Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

11. Juli 2013*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Verkehr — Richtlinie 91/440/EWG — Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft — Richtlinie 2001/14/EG — Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn — Art. 6 Abs. 3 und Anhang II der Richtlinie 91/440 — Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 — Betreiber der Infrastruktur — Mitwirkung an der Erstellung der Netzfahrpläne — Betrieb des Verkehrs — Art. 6 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2001/14 — Fehlen von Maßnahmen als Anreiz für die Betreiber der Infrastruktur zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte — Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 — Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen — Art. 11 der Richtlinie 2001/14 — Leistungsabhängige Entgeltregelung“

In der Rechtssache C-627/10

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 29. Dezember 2010,

Europäische Kommission, vertreten durch H. Støvlbæk, D. Kukovec und M. Žebre als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Republik Slowenien, vertreten durch N. Pintar Gosenca, A. Vran und J. Kampoš als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch:

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek und T. Müller als Bevollmächtigte,

Königreich Spanien, vertreten durch S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,

Streithelferinnen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter A. Borg Barthet (Berichterstatter), E. Levits und J.-J. Kasel sowie der Richterin M. Berger,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

* Verfahrenssprache: Slowenisch.

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. September 2012,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 13. Dezember 2012

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Republik Slowenien dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus

— Art. 6 Abs. 3 und Anhang II der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (ABl. L 237, S. 25) in der durch die Richtlinie 2004/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 (ABl. L 164, S. 164, berichtigt in ABl. L 220, S. 58) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/440) sowie Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur (ABl. L 75, S. 29) in der durch die Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 (ABl. L 164, S. 44) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2001/14),

— Art. 6 Abs. 2 bis 5, Art. 7 Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 und Art. 11 der Richtlinie 2001/14 sowie

— Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14

verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um diesen Vorschriften nachzukommen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 91/440

2 Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 91/440 lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Funktionen nach Anhang II, die für einen gerechten und nichtdiskriminierenden Zugang zur Infrastruktur ausschlaggebend sind, an Stellen oder Unternehmen übertragen werden, die selbst keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen. Ungeachtet der Organisationsstrukturen ist der Nachweis zu erbringen, dass dieses Ziel erreicht worden ist.

Die Mitgliedstaaten können jedoch Eisenbahnunternehmen oder jeder anderen Stelle die Erhebung von Entgelten und die Verantwortung für die Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur übertragen, wozu Investitionen, Wartung und Finanzierung gehören.“

3 Anhang II der Richtlinie 91/440 enthält folgendes „Verzeichnis der wesentlichen Funktionen nach Artikel 6 Absatz 3:

— Vorarbeiten und Entscheidungen über die Zulassung von Eisenbahnunternehmen, einschließlich der Gewährung einzelner Genehmigungen;

— Entscheidungen über die Trassenzuweisung, einschließlich sowohl der Bestimmung als auch der Beurteilung der Verfügbarkeit und der Zuweisung von einzelnen Zugtrassen;

— Entscheidungen über die Wegeentgelte;

— Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen zur Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen für die Allgemeinheit."

Richtlinie 2001/14

4 Art. 6 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2001/14 bestimmt:

„(2) Den Betreibern der Infrastruktur sind unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte zu geben.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Absatz 2 entweder durch eine vertragliche Vereinbarung zwischen der zuständigen Behörde und dem Betreiber der Infrastruktur, die eine Laufzeit von mindestens drei Jahren hat und die staatliche Finanzierung regelt, oder durch geeignete aufsichtsrechtliche Maßnahmen, in deren Rahmen angemessene Befugnisse vorgesehen sind, umgesetzt wird.

(4) Besteht eine vertragliche Vereinbarung, so werden die Vertragsbedingungen und die Modalitäten der Zahlungen, mit denen dem Betreiber der Infrastruktur Mittel zur Verfügung gestellt werden, für die gesamte Vertragslaufzeit im Voraus vereinbart.

(5) Es wird ein Verfahren zur Aufteilung der Kosten festgelegt. Die Mitgliedstaaten können die vorherige Genehmigung verlangen. Dieses Verfahren sollte von Zeit zu Zeit nach den bewährten internationalen Verfahren aktualisiert werden."

5 Art. 7 Abs. 3 der genannten Richtlinie lautet:

„Unbeschadet der Absätze 4 und 5 und des Artikels 8 ist das Entgelt für das Mindestzugangspaket und den Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen in Höhe der Kosten festzulegen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen."

