Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. juli 2013 *

»Traktatbrud — transport — direktiv 91/440/EØF — udvikling af Fællesskabets jernbaner — direktiv 2001/14/EF — tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet — artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440 — artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14 — infrastrukturforvalter — deltagelse i fastlæggelse af køreplanen — trafikforvaltning — artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2001/14 — mangel på foranstaltninger, som tilskynder infrastrukturforvalterne til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og adgangsafgifternes niveau — artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk.1, i direktiv 2001/14 — omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten — artikel 11 i direktiv 2001/14 — præstationsordning«

I sag C-627/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 29. december 2010,

Europa-Kommissionen ved H. Støvlbæk, D. Kukovec og M. Žebre, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Slovenien ved N. Pintar Gosenca, A. Vran og J. Kampoš, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek og T. Müller, som befuldmægtigede,

Kongeriget Spanien ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits, J.-J. Kasel og M. Berger,

generaladvokat: N. Jääskinen

* Processprog: slovensk.

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. september 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. december 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

— artikel 6, stk. 3, i og bilag II til Rådets direktiv 91/440/EF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237, s. 25), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/51/EF af 29. april 2004 (EUT L 164, s. 164, herefter »direktiv 91/440«), samt artikel 14, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur (EFT L 75, s. 29), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 (EUT L 164, s. 44, herefter »direktiv 2001/14«)

— artikel 6, stk. 2-5, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, samt artikel 11 i direktiv 2001/14, og

— artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14,

idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme disse bestemmelser.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 91/440

2 Følgende fremgår af artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fastlæggelse af retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur som opført på listen i bilag II overdrages organer eller selskaber, der ikke selv udfører nogen form for jernbanetransport. Uanset strukturform skal det fremgå, at denne målsætning er opfyldt.

Medlemsstaterne kan imidlertid overdrage opkrævningen af afgifter og ansvaret for jernbaneinfrastrukturen, herunder investeringer, vedligeholdelse og finansiering, til jernbanevirksomheder eller ethvert andet organ.«

3 Bilag II til nævnte direktiv indeholder den »[l]iste over de væsentlige funktioner, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3:

— forberedelse og beslutningstagning i forbindelse med tildeling af licens til jernbanevirksomheder, herunder tildeling af individuelle licenser

— beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling, herunder både fastlæggelse og vurdering af, hvad der står til rådighed, samt tildeling af individuelle kanaler

— beslutningstagning i forbindelse med opkrævning af infrastrukturafgifter

— overvågning af opfyldelsen af public service-forpligtelser i forbindelse med visse tjenesteydelser.«

Direktiv 2001/14

4 Artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2001/14 bestemte:

»2. Infrastrukturforvaltere skal under behørig hensyntagen til sikkerheden og opretholdelsen og forbedringen af kvaliteten af infrastrukturtjenesten gives incitamenter til at nedbringe både omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne.

3. Medlemsstaterne sikrer, at stk. 2 efterkommes enten ved en kontraktmæssig aftale mellem den kompetente myndighed og infrastrukturforvalteren af mindst tre års gyldighed, hvori er fastsat bestemmelser for statsfinansiering, eller ved indførelse af passende regler, hvortil der er knyttet de nødvendige beføjelser.

4. Hvor der foreligger en kontraktmæssig aftale, vedtages vilkårene for kontrakten og strukturen af de beløb, der udbetales som finansiering til infrastrukturforvalteren, på forhånd for hele kontraktperioden.

5. Der skal fastlægges en metode for en forholdsmæssig fordeling af omkostningerne. Medlemsstaterne kan kræve forhåndsgodkendelse. Denne metode bør ajourføres af og til på grundlag af den bedste internationale praksis.«

5 Direktivets artikel 7, stk. 3, havde følgende ordlyd:

»Med forbehold af stk. 4 eller 5 eller artikel 8 fastsættes afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten.«

6 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/14 bestemte:

»En medlemsstat kan med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud, hvis markedet kan bære det, opkræve tillæg på grundlag af effektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende principper, samtidig med at der sikres navnlig den internationale jernbanegodstransport størst mulig konkurrenceevne. Afgiftsordningen skal respektere de produktivitetsstigninger, som jernbanevirksomhederne opnår.

Afgiftsniveauet må dog ikke sættes så højt, at markedssegmenter, der som et minimum kan betale de omkostninger, der er direkte forbundet med jernbanedriften, samt en forrentning, som markedet kan bære, udelukkes fra at bruge infrastrukturerne.«

7 Nævnte direktivs artikel 11, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»Infrastrukturafgiftsordninger skal ved en præstationsordning tilskynde jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne. Dette kan omfatte bøder for aktiviteter, der medfører forstyrrelser af nettets drift, kompensation til virksomheder, der lider tab som følge af forstyrrelser, og bonusser som belønning for præstationer, der er bedre end det aftalte.«

8 Samme direktivs artikel 14, stk. 1 og 2, bestemte:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge principper for tildelingen af infrastrukturkapacitet under overholdelse af det i artikel 4 i direktiv 91/440/EØF nævnte krav om forvaltningsmæssig uafhængighed. Der fastsættes nærmere regler for tildelingen af kapacitet. Infrastrukturforvalteren foretager kapacitetstildelingen. Infrastrukturforvalteren sikrer bl.a., at infrastrukturkapacitet tildeles på et retfærdigt og ikke-diskriminerende grundlag og i overensstemmelse med fællesskabsretten.

2. Hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning, varetages de funktioner, der er nævnt i stk. 1 og beskrevet i dette kapitel, af et tildelingsorgan, der er uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning.«

Slovensk ret

Lov om jernbanetransport

9 Zakon o železniškem prometu (lov om jernbanetransport) af 26. april 2007 (Uradni List RS, nr. 44/2007) i den affattelse, som finder anvendelse i den foreliggende sag (Uradni List RS, nr. 58/2009, herefter »jernbanetransportloven«), bestemmer i artikel 21:

»(1) Med henblik på varetagelsen af de funktioner, hvortil der henvises i denne artikel, opretter regeringen et offentligt organ for jernbanetransport [herefter »jernbaneorganet«]

[…]

(3) [Jernbane]organet varetager sine funktioner således, at der sikres adgang til jernbaneinfrastrukturen på ikke-diskriminerende vilkår, herunder med hensyn til

— tildeling af kanaler

[…]

— fastlæggelse af en køreplan for nettet.«

10 I nævnte lovs artikel 11 bestemmes:

»(1) Vedligeholdelsen af den offentlige jernbaneinfrastruktur og forvaltningen af jernbanetransporten på denne infrastruktur udgør offentlige serviceforpligtelser.

(2) Forvalteren opfylder de offentlige serviceforpligtelser, hvortil der henvises i foregående stykke, i overensstemmelse med kontrakten om offentlig tjeneste.

[…]

(4) Reguleringen af jernbanetransporten på den offentlige jernbaneinfrastruktur omfatter først og fremmest:

— forvaltning af togtrafikken

— fastlæggelse og anvendelse af køreplanen

[…]«

Bekendtgørelsen af 10. april 2008

11 Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi (bekendtgørelsen om tildeling af kanaler og afgifter for brug af den offentlige jernbaneinfrastruktur) af 10. april 2008 (Uradni List RS, nr. 38/08, herefter »bekendtgørelsen af 10. april 2008«) bestemmer i artikel 9:

»(1) [Jernbane]organet, forvalteren og ansøgeren skal som led i proceduren i forbindelse med anlægning og tildeling af kanaler overholde følgende tidsfrister og principper:

[…]

— Forvalteren udarbejder udkast til ny netkøreplan og nye togkøreplaner senest fem måneder før ikrafttrædelsen af den nye netkøreplan og fremsender udkastet til [jernbane]organet.

— Under udarbejdelsen af det nævnte udkast hører forvalteren de berørte parter og alle, der ønsker at fremsætte bemærkninger til, hvorledes køreplanen vil kunne påvirke deres muligheder for at levere jernbaneydelser i køreplanens gyldighedsperiode.

— [Jernbane]organet tilsender ansøgere, som har anmodet om at blive tildelt en kanal, og de øvrige berørte parter, der ønsker at fremsætte bemærkninger til, hvorledes køreplanen vil kunne påvirke deres muligheder for at levere jernbaneydelser i køreplanens gyldighedsperiode, udkastet til ny netkøreplan og giver dem en tidsfrist på mindst en måned til at meddele organet deres eventuelle bemærkninger.«

12 Artikel 20, stk. 2 og 5, i bekendtgørelsen af 10. april 2008 bestemmer:

»(2) Infrastrukturforvalteren skal under behørig hensyntagen til sikkerheden og opretholdelsen og forbedringen af kvaliteten af infrastrukturtjenesten gives incitamenter til at nedbringe både omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne. I dette øjemed skal det i den treårige kontrakt, som indgås mellem [jernbane]organet og forvalteren, være bestemt, at en del af overskuddet ved anden forretningsmæssig virksomhed, der udøves af forvalteren, som omhandlet i det foregående stykke, ikke skal medtages i beregningen af afgifterne, men overlades forvalteren som et incitament.

[…]

(5)

I metoden til beregning af afgifterne skal der ligeledes tages hensyn til samtlige data vedrørende afgiftssystemet og indgå tilstrækkelige oplysninger om priserne for de ydelser, hvortil der henvises i artikel 23 og 24, hvis disse ikke kun tilbydes af en enkelt leverandør. I metoden skal der ikke kun tages hensyn til oplysninger vedrørende det gældende afgiftssystem, men også til oplysninger om sandsynlige ændringer af afgifterne i de følgende tre år. Ligeledes skal der i metoden tages hensyn til foranstaltninger, der skal tilskynde jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne.

Der kan være tale om bøder for aktiviteter, som medfører forstyrrelser på nettet, kompensation til jernbanevirksomheder, der lider tab som følge af forstyrrelser, og bonuser som belønning for præstationer, der er bedre end det aftalte.«

13 Samme bekendtgørelses artikel 21 bestemmer:

»(1) [Jernbane]organet skal overholde de kriterier for fastsættelse af afgifterne, som er fastsat i loven.

(2) Ved vurderingen ud fra de kriterier, hvortil der henvises i det foregående stykke, skal [jernbane]organet tage hensyn til driftsomkostningerne for hver specifik togtype, som navnlig fremgår af omkostningerne ved vedligeholdelse af spor, ved de med togbevægelserne forbundne infrastrukturer og ved forvaltningen af jernbanetransporten.

(3) [Jernbane]organet skal påse, at der af alle jernbanevirksomheder, som udfører tjenesteydelser af samme art på sammenlignelige dele af markedet, opkræves afgifter, som er objektivt sammenlignelige, og som ikke indebærer forskelsbehandling.«

Den administrative procedure

14 Den 10. maj 2007 tilsendte Kommissionen Republikken Slovenien en række spørgsmål med henblik på at sikre sig, at denne medlemsstat havde gennemført Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/12/EF af 26. februar 2001 om ændring af direktiv 91/440 (EFT L 75, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/13/EF af 26. februar 2011 om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EFT L 75, s. 1) og direktiv 2001/14 (herefter samlet »den første jernbanepakke«) korrekt i national ret. De slovenske myndigheder besvarede spørgsmålene ved en skrivelse af 11. juli 2007.

15 Den 21. november 2007 anmodede Kommissionen Republikken Slovenien om yderligere præciserende oplysninger, som denne gav i en skrivelse af 16. januar 2008.

16 Den 26. juni 2008 fremsendte Kommissionen på grundlag af de af Republikken Slovenien meddelte oplysninger denne medlemsstat en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at efterkomme bestemmelserne i direktiverne i den første jernbanepakke. De vigtigste uregelmæssigheder, hvortil der blev henvist, vedrørte infrastrukturforvalterens manglende uafhængighed, afgifterne for adgang til jernbaneinfrastrukturen samt jernbanetilsynsorganet.

17 Republikken Slovenien besvarede Kommissionens åbningsskrivelse den 22. august 2008. Denne medlemsstat meddelte efterfølgende Kommissionen supplerende oplysninger ved skrivelser af 16. marts og 8. juli 2009.

18 Den 9. oktober 2009 tilsendte Kommissionen Republikken Slovenien en begrundet udtalelse, hvori dens dels foreholdt sidstnævnte ikke at have gennemført direktiverne i den første jernbanepakke i national ret, dels anmodede denne medlemsstat om at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne.

19 Ved en skrivelse af 8. december 2009 meddelte Republikken Slovenien, at den havde taget de overtrædelser, den blev foreholdt i den begrundede udtalelse, til efterretning, og tilkendegav, at den agtede at afhjælpe dem.

20 I sit svar af 8. marts 2010 på den begrundede udtalelse gentog Republikken Slovenien i alle henseender de betragtninger, den havde fremsat i sin skrivelse af 8. december 2009, idet den præciserede, at de love og administrative bestemmelser, som skulle afhjælpe det foreholdte traktatbrud, snart ville blive vedtaget.

21 På denne baggrund har Kommissionen anlagt denne sag.

Retsforhandlingerne for Domstolen

22 Ved kendelse afsagt den 14. juni 2011 har Domstolens præsident tilladt Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien at indtræde i sagen til støtte for Republikken Sloveniens påstande.

23 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 1. februar 2012 meddelte Kommissionen Domstolen, at den – som følge af en skrivelse af 10. februar 2011, hvorved Republikken Slovenien havde underrettet den om den foranstaltning, som i slovensk ret gennemførte de forpligtelser, som påhvilede medlemsstaten i medfør af artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14 – frafaldt klagepunktet i søgsmålet vedrørende tilsidesættelse af denne bestemmelse.

Om søgsmålet

Om det første klagepunkt vedrørende manglende uafhængighed for den enhed, som udøver de i bilag II til direktiv 91/440 angivne væsentlige funktioner

Parternes argumenter

24 Ifølge Kommissionen har Republikken Slovenien tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440 samt artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14, i det omfang infrastrukturforvalteren, der selv leverer jernbanetransportydelser, dels bidrager til fastlæggelsen af køreplanen, dels regulerer togtrafikken. Dermed deltager infrastrukturforvalteren i den funktion, som består i at træffe afgørelser om tildeling af kanaler eller infrastrukturkapacitet.

25 Kommissionen har herved gjort gældende, at skønt opgaverne vedrørende tildeling af kanaler ifølge jernbanetransportlovens artikel 21 er overladt til jernbanetransportorganet, medvirker infrastrukturforvalteren, nemlig de slovenske jernbaner, når der træffes afgørelser om tildeling af kanaler eller infrastrukturkapacitet, i det omfang fastlæggelsen og anvendelsen af køreplanen i henhold til denne lovs artikel 11, stk. 4, henhører under dens kompetence.

26 Endvidere har Kommissionen påpeget, at de slovenske jernbaner fortsat deltager i fastlæggelsen af køreplanen, eftersom det bestemmes i artikel 9 i bekendtgørelsen af 10. april 2008, at infrastrukturforvalteren skal udarbejde et udkast til ny køreplan og høre de berørte parter derom, inden udkastet fremsendes til jernbaneorganet, der skal sende udkastet til ny køreplan til ansøgerne og derpå træffe sin endelige afgørelse om tildelingen.

27 Desuden har Kommissionen gjort gældende, at infrastrukturforvalteren ligeledes er ansvarlig for at regulere togtrafikken, eftersom det bestemmes i jernbanetransportlovens artikel 11, stk. 4, at forvaltningen af togtrafikken er en del af reguleringen af jernbanetransporten på den offentlige jernbaneinfrastruktur.

28 Republikken Slovenien har anført, at der ikke er grundlag for Kommissionens påstande. Den har navnlig gjort gældende, at infrastrukturforvalteren ved artikel 3 i zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o železniškem prometu (lov om ændring af jernbanetransportloven) af 16. december 2010 (Uradni List RS, nr. 106/2010, herefter »loven af 16. december 2010«) er blevet frataget al kompetence til at fastlægge netkøreplaner, og at denne kompetence er blevet overført fuldt ud til jernbaneorganet.

29 Endvidere har Republikken Slovenien gjort gældende, at forvaltning af togtrafikken ikke indgår i de »væsentlige funktioner«, som angives i bilag II til direktiv 91/440. Medlemsstaten har anført, at køreplanerne fastlægges af jernbaneorganet, og at infrastrukturforvalteren som trafikforvalter kun har ret til at føre faktisk kontrol med strækningen og derved kun opnår oplysninger, som de øvrige jernbanevirksomheder ligeledes kan få ved at læse netkøreplanerne.

Domstolens bemærkninger

30 Med det første klagepunkts første led har Kommissionen gjort gældende, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440, sammenholdt med bilag II hertil, samt artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14, i det omfang infrastrukturforvalteren, som også leverer jernbanetransportydelser, deltager i fastlæggelsen af køreplanen og dermed i tildelingen af kanaler eller infrastrukturkapacitet.

31 Det bemærkes i denne forbindelse først og fremmest, at loven af 16. december 2010, hvormed Republikken Slovenien hævder at have frataget infrastrukturforvalteren enhver kompetence med hensyn til fastlæggelse af netkøreplanerne og fuldt ud at have overført denne kompetence til jernbaneorganet, er blevet vedtaget efter den frist, som Kommissionen i sin begrundede udtalelse af 9. oktober 2009 har pålagt denne medlemsstat for at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne.

32 Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 5.5.2011, sag C-206/10, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3573, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

33 Loven af 16. december 2010 kan derfor ikke tages i betragtning i forbindelse med Domstolens undersøgelse af, om dette traktatbrudssøgsmål kan tages til følge.

34 Det bemærkes dernæst, at liberaliseringen af jernbanetransporten blev indledt med direktiv 91/440 med henblik på at sikre jernbanevirksomhederne en retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur. Med henblik på at sikre en sådan adgang indførte artikel 6, stk. 3, første afsnit, i dette direktiv det princip, at det organ, hvortil de i bilag II til dette direktiv angivne væsentlige funktioner er overdraget, skal være uafhængigt (dom af 28.2.2013, sag C-473/10, Kommissionen mod Ungarn, præmis 44).

35 I henhold til dette bilag II anses for væsentlige funktioner som omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 3, bl.a. beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling, herunder både fastlæggelse og vurdering af, hvad der står til rådighed. En jernbanevirksomhed må derfor ikke varetage fastlæggelsen eller vurderingen af, hvad der står til rådighed med henblik på beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling.

36 I den foreliggende sag tildeler artikel 9 i bekendtgørelsen af 10. april 2008 infrastrukturforvalteren, dvs. de slovenske jernbaner, kompetence til at udarbejde udkastet til den nye køreplan og de nye togtkøreplaner. Det følger endvidere af denne bestemmelse, at infrastrukturforvalteren under udarbejdelsen af det nævnte udkast hører de berørte parter og alle, der ønsker at fremsætte bemærkninger til, hvorledes køreplanen vil kunne påvirke deres muligheder for at levere jernbaneydelser i køreplanens gyldighedsperiode.

37 De slovenske jernbaner er ganske vist underlagt jernbaneorganets kontrol, idet sidstnævnte organ har enekompetence til at vedtage køreplanen og tildelingen af individuelle kanaler. Henset til ordlyden af bilag II til direktiv 91/440, som blandt væsentlige funktioner udtrykkeligt henviser til »fastlæggelse og vurdering af, hvad der står til rådighed«, kan en jernbanevirksomhed imidlertid ikke overlades hele det forberedende arbejde forud for vedtagelsen af beslutninger, som henhører under de væsentlige funktioner.

38 Endelig følger det af artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14, at hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af jernbanevirksomhederne, sådan som det er tilfældet i Slovenien, skal tildelingen af kapacitet varetages af et tildelingsorgan, der er uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning.

39 Som Kommissionen med rette har anført, fortsætter de slovenske jernbaner med at deltage i fastsættelsen af køreplanen, og derfor i tildelingen af kanaler eller infrastrukturkapacitet.

40 Det følger af de foregående betragtninger, at første led af Kommissionens første klagepunkt skal anses for begrundet.

41 Med andet led af det første klagepunkt foreholder Kommissionen Republikken Slovenien at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440, sammenholdt med bilag II hertil, samt artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14, i det omfang infrastrukturforvalteren varetager reguleringen af togtrafikken i medfør af jernbanetransportlovens artikel 11, stk. 4.

42 Kommissionen har endvidere i duplikken gjort gældende, at infrastrukturforvalteren i tilfælde af trafikforstyrrelser skal foretage en ny kanaltildeling. Kommissionen har i den forbindelse henvist til netplanen for Republikken Slovenien fra 2011, hvorefter »[…] forvalteren, hvis der opstår behov derfor, eller når infrastrukturen midlertidigt ikke er i brug, midlertidigt [kan] forbyde anvendelse af de tildelte kanaler, så længe det er nødvendigt for at genoprette systemet«. Det bestemmes endvidere i samme plan, at »[…]forvalteren, hvis der foreligger usædvanlige omstændigheder, som medfører en afvigelse i forhold til de tildelte kanaler, [har] ret til i forbindelse med en forudgående drøftelse med transportøren at tilpasse kanalerne på en sådan måde, at de oprindeligt fastlagte forbindelser sikres bedst muligt«.

43 Det bemærkes herved for det første, at trafikforvaltning ikke kan anses for en væsentlig funktion, som skal overdrages til et uafhængigt organ (dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn, præmis 55). Som det fremgår af artikel 6, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 91/440, kan ansvaret for infrastrukturforvaltningen ud over de væsentlige funktioner overdrages til jernbanevirksomheder. Trafikforvaltningen kan således overdrages til en infrastrukturforvalter, som også er en jernbanevirksomhed, som det er tilfældet i Slovenien.

44 Hvad for det andet angår Kommissionens argumentation, hvorefter infrastrukturforvalteren i Slovenien foretager en ny kanaltildeling i tilfælde af trafikforstyrrelser, bemærkes, at en part ikke under sagens behandling kan ændre søgsmålets genstand, og at prøvelsen af sagens realitet alene kan ske på grundlag af den i stævningen nedlagte påstand (dom af 11.11.2010, sag C-543/08, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 11241, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det bemærkes ligeledes, at det i henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 120, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement påhviler Kommissionen i påstandene i en stævning, der indleveres i medfør af artikel 258 TEUF, præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til (dom af 30.9.2010, sag C-132/09, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8695, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

46 Disse påstande skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et klagepunkt (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

47 Det bemærkes, at Kommissionen i den foreliggende sag i stævningen gjorde gældende, at forvaltningen af togtrafikken skulle overdrages til et organ, som ikke selv leverede jernbanetransportydelser, uden imidlertid – sådan som den har gjort i replikken – at henvise til nytildelingen af kanaler i tilfælde af trafikforstyrrelser.

48 Det må derfor konstateres, at Kommissionen har udvidet genstanden for stævningen, for så vidt som den omfatter nytildelingen af kanaler i tilfælde af trafikforstyrrelser.

49 For så vidt som det er baseret på dette ræsonnement, skal andet led af Kommissionens første klagepunkt afvises.

50 På baggrund af de foregående betragtninger skal første led af Kommissionens første klagepunkt anses for begrundet og andet led af dette klagepunkt delvis forkastes som ubegrundet, delvis afvises.

Om det andet og det tredje klagepunkt vedrørende henholdsvis mangel på foranstaltninger, der tilskynder forvalteren til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne og mangel på præstationsordning

Parternes argumenter

51 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Republikken Slovenien ved ikke at fastsætte en ordning, der skal tilskynde infrastrukturforvalteren til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og adgangsafgifternes niveau, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2001/14.

52 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at denne medlemsstat ved ikke at indføre en præstationsordning, der tilskynder jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i direktiv 2001/14.

53 Republikken Slovenien har hvad angår klagepunktet vedrørende artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2001/14 gjort gældende, at artikel 10 i loven af 16. december 2010 bestemmer, at infrastrukturforvalteren gennem incitamenter og under behørig hensyntagen til sikkerheden tilskyndes til at opretholde og forbedre kvaliteten af infrastrukturtjenesten og nedbringe omkostningerne ved at sikre infrastruktur og afgiftsniveauet.

54 Denne medlemsstat har endvidere anført, at omstruktureringen af de slovenske jernbaner, hvorved dette selskab omdannes til tre datterselskaber, som er beskæftiget med henholdsvis passagertransport, godstransport og gennemførelse af infrastrukturforvalteropgaver, vil gøre det muligt for jernbaneinfrastrukturforvalteren at råde over en betydeligt større kommerciel selvstændighed, således at betingelserne for at sikre præstationsordningens effektivitet er opfyldt.

55 Hvad angår klagepunktet vedrørende en utilstrækkelig gennemførelse af artikel 11 i direktiv 2001/14 har Republikken Slovenien anført, at loven af 16. december 2010 har indsat to nye stykker i jernbanetransportlovens artikel 15d, som giver et retsgrundlag for vedtagelse af en administrativ bestemmelse, der gør det muligt at fastsætte den senere præstationsordning.

Domstolens bemærkninger

56 Det fremgår af Domstolens faste praksis, som angivet i denne doms præmis 32, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen.

57 Det må i den foreliggende sag konstateres, at de af Republikken Slovenien påberåbte argumenter udelukkende er baseret på ændringer til den nationale lovgivning, som er blevet indført efter fristen fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse.

58 Under disse omstændigheder må Kommissionens andet og tredje klagepunkt anses for begrundede.

Om det fjerde klagepunkt vedrørende beregningen af afgiften for minimumsadgang til jernbaneinfrastrukturen

Parternes argumenter

59 Kommissionen har gjort gældende, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 ved ikke at fastsætte en metode til beregning af afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter, hvori der tages hensyn til den omkostning, som påløber direkte som følge af togtjenesten.

60 Kommissionen foreholder desuden Republikken Slovenien, at den ikke har fastsat regler, på grundlag af hvilke det kan kontrolleres, at samtlige markedssegmenter faktisk kan bære tillæg, som har til formål at opnå fuld dækning af infrastrukturforvalterens omkostninger, hvilket er i strid med dens forpligtelser i henhold til nævnte direktivs artikel 8, stk. 1.

61 Republikken Slovenien har anført, at lov af 16. december 2010 indsatte en bestemmelse i jernbanetransportlovens artikel 15d, stk. 3, hvorefter afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter skal fastsættes som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

62 Denne medlemsstat har endvidere anført, at i medfør af uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi (anordningen om tildeling af kanaler og afgifter for brug af den offentlige jernbaneinfrastruktur) af 24. december 2009 (Uradni List RS, nr.113/09) fastsættes afgifterne på grundlag af driftsomkostningerne for hver specifik togtype, som navnlig fremgår af omkostningerne ved vedligeholdelse af spor, ved togtrafikken og ved trafikforvaltningen.

63 Endelig har Republikken Slovenien gjort gældende, at nævnte anordning er ved at blive ændret, og der påregnes indsat en bestemmelse om, hvorledes det skal kontrolleres, at et markedssegment faktisk kan bære tillæg, som har til formål at opnå fuld dækning af infrastrukturforvalterens omkostninger.

Domstolens bemærkninger

64 Det fremgår af Domstolens faste praksis, som anført i denne doms præmis 32, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen.

65 Republikken Slovenien har i den foreliggende sag til støtte for sin argumentation påberåbt sig de lovændringer, som er blevet indført efter udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen har fremsendt den 9. oktober 2009 til denne medlemsstat, og en sådan argumentation kan derfor ikke tiltrædes.

66 Det bemærkes desuden, at i overensstemmelse med, hvad der foreskrives i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14, skal afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter svare til den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten med forbehold af dette direktivs artikel 7, stk. 4 eller 5, eller artikel 8.

67 Artikel 21, stk. 2, i bekendtgørelsen af 10. april 2008, skal herved, for så vidt som den bestemmer, at afgifterne beregnes på grundlag af omkostningerne, der påløber direkte som følge af togtjenesten, anses for at opfylde kravene i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14.

68 Det er imidlertid ubestridt, at jernbanetransportlovens artikel 15 inden ikrafttrædelsen af loven af 16. december 2010 foreskrev, at beregningen af afgiften for adgang til infrastrukturen skal tage hensyn til »afgifter for brug af transportinfrastrukturen inden for andre delsystemer, navnlig vejtransport«. Et sådant kriterium har imidlertid ingen direkte forbindelse med togtjenesten.

69 Første led af Kommissionens fjerde klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 skal derfor anses for begrundet.

70 Hvad endelig angår det fjerde klagepunkts andet led om tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/14 bemærkes, at denne bestemmelse foreskriver, at en medlemsstat med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud, hvis markedet kan bære det, kan opkræve tillæg. Medlemsstaterne har derimod i medfør af denne bestemmelse ikke pligt til i deres nationale lovgivning at fastsætte de fremgangsmåder, hvorved infrastrukturforvalteren skal afgøre kapaciteten for de markedssegmenter, som skal bære eventuelle tillæg til omkostningerne, og de omstændigheder, hvorunder forvalteren skal gøre dette (dom af 28.2.2013, sag C-556/10, Kommissionen mod Tyskland, præmis 89).

71 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at ved udløbet af den frist, som Kommissionen i sin begrundede udtalelse af 9. oktober 2009 havde fastsat for Republikken Slovenien, var der ingen bestemmelse i slovensk ret, som foreskrev, at det med henblik på at få infrastrukturforvalterens omkostninger dækket fuldt ud var nødvendigt at efterprøve, om hvert segment af dette marked reelt kunne bære tillæg.

72 Andet led af Kommissionens fjerde klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/14 skal derfor også anses for begrundet.

73 Det følger af det foregående, at Republikken Slovenien ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme

— artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440 samt artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14 og

— artikel 6, stk. 2-5, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, samt artikel 11 i direktiv 2001/14

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser, og at Republikken Slovenien i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

74 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Republikken Slovenien hver især har tabt på flere punkter, pålægges det disse at bære deres egne omkostninger.

75 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

— artikel 6, stk. 3, i og bilag II til Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/51/EF af 29. april 2004, samt artikel 14, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets

direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004, og

— **artikel 6, stk. 2-5, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, samt artikel 11 i direktiv 2001/14, som ændret ved direktiv 2004/49,**

ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme disse bestemmelser.

2) I øvrigt frifindes Republikken Slovenien.

3) Europa-Kommissionen, Republikken Slovenien, Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter