantie zoals een minister kan worden aangeduid als „[een] andere [partij] waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd".

59. Uit de formulering, de wetsgeschiedenis en de bredere context van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, blijkt in elk geval duidelijk dat het in het algemeen en abstract gezien *niet vereist* is dat het onderzoeksorgaan *op zich* onafhankelijk van overheidsinstanties moet zijn.

60. De lijst in artikel 21, lid 1, vermeldt geen overheidsinstanties. [21] Andere afgeleide instrumenten van het Unierecht waarvoor een dergelijke duidelijke en structurele scheiding in hun respectieve kaders noodzakelijk werd geacht, bevatten daarentegen een expliciete vermelding [22]: richtlijn 95/46 vereist bijvoorbeeld „volledige onafhankelijkheid" van de toezichthoudende autoriteiten. [23] Volgens de uitlegging die het Hof van dat begrip heeft gegeven, moeten die autoriteiten „vrij zijn van beïnvloeding van buitenaf, *daaronder begrepen de – rechtstreekse of indirecte – beïnvloeding door de staat of de Länder*, en niet enkel van beïnvloeding door de organen waarop zij toezicht uitoefenen". [24] Ik wijs er hierbij nogmaals op dat de werkingssfeer van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn echter een andere context lijkt te hebben. [25]

61. Hieruit volgt dat artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn niet aldus kan worden uitgelegd dat van het onderzoeksorgaan *rechtstreeks* wordt vereist dat het onafhankelijk is van de uitvoerende macht of een andere overheidsinstantie *op zich*.

20 Overweging 23, hierboven aangehaald in punt 3.

21 Hetzelfde lijkt te gelden voor het oorspronkelijke voorstel van de Commissie [COM(2002) 21 definitief].

22 Zie bijvoorbeeld de tweede zin van artikel 55, lid 1, van richtlijn 2012/34 betreffende de toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector.

23 Artikel 28, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 95/46.

24 Zie arrest van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland (C-518/07, EU:C:2010:125, punt 25). Cursivering van mij. Het lijkt erop dat deze vereiste nu volledig is gecodificeerd in artikel 52, lid 2, van de algemene verordening gegevensbescherming.

25 Zoals hierboven beschreven in de punten 48 en 49.

62. Een dergelijke instantie kan echter wel degelijk „[een partij] waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd" zijn, afhankelijk van de werkelijke feitelijke omstandigheden van een zaak. Een dergelijk belangenconflict zal inherent bestaan wanneer een overheidsinstantie daadwerkelijk toezicht uitoefent op een of meer entiteiten die expliciet zijn vermeld in de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, zoals de infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen.

63. Hieraan kan worden toegevoegd dat het arrest van het Hof in de zaak Commissie/Italië [26], dat door de Republiek Polen wordt aangehaald in deze procedure, niets aan die conclusie afdoet.

64. In dat arrest verklaarde het Hof dat de Commissie niet had aangetoond dat artikel 30, lid 1, van richtlijn 2001/14, waarin wordt vereist dat de toezichthoudende instantie onafhankelijk van verschillende actoren uit de spoorwegsector is [27], ook de *indirecte* onafhankelijkheid van de spoorwegonderneming, maar met de minister als tussenpersoon omvatte, aangezien de Italiaanse spoorwegmaatschappij staatseigendom was. [28]

65. Deze bevinding lijkt weinig relevant te zijn voor deze zaak en voor de uitlegging van de vereisten van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Zonder in discussie te treden over de systemische en functionele verschillen tussen een toezichthoudende instantie en een onderzoeksorgaan, die extra worden benadrukt door het feit dat ze uit verschillende rechtsinstrumenten stammen (en in een verschillend wettelijk kader worden uitgevoerd), volstaat het om twee belangrijke tekstverschillen te beschrijven. Ten eerste gaat artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, anders dan artikel 30 van richtlijn 2001/14, niet expliciet uit van de mogelijkheid dat het orgaan in kwestie de minister zelf is. Ten tweede omvat artikel 21, lid 1, ook de open restcategorie „[een partij] waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd", wat niet het geval is in richtlijn 2001/14.

66. Kortom, hoewel een overheidsinstantie zoals een minister niet expliciet is vermeld in de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, kan zij, afhankelijk van de feitelijke context, een partij zijn waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd. Als dat het geval is, moet worden gegarandeerd dat het onderzoeksorgaan onafhankelijk is van die overheidsinstantie wat betreft zijn organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming.

D. Toepassing op de onderhavige zaak

67. Bij toepassing van het analysekader zoals hierboven beschreven op de feiten van deze zaak, lijkt het erop dat de Republiek Polen niet aan de vereisten van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn voldoet. Het Poolse onderzoeksorgaan, de PKBWK, is niet onafhankelijk van de voor vervoer verantwoordelijke minister wat betreft zijn wettelijke structuur, organisatie en besluitvorming.

26 Arrest van 3 oktober 2013 (C-369/11, EU:C:2013:636).

27 Artikel 30, lid 1, 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 alsmede inzake veiligheidscertificering luidt als volgt: „Onverminderd artikel 21, lid 6, stellen de lidstaten een toezichthoudende instantie in. *Deze instantie, die het inzake vervoer bevoegde ministerie of een ander lichaam kan zijn*, is naar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers. Voorts is zij voor haar werking onafhankelijk van alle bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van een openbaredienstcontract. De instantie functioneert overeenkomstig de beginselen vastgelegd in dit artikel, waarbij beroeps- en toezichthoudende bevoegdheden aan afzonderlijke instanties kunnen worden toevertrouwd." Cursivering van mij.

28 Arrest van 3 oktober 2013, Commissie/Italië (C-369/11, EU:C:2013:636, punt 61 en volgende).

1. Rechtstreekse of indirecte afhankelijkheid?

68. Zoals blijkt uit de schriftelijke opmerkingen en zoals bevestigd ter terechtzitting, zijn zowel de infrastructuurbeheerder als de spoorwegonderneming eigendom van de Poolse staat. De Commissie betoogde dat de schatkist, vertegenwoordigd door het ministerie voor vervoer, voor 100 % eigenaar is van de holding PKP S.A., die bestaat uit een aantal bedrijven, waaronder de spoorwegonderneming. De staat bezit ook 85,90 % van de aandelen van de infrastructuurbeheerder (PKP PLK S.A.). Deze beweringen zijn niet door de Republiek Polen weersproken. De minister heeft dus zeggenschap over zowel de infrastructuurbeheerder als de spoorwegonderneming.

69. De Commissie merkte tevens terecht op dat een dergelijke situatie de omstandigheden schept voor een belangenconflict binnen het ministerie. De minister zal een inherent belang hebben bij de exploitatie en de bedrijfsresultaten van de infrastructuurbeheerder en, in geval van onderzoeken naar ongevallen, de spoorwegonderneming.

70. Zo wordt de minister „[een partij] waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd" in de zin van de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Dit heeft tot gevolg dat het onderzoeksorgaan onafhankelijk van de minister moet zijn wat betreft zijn organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming om aan de vereisten van die bepaling te voldoen.

71. Volledigheidshalve en voor alle duidelijkheid voeg ik hieraan toe dat de precieze formulering van het door de Commissie aangevoerde argument hiervan licht verschilt. De Commissie betoogt dat het onderzoeksorgaan – indirect via de minister – niet onafhankelijk van de infrastructuurbeheerder is. De Commissie schetst dus in feite een verband van *indirecte afhankelijkheid* tussen het onderzoeksorgaan en een van de opgesomde entiteiten – de infrastructuurbeheerder – zonder evenwel de minister aan te duiden als een partij waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd.

72. Een dergelijke benadering is mogelijk, maar lijkt echter nogal omslachtig, uitgaande van de logische opbouw van de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.[29] Het is mij niet geheel duidelijk waarom het nodig is in de argumentatie een omweg te maken via *indirecte* verbanden tussen het onderzoeksorgaan en de infrastructuurbeheerder wanneer rechtstreeks op de kern van het probleem kan worden ingegaan door zich te concentreren op de in die bepaling vermelde – en expliciet verboden – *directe* verbanden tussen het onderzoeksorgaan en andere partijen met een belangenconflict.

73. Desondanks staat buiten kijf dat de Commissie de Republiek Polen verwijt artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn te schenden vanwege het wettelijke en feitelijke kader van het Poolse recht en vanwege de rol die de voor vervoer verantwoordelijke minister is toebedeeld. Hoe die situatie precies moet worden geclassificeerd in de categorieën van de (pertinent aangehaalde) bepaling van het Unierecht, is een rechtsvraag voor dit Hof.

29 Zoals beschreven in de punten 52-66.

2. Elementen van (on)afhankelijkheid

a) Wettelijke structuur

74. Het feit dat de PKBWK integraal deel uitmaakt van het ministerie, wordt niet betwist. De PKBWK heeft geen rechtspersoonlijkheid. De Republiek Polen heeft ter terechtzitting verklaard dat de PKBWK haar bevoegdheid formeel aan de minister ontleent. Daaruit blijkt duidelijk dat de PKBWK slechts een afdeling van het ministerie is en dus wat betreft haar wettelijke structuur niet onafhankelijk van de minister optreedt.

b) Organisatie

75. De Commissie betoogt dat de PKBWK ook wat betreft haar organisatie niet onafhankelijk is om drie hoofdredenen: ten eerste kennen de regels voor de benoeming en het ontslag van de leden te veel discretionaire bevoegdheid toe aan de minister; ten tweede mag de PKBWK niet over haar eigen reglement van orde beslissen, en ten derde is zij afhankelijk van de minister wat betreft haar personele en financiële middelen.

76. Ten eerste bepleit de Commissie dat de voorwaarden voor de benoeming en het ontslag van de leden van de PKBWK hun onafhankelijkheid tegenover de minister onvoldoende garanderen. De Commissie betwist dat het Poolse recht substantiële criteria vastlegt voor de benoeming van het hoofd, de permanente leden en de tijdelijke leden. Volgens de Commissie kunnen permanente leden zelfs vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming zijn. Bovendien heeft de minister de onbeperkte bevoegdheid om het hoofd van de PKBWK te ontslaan.

77. In de loop van deze procedure is de Republiek Polen er niet in geslaagd die beweringen te weerleggen.

78. Artikel 28a, lid 6, van de wet betreffende spoorwegvervoer bepaalt dat het hoofd van de PKBWK wordt benoemd en ontslagen door de minister. Overeenkomstig artikel 28a, leden 7 en 8, worden het plaatsvervangend hoofd, de secretaris en de leden van de PKBWK op verzoek of op voorstel van het hoofd benoemd en ontslagen door de minister. Bovendien volgt uit artikel 28a, lid 4, dat tijdelijke leden van de PKBWK weliswaar door het hoofd worden geselecteerd, maar wel uit een lijst die door de minister is opgesteld.

79. Uit die nationale bepalingen kan bijgevolg worden geconcludeerd dat de minister een centrale rol speelt in de benoeming en het ontslag van de leden van de PKBWK. Hij benoemt alle permanente leden en hij stelt de lijst samen waaruit de tijdelijke leden worden geselecteerd. Het argument van de Republiek Polen dat de lijst met tijdelijke leden in de praktijk wordt samengesteld door het hoofd van de PKBWK, is niet relevant. Hoewel dat in de praktijk zo kan zijn, is in artikel 28a, lid 4, van de wet betreffende spoorwegvervoer nog steeds duidelijk bepaald dat de minister de lijst verstrekt. Het feit dat het plaatsvervangend hoofd, de secretaris en de „gewone” leden van de PKBWK op verzoek of op voorstel van het hoofd worden benoemd door de minister, beperkt de bevoegdheid van de minister niet in bijzondere mate, ermee rekening houdend hoe het hoofd zelf wordt benoemd en kan worden ontslagen door de minister.

80. Die bevoegdheid lijkt zelfs nog ruimer door het ontbreken van gedetailleerde voorwaarden voor benoeming met betrekking tot kwalificaties. Los van de algemene voorwaarden die zijn vastgelegd in artikel 28a, lid 10, van de wet betreffende spoorwegvervoer [30], zijn er in de nationale wetgeving geen aanvullende criteria opgenomen over de geschiktheid van de leden. Bovendien is de relevante nationale bepaling [31] die de benoeming verbiedt van personen die zijn aangesteld door een agentschap waarvan de spoorweginfrastructuur, de werknemers of de voertuigen betrokken zijn bij een ongeval of incident formeel enkel van toepassing op tijdelijke leden en niet op permanente leden.

81. Wat de ambtstermijn van de leden van de PKBWK betreft, voorziet artikel 28a, lid 11, in drie gebeurtenissen waardoor het lidmaatschap van een persoon ten einde komt: overlijden, ontslag, of wanneer het lid niet langer aan de voorwaarden van artikel 28a, lid 10, voldoet. Het is echter onduidelijk of artikel 28a, lid 11, uitputtend is, aangezien artikel 28a, leden 6 tot en met 9, gaan over het ontslag van leden van de PKBWK door de minister. Toegegeven: enkel het hoofd kan rechtstreeks door de minister worden ontslagen. De andere leden kunnen op verzoek of op voorstel van het hoofd van de PKBWK door de minister worden ontslagen.

82. Uit de formulering van die bepalingen valt moeilijk af te leiden of de minister in de praktijk de vrijheid heeft de leden van de PKBWK te ontslaan dan wel of hij gebonden is door de verzoeken of voorstellen hiertoe van het hoofd. Met betrekking tot de garanties op onafhankelijkheid van de PKBWK en de leden ervan, is deze kwestie eigenlijk een vals spoor: indien de minister de bevoegdheid heeft om op elk moment en naar eigen goeddunken het hoofd te ontslaan, hoe kan hij dan systemische garanties bieden (door geen voorstel in te dienen of zijn toestemming te weigeren) tegen het ontslaan (of niet ontslaan) van andere leden van de PKBWK?

83. Ten tweede betoogde de Commissie dat wat het reglement van orde betreft, de minister de organisatie van de PKBWK in beslissende mate vormgeeft door dat reglement vast te stellen. Hoewel de Republiek Polen ter terechtzitting pleitte dat dat reglement door het onderzoeksorgaan zelf wordt uitgewerkt, is het krachtens artikel 28d, lid 4, van de wet betreffende spoorwegvervoer niettemin de minister die bij besluit het statuut bepaalt waaronder de activiteiten en de organisatiestructuur van de PKBWK vallen.

84. Ten derde kan verder aan de onafhankelijkheid van de PKBWK op het gebied van organisatie worden getwijfeld vanwege de regelingen inzake de financiële en personele middelen. De Commissie benadrukt dat het ontbreken van eigen middelen de PKBWK verhindert haar taken uit te voeren. De verplichting van het onderzoeksorgaan om systematisch om financiële of personele middelen te vragen zou de onafhankelijke organisatie ten opzichte van de minister aanzienlijk beperken.

85. Ik denk niet dat het nodig is de begrotingsonafhankelijkheid in deze zaak te bespreken. [32] In haar beroep heeft de Commissie niet betoogd dat de Republiek Polen artikel 21, lid 2, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn heeft geschonden, waarin is bepaald dat het onderzoeksorgaan voldoende financiële middelen krijgt om zijn taken onafhankelijk te verrichten. Hoewel kan worden voorgesteld om dit vereiste ook te integreren in de organisatorische onafhankelijkheid in de zin van artikel 21, lid 1, lijkt het mij dat de voorgaande twee punten in dit deel voldoende zijn om vast te stellen dat de PKBWK wat betreft de organisatie niet onafhankelijk is van de minister.

30 Vermeld in punt 9 van deze conclusie.

31 Artikel 28a, lid 15, van de wet betreffende spoorwegvervoer.

32 Zoals hierboven al in het algemeen is aangehaald (punt 37), moeten onderzoeksorganen over voldoende middelen beschikken. Zonder middelen is het logischerwijze moeilijk om onderzoek uit te voeren. Of dat inhoudt dat er in een eigen begroting moet worden voorzien en in welke mate, en hoe een dergelijke begroting moet worden vastgesteld en goedgekeurd, is een andere kwestie.

c) Besluitvorming

86. Tot slot beweert de Commissie dat de PKBWK in haar besluitvorming niet onafhankelijk van de minister is, omdat zij niet in eigen naam optreedt, maar in naam van de minister. Daarom lijkt het dat zij niet zelf haar besluiten mag nemen. Volgens de Commissie moeten alle door de PKBWK genomen maatregelen door de minister worden goedgekeurd en gecontrasigneerd. Dat vormt een risico voor de onafhankelijkheid van het onderzoeksorgaan ten opzichte van de minister.

87. Hoewel ik niet noodzakelijk meega met alle kritiek die door de Commissie is geopperd, zijn er duidelijk problematische elementen in het huidige nationale wettelijke kader die leiden tot een gebrek aan onafhankelijkheid in de besluitvorming.

88. Zoals volgt uit artikel 28a, lid 2, van de wet betreffende spoorwegvervoer, voert de PKBWK haar activiteiten uit namens de minister. Een dergelijke bewoording kan eenvoudig worden uitgelegd als een situatie waarin de minister zelf de resoluties aanneemt. Het kan in de huidige praktijk zo zijn dat de minister niet werkelijk de besluitvorming beïnvloedt of eraan deelneemt en dat enkel de leden van de PKBWK resoluties aannemen, zoals de Republiek Polen betoogt. De formulering van artikel 28a, lid 2, lijkt echter te wijzen op het tegendeel.

89. Misschien nog belangrijker is dat de bekendmaking van resoluties van de PKBWK in het officiële bulletin van het ministerie enkel mogelijk is nadat de minister dat document heeft ondertekend, zoals vastgesteld ter terechtzitting. De minister is dus duidelijk betrokken, misschien niet bij de besluitvorming in strikte zin, maar wel bij de bekendmaking van de resolutie. De daaruit voortvloeiende discussie, die ook ter terechtzitting heeft plaatsgevonden, over de mate waarin een handtekening „slechts een formaliteit" is en of de minister hypothetisch gezien kan weigeren te ondertekenen en dus de bekendmaking kan verhinderen, kan het belang van dit feit niet verdoezelen: zoals al meermaals vermeld is de transparantie en bekendmaking van informatie, met inbegrip van de vrije verspreiding van mogelijke resultaten onder het betrokken publiek, een sterk element van de onderzoeksonafhankelijkheid die in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn is opgenomen.[33] Eenvoudig gezegd: wie de verspreiding van informatie in handen heeft, heeft ook de informatie in handen.

90. Tot slot zijn de door de Republiek Polen aangehaalde bepalingen, ten eerste in artikel 28a, lid 1, van de wet betreffende spoorwegvervoer waarin is vastgesteld dat de PKBWK haar activiteiten onafhankelijk uitvoert, en ten tweede in artikel 28a, lid 14, waarin is vermeld dat „de leden van de PKBWK […] niet gebonden [zijn] aan enige instructie over de inhoud van de aangenomen resoluties", zeker welkom en passend. Tegen de achtergrond van en vergeleken met alle andere problematische elementen van het nationale wettelijke kader die in dit deel zijn besproken en die duidelijk niet aan de vereisten van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn voldoen, zijn deze bepalingen echter zeker niet voldoende om de andere tekortkomingen wat betreft organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming te verhelpen.

3. Conclusie

91. Gelet op het bovenstaande leidt de combinatie van alle aangehaalde afzonderlijke factoren tot de conclusie dat de PKBWK effectief slechts als een afdeling van het ministerie van Vervoer optreedt in plaats van als een onafhankelijk orgaan in de zin van de tweede zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Daarom kan de PKBWK niet aantonen dat ze aan de vereisten uit deze richtlijn voldoet.

33 Zie overweging 23 (aangehaald in punt 3) en artikel 23, lid 2, van de richtlijn spoorwegveiligheid.

92. Ik geeft het Hof derhalve in overweging te verklaren dat de Republiek Polen, door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om te garanderen dat het onderzoeksorgaan onafhankelijk is van de voor vervoer verantwoordelijke minister, die zeggenschap heeft over de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming en dus een partij is waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd, niet de vereisten is nagekomen van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

93. Hier zijn nog twee slotopmerkingen op hun plaats.

94. Ten eerste worden de specifieke omstandigheden van deze zaak, zoals duidelijk aangegeven in de voorgaande delen van deze conclusie, gekenmerkt door een situatie waarin het onderzoeksorgaan een afdeling is van een ministerie dat tegelijk ook zeggenschap heeft over de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming. Er kunnen dus erg weinig of geen gevolgen worden verbonden aan een dergelijke bijzondere „functionele drie-eenheid" binnen een en dezelfde overheidsinstantie voor situaties waarin de minister niet zulke nauwe banden met de infrastructuurbeheerder (en de spoorwegonderneming) had. Om te beginnen: als er geen soortgelijke of helemaal banden waren, zou de minister *op zich* nauwelijks kunnen worden aangemerkt als „[een partij] waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd" in de zin van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

95. Ten tweede kan de spreekwoordelijke „rode draad" in deze zaak, en met name in het door de Republiek Polen gevoerde verweer wat betreft de ontbrekende garanties van onafhankelijkheid van de PKBWK, met enige vereenvoudiging worden geparafraseerd als „ja, dit staat inderdaad zo in de toepasselijke nationale wet, maar in de praktijk wordt het anders uitgevoerd en wordt aan de vereisten van de richtlijn voldaan". [34]

96. Het antwoord op dit argument is tweevoudig: specifiek en algemeen. Wat de inbreukprocedure van artikel 258 VWEU betreft – en meer bepaald zaken die aanhangig worden gemaakt bij dit Hof omdat de lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen met betrekking tot institutionele onafhankelijkheidsgaranties van bestuurlijke autoriteiten – is duidelijk vastgelegd dat de omzetting van dergelijke garanties in eenvoudige bestuurlijke praktijken onvoldoende is. [35] Zonder het belang van dergelijke praktijken te ontkennen, moeten er hogerop ook duidelijke en zichtbare wettelijke en regelgevende bepalingen zijn die expliciet specifieke regelingen vastleggen die waarborgen dat de soort en de mate van onafhankelijkheid die het Unierecht vereist wordt geëerbiedigd.

97. Dat specifieke antwoord is op een meer systemisch niveau volledig in overeenstemming met het algemene begrip van institutionele onafhankelijkheidsgaranties. Dergelijke garanties mogen per definitie niet afhankelijk zijn van de goede wil en het goede gedrag van de individuele actoren en de bestuurlijke praktijken van dat moment. Ze worden verondersteld duidelijk en expliciet in de wettelijke structuur te zijn geïntegreerd en los van de identiteit en de bedoelingen van de specifieke actoren in kwestie te gelden.

34 Zie in het bijzonder de punten 19, 20, 79, 83 en 88.

35 Zie arresten van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 15 maart 2012, Commissie/Polen (C-46/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:146, punt 28): „eenvoudige bestuurlijke praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, [kunnen] niet worden beschouwd als een uitvoering van de verplichtingen die in het kader van de tenuitvoerlegging van een richtlijn op de lidstaten rusten".

98. Zonder op enige manier de feitelijke toepassing van het recht in de institutionele praktijk en het essentiële belang van het besef van de noodzaak van onafhankelijkheid bij de respectieve actoren te onderschatten, mag de correcte omzetting van dergelijke onafhankelijkheidsgaranties zich zeker niet beperken tot de mogelijkheid dat bepaalde (positieve) zaken in de praktijk *kunnen* plaatsvinden. Een correcte omzetting moet garanderen dat door de institutionele structuur en de geldende waarborgen bepaalde (minder positieve) zaken eenvoudigweg *niet kunnen* gebeuren.

V. Kosten

99. Met betrekking tot het middel dat is ontleend aan schending van artikel 21, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, wordt de in het ongelijk gestelde partij overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

100. Met betrekking tot het middel ontleend aan schending van artikel 16, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, wordt de partij die afstand doet van instantie overeenkomstig artikel 141, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering in de proceskosten veroordeeld, voor zover dit door de andere partij in haar opmerkingen over de afstand van instantie is gevorderd. Op vordering van de partij die afstand doet van instantie wordt evenwel de andere partij in de kosten veroordeeld, indien dit op grond van de houding van deze partij gerechtvaardigd lijkt.

101. Zonder enig, zelfs maar indirect standpunt in te nemen over het feit of de Republiek Polen heeft voldaan aan artikel 16, lid 1, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, blijft het zo dat de Republiek Polen haar wetgeving pas heeft aangepast en de aanpassing bij de Commissie heeft aangemeld nadat de Commissie de gerechtelijke procedure bij dit Hof had ingeleid. Door haar (gebrek aan) actie heeft de Republiek Polen de Commissie verplicht ook het tweede middel aan te voeren. Aangezien de Commissie in haar repliek waarin zij afstand doet van dit middel, ook heeft gevorderd dat in de kosten van dat middel wordt verwezen, lijkt het inderdaad gerechtvaardigd dat de Republiek Polen ook in de kosten van dat middel wordt veroordeeld.

VI. Conclusie

102. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat de Republiek Polen, door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om te garanderen dat het onderzoeksorgaan onafhankelijk is van de voor vervoer verantwoordelijke minister, die zeggenschap heeft over de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming en dus een partij is waarvan de belangen in strijd kunnen zijn met de taken die aan het onderzoeksorgaan zijn toevertrouwd, de vereisten niet is nagekomen van artikel 21, lid 1, van richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering;

2) de Republiek Polen in alle kosten van deze procedure te verwijzen.