6 Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 sieht vor:

„Um eine volle Deckung der dem Betreiber der Infrastruktur entstehenden Kosten zu erhalten, kann ein Mitgliedstaat, sofern der Markt dies tragen kann, Aufschläge auf der Grundlage effizienter, transparenter und nichtdiskriminierender Grundsätze erheben, wobei die bestmögliche Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs zu gewährleisten ist. Die Entgeltregelung muss dem von den Eisenbahnunternehmen erzielten Produktivitätszuwachs Rechnung tragen.

Die Höhe der Entgelte darf jedoch nicht die Nutzung der Fahrwege durch Marktsegmente ausschließen, die mindestens die Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen, sowie eine Rendite, die der Markt tragen kann, erbringen können."

7 Art. 11 Abs. 1 der genannten Richtlinie lautet:

„Die Entgeltregelungen für die Fahrwegnutzung müssen durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnunternehmen und den Betreibern der Infrastruktur Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistung des Schienennetzes bieten. Dies kann Strafen für Störungen des Netzbetriebs, eine Entschädigung für von Störungen betroffene Unternehmen und eine Bonusregelung für Leistungen, die das geplante Leistungsniveau übersteigen, umfassen."

8 Art. 14 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können eine Rahmenregelung für die Zuweisung von Fahrwegkapazität schaffen, sofern dabei die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Artikel 4 der Richtlinie 91/440/EWG gewahrt wird. Es werden spezifische Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität festgelegt. Der Betreiber der Infrastruktur führt die Verfahren zur Zuweisung von Fahrwegkapazität durch. Insbesondere gewährleistet der Betreiber der Infrastruktur, dass die Fahrwegkapazität auf gerechte und nichtdiskriminierende Weise unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zugewiesen wird.

(2) Ist der Betreiber der Infrastruktur rechtlich, organisatorisch oder in seinen Entscheidungen nicht von Eisenbahnunternehmen unabhängig, so werden die in Absatz 1 genannten und in diesem Kapitel im weiteren dargelegten Aufgaben von einer entgelterhebenden Stelle wahrgenommen, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist."

Slowenisches Recht

Gesetz über den Eisenbahnverkehr

9 Art. 21 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr (Zakon o železniškem prometu) vom 26. April 2007 (Uradni list RS Nr. 44/2007) in seiner auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbaren Fassung (Uradni list RS, Nr. 58/2009) (im Folgenden: Gesetz über den Eisenbahnverkehr) bestimmt:

„(1) Für die Zwecke der Wahrnehmung der in diesem Artikel genannten Aufgaben richtet die Regierung eine staatliche Agentur für den Eisenbahnverkehr [im Folgenden: Eisenbahnagentur] ein.

…

(3) Die [Eisenbahnagentur] übt ihre Aufgaben so aus, dass ein nichtdiskriminierender Zugang zur Eisenbahninfrastruktur sichergestellt wird; dies schließt Folgendes ein:

— Zuweisung der Trassen,

…

— Erlass eines Netzfahrplans."

10 In Art. 11 dieses Gesetzes heißt es:

„(1) Die Wartung der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur und der Betrieb des Eisenbahnverkehrs auf dieser Infrastruktur stellen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen dar.

(2) Der Betreiber erfüllt die im vorhergehenden Artikel genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß dem Vertrag über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen.

…

(4) Die Regulierung des Eisenbahnverkehrs auf der öffentlichen Infrastruktur beinhaltet im Wesentlichen:

— Betrieb des Zugverkehrs,

— Erstellung und Durchführung des Netzfahrplans,

…“

Verordnung vom 10. April 2008

11 In Art. 9 der Verordnung über die Trassenzuweisung und die Wegeentgelte im öffentlichen Eisenbahnverkehr (Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi) vom 10. April 2008 (Uradni list RS, Nr. 38/08) (im Folgenden: Verordnung vom 10. April 2008) heißt es:

„(1) Die [Eisenbahnagentur], der Betreiber und der Antragsteller halten im Rahmen des Verfahrens des Baus und der Zuweisung der Trassen folgende Fristen und Grundsätze ein:

…

— der Betreiber erstellt spätestens fünf Monate vor dem Inkrafttreten des neuen Netzfahrplans einen Entwurf des neuen Netzfahrplans und der neuen Zugfahrpläne und übermittelt diesen an die [Eisenbahnagentur];

— im Zuge der Erstellung des genannten Entwurfs hört der Betreiber die betroffenen Parteien und all jene, die zu etwaigen Auswirkungen des Netzfahrplans auf ihre Möglichkeiten zur Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen in der betreffenden Netzfahrplanperiode Stellung nehmen möchten;

— die [Eisenbahnagentur] übermittelt den Entwurf des neuen Netzfahrplans an die Antragsteller, die die Zuweisung einer Trasse beantragt haben, und an die anderen Beteiligten, die zu etwaigen Auswirkungen des Netzfahrplans auf ihre Möglichkeiten zur Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen in der betreffenden Netzfahrplanperiode Stellung nehmen möchten, und setzt ihnen eine Frist von mindestens einem Monat, innerhalb deren sie eine etwaige Stellungnahme abgeben können.“

12 Art. 20 Abs. 2 und 5 der Verordnung vom 10. April 2008 lautet:

„(2) Dem Betreiber sind unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte zu geben. Zu diesem Zweck sieht der für die Dauer von drei Jahren geschlossene Vertrag zwischen der [Eisenbahnagentur] und dem Betreiber vor, dass ein Teil des Gewinns aus anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten des Betreibers im Sinne des vorhergehenden Absatzes bei der Berechnung der Entgelte nicht berücksichtigt wird, sondern dem Betreiber als Anreiz überlassen wird.

…

(5)

Die Berechnungsmethode berücksichtigt auch alle Daten über die Entgeltregelung und hinreichende Informationen über die Preise der in den Art. 23 und 24 genannten Dienstleistungen, wenn diese nur von einem einzigen Dienstleister angeboten werden. Die Methode berücksichtigt nicht nur Informationen über die geltende Entgeltregelung, sondern auch Angaben über die zu erwartenden Änderungen der Entgelte in den drei folgenden Jahren. Sie berücksichtigt außerdem Maßnahmen zum Anreiz von Eisenbahnunternehmen und des Betreibers zur Minimierung von Störungen und Verbesserung der Nutzung der Infrastruktur.

Diese Regelung kann Strafen für Störungen des Netzbetriebs, eine Entschädigung für von Störungen betroffene Unternehmen und eine Bonusregelung für Leistungen, die das geplante Leistungsniveau übersteigen, umfassen."

13 Art. 21 dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Die [Eisenbahnagentur] hält die Kriterien ein, die das Gesetz für die Festsetzung der Höhe der Entgelte vorsieht.

(2) Zur Beurteilung der im vorhergehenden Absatz genannten Kriterien berücksichtigt die [Eisenbahnagentur] die Betriebskosten des jeweiligen Zugtyps, die insbesondere durch die Kosten für die Wartung der Gleise und für die mit der Verschiebung von Zügen verbundenen Infrastrukturen und für den Betrieb des Eisenbahnverkehrs bescheinigt werden.

(3) Die [Eisenbahnagentur] trägt dafür Sorge, dass von allen Eisenbahnunternehmen, die Dienste gleichwertiger Art in ähnlichen Teilen des Markts erbringen, objektiv gleichwertige und nichtdiskriminierende Entgelte erhoben werden."

Vorgerichtliches Verfahren

14 Am 10. Mai 2007 legte die Kommission der Republik Slowenien einen Fragebogen vor, um zu überprüfen, ob diese die Richtlinie 2001/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/440 (ABl. L 75, S. 1), die Richtlinie 2001/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (ABl. L 75, S. 26) und die Richtlinie 2001/14 (im Folgenden zusammen: erstes Eisenbahnpaket) ordnungsgemäß in ihrem innerstaatlichen Recht umgesetzt hatte. Die slowenischen Behörden beantworteten diesen Fragebogen mit Schreiben vom 11. Juli 2007.

15 Am 21. November 2007 bat die Kommission um weitere Erläuterungen, die die Republik Slowenien ihr mit Schreiben vom 16. Januar 2008 übermittelte.

16 Am 26. Juni 2008 forderte die Kommission die Republik Slowenien auf der Grundlage der von dieser übermittelten Informationen auf, den Vorschriften der Richtlinien des ersten Eisenbahnpakets nachzukommen. Die Unregelmäßigkeiten, auf die hingewiesen wurde, betrafen hauptsächlich die fehlende Unabhängigkeit des Betreibers der Infrastruktur, die Erhebung von Entgelten für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und die Eisenbahnregulierungsstelle.

17 Die Republik Slowenien beantwortete dieses Mahnschreiben am 22. August 2008. Mit Schreiben vom 16. März 2009 und vom 8. Juli 2009 übermittelte sie der Kommission weitere Informationen.

18 Am 9. Oktober 2009 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Republik Slowenien, in der sie ihr vorwarf, die Richtlinien des ersten Eisenbahnpakets nicht in ihrem innerstaatlichen Recht umgesetzt zu haben, und sie aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach deren Zustellung nachzukommen.

19 Mit Schreiben vom 8. Dezember 2009 teilte die Republik Slowenien mit, dass sie die ihr in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vorgeworfenen Verstößen zur Kenntnis genommen habe und sie beseitigen wolle.

20 In ihrer Antwort vom 8. März 2010 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme wiederholte die Republik Slowenien in jeder Hinsicht ihre in ihrem Schreiben vom 8. Dezember 2009 gemachten Ausführungen und gab an, dass die Rechtsvorschriften, mit der die beanstandeten Verstöße behoben werden sollten, in Kürze erlassen würden.

21 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Verfahren vor dem Gerichtshof

22 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 14. Juni 2011 sind die Tschechische Republik und das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge Republik Slowenien zugelassen worden.

23 Mit Schriftsatz, der am 1. Februar 2012 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie auf ein Schreiben vom 10. Februar 2011 hin, mit dem die Republik Slowenien ihr die Maßnahme zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 in ihrer internen Rechtsordnung mitgeteilt habe, die in ihrer Klage erhobene Rüge, die sie aus einem Verstoß gegen diese Bestimmung hergeleitet habe, zurücknehme.

Zur Klage

Zur ersten Rüge bezüglich der Unabhängigkeit der Stelle, die die in Anhang II der Richtlinie 91/440 aufgeführten wesentlichen Funktionen ausübt

Vorbringen der Parteien

24 Die Kommission trägt vor, die Republik Slowenien habe gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 und Anhang II der Richtlinie 91/440 sowie Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 verstoßen, da der Betreiber der Infrastruktur, der selbst Eisenbahnverkehrsleistungen erbringe, an der Erstellung des Netzfahrplans mitwirke und für den Betrieb des Zugverkehrs zuständig sei. Damit sei er am Erlass von Entscheidungen über die Zuweisung von Trassen oder Fahrwegkapazitäten beteiligt.

25 Insoweit seien zwar die Aufgaben der Trassenzuweisung nach Art. 21 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr der Eisenbahnagentur übertragen, doch sei der Betreiber der Infrastruktur, die Slowenischen Eisenbahnen, insofern am Erlass von Entscheidungen über die Zuweisung von Trassen oder Fahrwegkapazitäten beteiligt, als er nach Art. 11 Abs. 4 dieses Gesetzes für die Erstellung und Durchführung des Netzfahrplans zuständig sei.

26 Zudem wirkten die Slowenischen Eisenbahnen weiterhin an der Erstellung des Netzfahrplans mit, da Art. 9 der Verordnung vom 10. April 2008 vorsehe, dass der Betreiber der Infrastruktur einen Entwurf eines neuen Netzfahrplans erstelle und die Beteiligten dazu höre und danach den Entwurf an die [Eisenbahnagentur] übermittle, die ihn an die Antragsteller schicke und sodann ihre endgültige Entscheidung über die Zuweisung erlasse.

27 Außerdem sei der Betreiber der Infrastruktur auch für die Regulierung des Zugverkehrs verantwortlich, da nach Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr der Betrieb des Zugverkehrs unter die Regulierung des Eisenbahnverkehrs auf öffentlicher Eisenbahninfrastruktur falle.

28 Die Republik Slowenien ist der Ansicht, das Vorbringen der Kommission sei nicht begründet. Insbesondere macht sie geltend, dass dem Betreiber der Infrastruktur durch Art. 3 des Gesetzes vom 16. Dezember 2010 zur Änderung des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o železniškem prometu) (Uradni list RS Nr. 106/2010) (im Folgenden: Gesetz vom 16. Dezember 2010) jede Zuständigkeit zur Erstellung von Netzfahrplänen entzogen und diese vollständig der Eisenbahnagentur übertragen worden seien.

29 Außerdem falle der Betrieb des Zugverkehrs nicht unter die in Anhang II der Richtlinie 91/440 aufgezählten „wesentlichen Funktionen“. Die Fahrpläne würden durch die Eisenbahnagentur festgesetzt, da der Betreiber der Infrastruktur als Verkehrsbetreiber lediglich Zugang zur tatsächlichen Kontrolle der Strecke habe und dadurch nur Daten erhalte, die die anderen Eisenbahnunternehmen durch Abfrage des Netzfahrplans ebenfalls erhalten könnten.

Würdigung durch den Gerichtshof

30 Mit dem ersten Teil ihrer ersten Rüge macht die Kommission geltend, die Republik Slowenien habe gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 91/440 in Verbindung mit Anhang II dieser Richtlinie und aus Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 verstoßen, da der Betreiber der Infrastruktur, der auch Eisenbahnverkehrsleistungen erbringe, an der Erstellung des Netzfahrplans und damit an der Zuweisung von Trassen oder Fahrwegkapazitäten mitwirke.

31 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass das Gesetz vom 16. Dezember 2010, durch das dem Vorbringen der Republik Slowenien zufolge dem Betreiber der Infrastruktur jede Zuständigkeit für die Erstellung der Netzfahrpläne entzogen und diese vollständig der Eisenbahnagentur übertragen worden seien, nach Ablauf der Frist erlassen wurde, die die Kommission der Republik Slowenien in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 9. Oktober 2009 für den Erlass der Maßnahmen gesetzt hatte, die erforderlich sind, um dieser Stellungnahme nachzukommen.

32 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung jedoch anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (vgl. insbesondere Urteil vom 5. Mai 2011, Kommission/Deutschland, C-206/10, Slg. 2011, I-3573, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

33 Daher kann das Gesetz vom 16. Dezember 2010 im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage durch den Gerichtshof nicht berücksichtigt werden.

34 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 91/440 die Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs initiiert hat, indem sie darauf abzielt, einen gerechten und nichtdiskriminierenden Zugang der Eisenbahnunternehmen zur Infrastruktur sicherzustellen. Um einen solchen Zugang zu garantieren, wird in Art. 6 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 91/440 der Grundsatz der Unabhängigkeit derjenigen

Stelle aufgestellt, die mit der Wahrnehmung der in Anhang II dieser Richtlinie aufgeführten wesentlichen Funktionen betraut ist (Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Ungarn, C-473/10, Randnr. 44).

35 Nach diesem Anhang II ist als wesentliche Funktion im Sinne des Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie u. a. der Erlass von Entscheidungen über die Trassenzuweisung einschließlich sowohl der Bestimmung als auch der Beurteilung der Verfügbarkeit anzusehen. Folglich kann ein Eisenbahnunternehmen nicht damit betraut werden, zum Zweck des Erlasses von Entscheidungen über die Trassenzuweisung die Verfügbarkeit zu bestimmen oder zu beurteilen.

36 Hier weist Art. 9 der Verordnung vom 10. April 2008 dem Betreiber der Infrastruktur, d. h. den Slowenischen Eisenbahnen, die Zuständigkeit zu, einen Entwurf des neuen Netzfahrplans und der neuen Zugfahrpläne zu erstellen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich zudem, dass der Betreiber der Infrastruktur im Zuge der Erstellung des genannten Entwurfs damit betraut ist, die betroffenen Parteien und all jene anzuhören, die zu etwaigen Auswirkungen des Netzfahrplans auf ihre Möglichkeiten zur Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen in der betreffenden Netzfahrplanperiode Stellung nehmen möchten.

37 Zwar handeln die Slowenischen Eisenbahnen unter der Aufsicht der Eisenbahnagentur, die für die Erstellung des Netzfahrplans und die Zuweisung einzelner Zugtrassen ausschließlich zuständig ist. Doch können einem Eisenbahnunternehmen in Anbetracht des Wortlauts von Anhang II der Richtlinie 91/440, der die „Bestimmung und Beurteilung der Verfügbarkeit“ ausdrücklich unter die wesentlichen Funktionen fasst, nicht sämtliche vorbereitenden Arbeiten zum Erlass von Entscheidungen übertragen werden, die unter die wesentlichen Funktionen fallen.

38 Schließlich ergibt sich aus Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14, dass, wenn der Betreiber der Infrastruktur – wie in Slowenien – nicht von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist, die Aufgabe der Zuweisung der Fahrwegkapazitäten von einer entgelterhebenden Stelle wahrgenommen werden muss, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist.

39 Wie die Kommission zu Recht feststellt, wirken die Slowenischen Eisenbahnen jedoch weiterhin an der Erstellung von Netzfahrplänen und folglich an der Funktion der Zuweisung von Trassen oder Fahrwegkapazitäten mit.

40 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der erste Teil der ersten Rüge der Kommission begründet ist.

41 Mit dem zweiten Teil ihrer ersten Rüge wirft die Kommission der Republik Slowenien vor, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 91/440 in Verbindung mit Anhang II dieser Richtlinie sowie aus Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 verstoßen zu haben, da der Betreiber der Infrastruktur gemäß Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr mit dem Betrieb des Zugverkehrs betraut sei.

42 In ihrer Erwiderung hat die Kommission zudem geltend gemacht, dass im Fall einer Verkehrsstörung der Betreiber der Infrastruktur mit der Neuzuweisung der Trassen betraut sei. Sie hat in diesem Zusammenhang Bezug auf den Netzplan der Republik Slowenien für 2011 genommen, nach dem „[d]er Betreiber … – erforderlichenfalls oder wenn die Infrastrukturen vorübergehend außer Betrieb sind – vorübergehend die Benutzung der zugewiesenen Trassen verweigern [kann], solange dies nötig ist, um das System wiederherzustellen“. Zudem hat nach diesem Netzplan „der Betreiber … im Fall außergewöhnlicher Umstände, die eine Verschiebung gegenüber der zugewiesenen Trassen nach sich ziehen, das Recht, unter vorheriger Beratung mit dem Verkehrsunternehmen die Trassen dahin anzupassen, dass die ursprünglich bestimmten Verbindungen am besten gewährleistet werden“.

43 Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Betrieb des Verkehrs nicht als wesentliche Funktion angesehen werden kann, die auf eine unabhängige Stelle übertragen werden muss (Urteil Kommission/Ungarn, Randnr. 55). Wie sich aber aus Art. 6 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 91/440 ergibt, kann die Verantwortung für die Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur mit Ausnahme der wesentlichen Funktionen auf Eisenbahnunternehmen übertragen werden. Der Betrieb des Verkehrs kann daher auf einen Betreiber der Infrastruktur übertragen werden, der – wie in Slowenien – auch ein Eisenbahnunternehmen ist.

44 Was zweitens die Argumentation der Kommission betrifft, wonach in Slowenien im Fall von Verkehrsstörungen der Betreiber der Infrastruktur mit der Neuzuweisung der Trassen betraut sei, ist darauf hinzuweisen, dass eine Partei im Lauf des Verfahrens nicht den Streitgegenstand selbst ändern kann und dass die Begründetheit der Klage allein anhand der in der Klageschrift enthaltenen Anträge zu prüfen ist (Urteil vom 11. November 2010, Kommission/Portugal, C-543/08, Slg. 2010, I-11241, Randnr. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Außerdem hat die Kommission nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs in den nach Art. 258 AEUV eingereichten Klageschriften genau anzugeben, über welche Rügen der Gerichtshof entscheiden soll (vgl. Urteil vom 30. September 2010, Kommission/Belgien, C-132/09, Slg. 2010, I-8695, Randnr. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Diese Anträge müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (Urteil Kommission/Belgien, Randnr. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Im vorliegenden Fall hatte die Kommission in ihrer Klageschrift vorgetragen, dass der Betrieb des Zugverkehrs einer Stelle übertragen werden müsse, die selbst keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringe, ohne jedoch, wie sie es dann in ihrer Erwiderung getan hat, auf die Neuzuweisung der Trassen im Fall von Verkehrsstörungen Bezug zu nehmen.

48 Folglich hat die Kommission den Gegenstand der Klage erweitert, soweit diese die Neuzuweisung der Trassen im Fall von Verkehrsstörungen betrifft.

49 Soweit der zweite Teil der ersten von der Kommission geltend gemachten Rüge auf diese Argumentation gestützt ist, ist er daher als unzulässig zurückzuweisen.

50 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist der erste Teil der ersten Rüge der Kommission begründet, während der zweite Teil dieser Rüge teils unbegründet und teils unzulässig ist.

Zur zweiten und zur dritten Rüge, die aus dem Fehlen von Maßnahmen, die dem Betreiber Anreize zur Senkung der Kosten für die Fahrwegbereitstellung und der Höhe der Zugangsentgelte geben, sowie dem Fehlen einer leistungsabhängigen Entgeltregelung hergeleitet werden

Vorbringen der Parteien

51 Die Kommission trägt zum einen vor, die Republik Slowenien habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2001/14 verstoßen, dass sie keinen Mechanismus vorgesehen habe, um den Betreibern der Infrastruktur Anreize zu geben, die mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und die Höhe der Zugangsentgelte zu senken.

52 Zum anderen habe die Republik Slowenien dadurch, dass sie keine leistungsabhängige Entgeltregelung erlassen habe, um den Eisenbahnunternehmen und den Betreibern der Infrastruktur Anreize zur Verringerung von Störungen und zur Verbesserung der Nutzung der Fahrwege zu geben, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 11 der Richtlinie 2001/14 verstoßen.

53 Die Republik Slowenien macht zur Rüge bezüglich Art. 6 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2001/14 geltend, Art. 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2010 sehe vor, dass dem Betreiber der Infrastruktur unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der Fahrwegbereitstellung Anreize gegeben würden, die mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und die Zugangsentgelte zu senken.

54 Des Weiteren erhalte der Betreiber des Schienennetzes durch die Umstrukturierung der Slowenischen Eisenbahnen, mit der diese in drei Tochtergesellschaften – jeweils eine für die Beförderung von Fahrgästen, den Transport von Gütern und die Wahrnehmung der Aufgaben des Betreibers der Infrastruktur – umgewandelt würden, eine erheblich größere geschäftliche Autonomie, so dass die Voraussetzungen, die verlangt würden, um die Wirksamkeit der Anreizregelung zu gewährleisten, erfüllt würden.

55 Zur Rüge der mangelhaften Umsetzung des Art. 11 der Richtlinie 2001/14 macht die Republik Slowenien geltend, dass durch das Gesetz vom 16. Dezember 2010 zwei neue Absätze in Art. 15d des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr eingefügt worden seien, die die rechtliche Grundlage für den Erlass einer Verordnungsbestimmung bildeten, aufgrund deren die spätere leistungsabhängige Entgeltregelung festgelegt werden könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

56 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf die in Randnr. 32 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden.

57 Hier ist indes festzustellen, dass das Vorbringen der Republik Slowenien ausschließlich auf Änderungen des innerstaatlichen Rechts gestützt ist, die nach Ablauf der Frist erfolgt sind, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission am 9. Oktober 2009 an sie gerichtet hat, festgesetzt worden war.

58 Daher sind die zweite und die dritte Rüge, auf die die Kommission ihre Klage stützt, begründet.

Zur vierten Rüge bezüglich der Berechnung des Mindestentgelts für den Zugang zum Schienennetz

Vorbringen der Parteien

59 Die Kommission macht geltend, die Republik Slowenien habe dadurch, dass sie keine Methode vorgesehen habe, um das Entgelt für das Mindestzugangspaket und den Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen in Höhe der unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Kosten zu berechnen, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14 verstoßen.

60 Zudem habe die Republik Slowenien dadurch, dass sie in ihrer Gesetzgebung keine Regeln vorgesehen habe, auf deren Grundlage überprüft werden könnte, ob jeder der Marktbereiche Aufschläge zur vollen Deckung der dem Betreiber der Infrastruktur entstehenden Kosten tatsächlich tragen könne, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 1 der genannten Richtlinie verstoßen.

61 Die Republik Slowenien macht geltend, durch das Gesetz vom 16. Dezember 2010 sei in Art. 15d Abs. 3 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr eine Bestimmung eingefügt worden, nach der das Entgelt für das Mindestzugangspaket und den Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen in Höhe der Kosten festzulegen sei, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfielen.

62 Ferner bestimme sich die Höhe der Entgelte gemäß der Verordnung vom 24. Dezember 2009 über die Trassenzuweisung und die Entgelte für die Nutzung der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur (Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi) (Uradni list RS, Nr. 113/09) nach den Betriebskosten des jeweiligen Zugtyps, die insbesondere durch die Kosten für die Wartung der Gleise und für die mit der Verschiebung von Zügen verbundenen Infrastrukturen und für den Betrieb des Eisenbahnverkehrs bescheinigt würden.

63 Schließlich werde die genannte Verordnung gerade geändert, und es sei vorgesehen, darin eine Bestimmung über die Art und Weise einzufügen, nach der zu überprüfen sein werde, ob jeder der Marktbereiche Aufschläge zur vollen Deckung der dem Betreiber der Infrastruktur entstehenden Kosten tatsächlich tragen könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

64 Nach der in Randnr. 32 des vorliegenden Urteils angeführten ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich ein Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden.

65 Hier beruft sich die Republik Slowenien zur Stützung ihrer Argumentation auf Änderungen von Rechtsvorschriften, die nach Ablauf der Frist eingetreten sind, die die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die sie am 9. Oktober 2009 an die Republik Slowenien gerichtet hat, festgesetzt wurde. Daher kann diese Argumentation nicht durchgreifen.

66 Im Übrigen ist nach Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14 das Entgelt für das Mindestzugangspaket und den Schienenzugang zu Serviceeinrichtungen unbeschadet der Abs. 4 und 5 dieses Artikels und des Art. 8 dieser Richtlinie in Höhe der Kosten festzulegen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen.

67 Insofern erfüllt Art. 21 Abs. 2 der Verordnung vom 10. April 2008, soweit er vorsieht, dass die Höhe des Entgelts auf der Grundlage der aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Kosten berechnet wird, die Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14.

68 Dagegen wird nicht bestritten, dass Art. 15 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Dezember 2010 vorsah, dass bei der Berechnung des Entgelts für den Zugang zur Infrastruktur die „Entgelte für die Infrastruktur des Verkehrs in anderen Teilsystemen, insbesondere im Straßenverkehr“, zu berücksichtigen waren. Dieses Kriterium steht aber offenkundig in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Zugbetrieb.

69 Somit ist der erste Teil der vierten Rüge der Kommission, der aus einem Verstoß gegen Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14 hergeleitet wird, als begründet anzusehen.

70 Was schließlich den zweiten Teil der vierten Rüge betrifft, der aus einem Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 hergeleitet wird, ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten, um eine volle Deckung der dem Betreiber der Infrastruktur entstehenden Kosten zu erhalten, sofern der Markt dies tragen kann, Aufschläge erheben können. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht gehalten, in ihren nationalen Vorschriften die Modalitäten vorzuschreiben, unter denen der Betreiber der Infrastruktur

die Fähigkeit der Marktsegmente zur Tragung etwaiger Kostenaufschläge ermitteln muss, und die Umstände vorzugeben, unter denen er dies tun muss (Urteil vom 28. Februar 2013, Kommission/Deutschland, C-556/10, Randnr. 89).

71 Im vorliegenden Fall steht fest, dass keine Vorschrift des slowenischen Rechts bei Ablauf der Frist, die die Kommission der Republik Slowenien in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 9. Oktober 2009 gesetzt hatte, vorsah, dass überprüft werden müsse, ob jeder der Marktbereiche Aufschläge zur vollen Deckung der dem Betreiber der Infrastruktur entstehenden Kosten tatsächlich tragen könne.

72 Folglich ist der zweite Teil der vierten Rüge der Kommission, der aus einem Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 hergeleitet wird, ebenfalls begründet.

73 Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Slowenien dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus

— Art. 6 Abs. 3 und Anhang II der Richtlinie 91/440 sowie Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 und aus

— Art. 6 Abs. 2 bis 5, Art. 7 Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 und Art. 11 der Richtlinie 2001/14

verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um diesen Vorschriften nachzukommen. Im Übrigen ist die Klage der Kommission abzuweisen.

Kosten

74 Wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, trägt nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung jede Partei ihre eigenen Kosten. Da die Kommission und die Republik Slowenien jeweils teils obsiegt haben, teils unterlegen sind, sind ihnen jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

75 Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen, sind der Tschechischen Republik und dem Königreich Spanien ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Republik Slowenien hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus

— Art. 6 Abs. 3 und Anhang II der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft in der durch die Richtlinie 2004/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 geänderten Fassung sowie Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur in der durch die Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 geänderten Fassung und

— Art. 6 Abs. 2 bis 5, Art. 7 Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 und Art. 11 der Richtlinie 2001/14 in der durch die Richtlinie 2004/49 geänderten Fassung

verstoßen, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um diesen Vorschriften nachzukommen.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Die Europäische Kommission, die Republik Slowenien, die Tschechische Republik und das Königreich Spanien tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften