Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 11 juli 2013*

”Fördragsbrott — Transport — Direktiv 91/440/EEG — Utveckling av gemenskapens järnvägar — Direktiv 2001/14/EG — Tilldelning av infrastrukturkapacitet för järnvägar — Artikel 6.3 i och bilaga II till direktiv 91/440 — Artikel 14.2 i direktiv 2001/14 — Infrastrukturförvaltare — Deltagande i upprättandet av tågplanen — Trafikstyrning — Artikel 6.2 – 6.5 i direktiv 2001/14 — Avsaknad av incitament för att få infrastrukturförvaltarna att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter — Artiklarna 7.3 och 8.1 i direktiv 2001/14 — Kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs — Artikel 11 i direktiv 2001/14 — Verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande”

I mål C-627/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 29 december 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Støvlbæk, D. Kukovec och M. Žebre, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Slovenien, företrädd av N. Pintar Gosenca, A. Vran och J. Kampoš, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek och T. Müller, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Spanien, företrätt av S. Centeno Huerta, i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A.

Tizzano samt domarna A. Borg Barthet (referent), E. Levits, J.-J. Kasel och M. Berger,

* Rättegångsspråk: slovenska

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 september 2012,

och efter att den 13 december 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

— artikel 6.3 i och bilaga II till rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 45), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG av den 29 april 2004 (EUT L 164, s. 164, och rättelse i EUT L 220, s. 58) (nedan kallat direktiv 91/440) och artikel 14.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, s. 29), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 (EUT L 164, s. 44) (nedan kallat direktiv 2001/14),

— artiklarna 6.2–6.5, 7.3, 8.1 och 11 i direktiv 2001/14, samt

— artikel 30.1 i direktiv 2001/14

genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 91/440

2 I artikel 6.3 i direktiv 91/440 anges följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de uppgifter, enligt förteckningen i bilaga II, som ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen är beroende av, anförtros organ eller företag som själva inte tillhandahåller järnvägstransporttjänster. Oberoende av de organisatoriska strukturerna måste det kunna påvisas att detta mål uppnåtts.

Medlemsstaterna får emellertid på järnvägsföretag eller annat organ överlåta uttag av avgifter och ansvar för förvaltningen av järnvägsinfrastrukturen, exempelvis investeringar, underhåll och finansiering.”

3 Förteckningen över de väsentliga uppgifter som avses i artikel 6.3 finns i bilaga II till direktiv 91/440 och har följande lydelse:

”– Förberedelse och beslutsfattande i samband med tillstånd för järnvägsföretag inbegripet beviljande av individuella tillstånd.

– Beslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen.

– Beslutsfattande i samband med fastställande och uttag av [avgifter för] infrastruktur.

– Kontroll av att skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster uppfylls vid tillhandahållandet av vissa tjänster.”

Direktiv 2001/14

4 I artikel 6.2–6.5 i direktiv 2001/14 anges följande:

”2. Infrastrukturförvaltarna skall ges incitament att, med vederbörlig hänsyn till säkerhet och upprätthållande och förbättring av kvaliteten på infrastrukturtjänsten, sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter.

3. Medlemsstaterna skall säkerställa genomförandet av bestämmelserna i punkt 2 antingen genom ett avtal mellan den behöriga myndigheten och infrastrukturförvaltaren för en period på minst tre år varigenom den statliga finansieringen tilldelas, eller genom inrättandet av lämpliga kontrollåtgärder till vilka tillräckliga befogenheter är knutna.

4. Om det finns ett avtal skall kontraktsvillkoren och de betalningsvillkor som överenskommits för att tillhandahålla finansiering till infrastrukturförvaltaren avtalas i förväg och gälla hela kontraktstiden.

5. Det skall fastställas en metod för hur kostnaderna skall fördelas. Medlemsstaterna får kräva godkännande i förväg. Metoden bör uppdateras med jämna mellanrum till bästa internationella praxis.”

5 I artikel 7.3 i direktiv 2001/14 anges följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 eller artikel 8 skall avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.”

6 I artikel 8.1 i direktiv 2001/14 anges följande:

”För att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader får medlemsstaterna, om marknaden kan tåla detta, fastställa prishöjningar på grundval av principer om effektivitet, öppenhet och icke-diskriminering, samtidigt som största möjliga konkurrenskraft säkerställs, särskilt för internationella godstransporter med järnväg. Avgiftssystemet skall respektera de produktivitetsökningar som järnvägsföretagen uppnått.

Avgifternas nivå får dock inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av driften av tågtrafiken, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.”

7 I artikel 11.1 i direktiv 2001/14 anges följande:

”Avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen skall med hjälp av en verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda. Detta får inbegripa sanktioner för verksamhet som stör driften av järnvägsnätet och ersättning till de företag som lider skada av trafikstörningarna och bonus till verksamhet som går bättre än planerat.”

8 I artikel 14.1 och 14.2 i direktiv 2001/14 anges följande:

”1. Medlemsstaterna får fastställa ett regelverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet samtidigt som det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv 91/440/EEG respekteras. Särskilda regler för tilldelning av kapacitet skall fastställas. Infrastrukturförvaltaren svarar för kapacitetstilldelningsförfarandet. Han skall särskilt säkerställa att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt och i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

2. Om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag, i juridisk mening och med avseende på organisation eller beslutsfattande, skall den tilldelning som avses i punkt 1 och som beskrivs i detta kapitel utföras av ett tilldelningsorgan som är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande.”

Slovensk rätt

Lagen om järnvägstransporter

9 I artikel 21 i lagen om järnvägstransporter (Zakon o železniškem prometu) av den 26 april 2007 (Uradni list RS nr 44/2007), i den lydelse som är tillämplig i det aktuella målet (Uradni list RS nr 58/2009) (nedan kallad lagen om järnvägstransporter) anges följande:

”1. För utförandet av de uppgifter som anges i denna artikel ska regeringen skapa ett offentligt organ för järnvägstransporter [nedan kallat järnvägsbyrån].

...

3. [Järnvägsbyrån] ska utföra sina uppgifter på ett sådant sätt att ett icke-diskriminerande tillträde till järnvägens infrastruktur säkerställs, inbegripet:

— Tilldelning av tåglägen.

...

— Antagande av en tågplan för järnvägsnätet”

10 I artikel 11 i lagen om järnvägstransporter anges följande:

”1. Underhållet av den offentliga järnvägsinfrastrukturen och ledningen av järnvägstransporterna på denna infrastruktur utgör skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster.

2. Infrastrukturförvaltaren ska fullgöra de i föregående punkt nämnda skyldigheterna avseende allmännyttiga tjänster i enlighet med avtalet om allmännyttiga tjänster.

...

4. Ledningen av järnvägstransporter på den offentliga järnvägsinfrastrukturen inbegriper huvudsakligen:

— Trafikledning.

— Upprättande och tillämpning av tågplanen.

– ...”

Dekretet av den 10 april 2008

11 Artikel 9 i dekretet av den 10 april 2008 om tilldelning av tåglägen och om avgifter för utnyttjande av den offentliga järnvägsinfrastrukturen (uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi) (Uradni list RS, nr 38/08) (nedan kallat dekretet av den 10 april 2008), har följande lydelse:

”1. [Järnvägsbyrån], förvaltaren och sökanden ska inom ramen för förfarandet för uppbyggnad och tilldelning av tåglägen iaktta följande tidsfrister och principer:

...

— Förvaltaren ska upprätta ett förslag till ny tågplan och nya tågtidtabeller senast fem månader innan den nya tågplanen träder i kraft och överlämna det till [järnvägsbyrån].

— Vid upprättandet av nämnda förslag, ska infrastrukturförvaltaren rådgöra med berörda parter och alla som önskar kommentera den inverkan som tågplanen kan komma att ha på deras förmåga att tillhandahålla järnvägstjänster under tågplanens giltighetstid.

— [Järnvägsbyrån] ska översända förslag till ny tågplan till de sökande som begärt att få tilldelas ett tågläge och övriga berörda parter som önskar kommentera den inverkan som tågplanen kan komma att ha på deras förmåga att tillhandahålla järnvägstjänster under tågplanens giltighetstid samt ge dem en tidsfrist på minst en månad för att inkomma till järnvägsbyrån med eventuella kommentarer.”

12 I artikel 20.2 och 20.5 i dekretet av den 10 april 2008 anges följande:

”2. Förvaltaren ska ges incitament till att, med vederbörlig hänsyn till säkerhet och upprätthållande och förbättring av kvaliteten på infrastrukturtjänsten, sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter. I detta syfte ska det föreskrivas i det avtal på tre år som ingås mellan [järnvägsbyrån] och förvaltaren att en del av överskottet från annan affärsverksamhet som förvaltaren bedriver, i den mening som avses i föregående punkt, inte ska beaktas vid beräkningen av avgifterna utan lämnas åt förvaltaren som ett incitament.

…

5.

Genom metoden för beräkning av avgifter ska även beaktas alla uppgifter angående avgiftssystemet och tillräckliga upplysningar om priserna på de tjänster som anges i artiklarna 23 och 24, såvida det inte rör sig om tjänster som endast en leverantör tillhandahåller. Genom metoden ska inte endast beaktas upplysningar angående gällande avgiftssystem, utan även uppgifter om troliga avgiftsändringar under

de kommande tre åren. Dessutom ska genom metoden beaktas åtgärder som syftar till att uppmuntra järnvägsföretagen och förvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och till att förbättra utnyttjandet av infrastrukturen.

Detta får inbegripa sanktioner för verksamhet som stört driften av järnvägsnätet och ersättning till de järnvägsföretag som lidit skada av trafikstörningarna samt bonus till verksamhet som går bättre än planerat.”

13 I artikel 21 i dekretet av den 10 april 2008 anges följande:

”1. [Järnvägsbyrån] ska iaktta de i lagen angivna kriterierna för fastställande av avgifter.

2. Vid bedömningen av de kriterier som anges i föregående punkt ska [järnvägsbyrån] utgå från driftkostnaderna för varje bestämd tågtyp, vilka bland annat motsvaras av underhållskostnader för spår, infrastrukturkostnader knutna till tågrörelser och förvaltningskostnader för järnvägstransporter.

3. [Järnvägsbyrån] ska säkerställa att alla järnvägsföretag som tillhandahåller samma slags tjänster inom samma marknadssegment åläggs avgifter som objektivt sett är likvärdiga och icke-diskriminerande.”

Det administrativa förfarandet

14 Kommissionen sände den 10 maj 2007 ett frågeformulär till Republiken Slovenien för att försäkra sig om att medlemsstaten med sin interna rättsordning korrekt hade införlivat Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001 om ändring av direktiv 91/440 (EGT L 75, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag (EGT L 75, s. 26) och direktiv 2001/14 (nedan tillsammans kallade det första järnvägspaketet). De slovenska myndigheterna besvarade frågeformuläret genom en skrivelse av den 11 juli 2007.

15 Kommissionen begärde den 21 november 2007 att Republiken Slovenien skulle inkomma med ytterligare klargöranden. Republiken Slovenien efterkom denna begäran genom skrivelse av den 16 januari 2008.

16 På grundval av de uppgifter som Republiken Slovenien hade lämnat sände kommissionen den 26 juni 2008 en formell underrättelse till medlemsstaten med en uppmaning att genomföra direktiven i det första järnvägspaketet. De huvudsakliga oegentligheter som framhölls avsåg infrastrukturförvaltarens bristande oberoende, uttaget av avgifter för tillträde till infrastrukturen samt järnvägsregleringsorganet.

17 Den 22 augusti 2008 svarade Republiken Slovenien på kommissionens formella underrättelse. Medlemsstaten inkom därefter med kompletterande upplysningar i skrivelser av den 16 mars och 8 juli 2009.

18 Den 9 oktober 2009 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Slovenien, i vilket den kritiserade Slovenien för att inte ha införlivat de direktiv som ingick i det första järnvägspaketet med sin nationella rättsordning. Kommissionen uppmanade vidare medlemsstaten att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter nämnda motiverade yttrande inom två månader från mottagandet av detsamma.

19 Genom skrivelse av den 8 december 2009 uppgav Republiken Slovenien att den blivit medveten om de åsidosättanden som den kritiserats för i det motiverade yttrandet och medlemsstaten förklarade sig vara villig att åtgärda dem.

20 I svaret på det motiverade yttrandet, daterat den 8 mars 2010, upprepade Republiken Slovenien helt och hållet de synpunkter som den framfört i sin skrivelse av den 8 december 2009, och preciserade att de lagar och förordningar som syftade till att åtgärda de kritiserade bristerna skulle antas inom kort.

21 Under dessa omständigheter väckte kommissionen förevarande talan.

Förfarandet vid domstolen

22 Domstolens ordförande beslutade den 14 juni 2011 att tillåta Republiken Tjeckien och Konungariket Spanien att intervenera till stöd för Republiken Sloveniens yrkanden.

23 Genom inlaga som inkom till domstolens kansli den 1 februari 2012 upplyste kommissionen domstolen om att den återkallade sin anmärkning avseende åsidosättande av artikel 30.1 i direktiv 2001/14 till följd av att Republiken Slovenien i en skrivelse av den 10 februari 2011 anmält en åtgärd genom vilken de skyldigheter som ålåg medlemsstaten i enlighet med nämnda artikel 30.1 införlivades med medlemsstatens nationella lagstiftning.

Talan

Den första anmärkningen: Oberoende för den enhet som anförtros utövandet av sådana väsentliga uppgifter som anges i bilaga II till direktiv 91/440

Parternas argument

24 Kommissionen har hävdat att Republiken Slovenien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i och bilaga II till direktiv 91/440 samt artikel 14.2 i direktiv 2001/14, i den mån infrastrukturförvaltaren, som själv tillhandahåller järnvägstransporttjänster, dels bidrar till upprättandet av tågplanen, dels leder tågtrafiken och följaktligen är involverad i beslutsprocessen för tilldelning av tåglägen eller av infrastrukturkapacitet.

25 Kommissionen har härvidlag gjort gällande att, även om artikel 21 i lagen om järnvägstransporter anförtror järnvägsbyrån uppgiften att tilldela tåglägen, är infrastrukturförvaltaren, det vill säga Sloveniens järnvägar, involverad i beslutsfattandet vad gäller tilldelning av tåglägen och infrastrukturkapacitet, eftersom upprättandet och tillämpningen av tågplanen hör till infrastrukturförvaltarens befogenhet enligt artikel 11.4 i denna lag.

26 Kommissionen har vidare anfört att Sloveniens järnvägar fortsätter att delta i upprättandet av tågplaner, eftersom artikel 9 i dekretet av den 10 april 2008 föreskriver att infrastrukturförvaltaren ska upprätta ett förslag till ny tågplan och rådgöra med de parter som berörs härav, innan det överlämnas till järnvägsbyrån som översänder förslaget till ny tågplan till de sökande och därefter fattar ett slutgiltigt beslut om tilldelningen.

27 Kommissionen har dessutom gjort gällande att infrastrukturförvaltaren även ansvarar för trafikledningen, såtillvida att artikel 11.4 i lagen om järnvägstransporter föreskriver att trafikledningen ingår i förvaltningen av järnvägstransporter på den offentliga järnvägsinfrastrukturen.

28 Republiken Slovenien har hävdat att kommissionens påståenden är grundlösa. Medlemsstaten har särskilt gjort gällande att artikel 3 i lagen om ändring av lagen om järnvägstransporter (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu) av den 16 december 2010 (Uradni list

RS, nr 106/2010) (nedan kallad lagen av den 16 december 2010), har fråntagit infrastrukturförvaltaren all befogenhet att upprätta tågplaner för järnvägsnätet, och att denna befogenhet helt och hållet har överförts till järnvägsbyrån.

29 Republiken Slovenien har för övrigt hävdat att trafikförvaltning inte ingår bland de ”väsentliga uppgifter” som uppräknas i bilaga II till direktiv 91/440. Medlemsstaten har gjort gällande att tågplanerna fastställs av järnvägsbyrån och att infrastrukturförvaltaren endast har möjlighet att i sin egenskap av förvaltare av trafiken faktiskt kontrollera järnvägssträckorna. När infrastrukturförvaltaren gör denna kontroll får den endast tillgång till uppgifter som de andra järnvägsföretagen också kan erhålla genom att studera järnvägsnätets tågplaner.

Domstolens bedömning

30 Kommissionen har i första delen i den första anmärkningen hävdat att Republiken Slovenien åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 jämförd med bilaga II till direktivet, och artikel 14.2 i direktiv 2001/14, eftersom infrastrukturförvaltaren, som även tillhandahåller järnvägstransporttjänster, deltar i upprättandet av tågplanen och följaktligen är involverad i tilldelningen av tåglägen eller av infrastrukturkapacitet.

31 Domstolen konstaterar härvidlag att lagen av den 16 december 2010 som enligt Republiken Slovenien innebär att infrastrukturförvaltaren fråntas all befogenhet vad gäller upprättandet av tågplaner och att denna befogenhet överförs till järnvägsbyrån, antogs efter utgången av den frist som kommissionen i sitt motiverade yttrande av den 9 oktober 2009 fastställt för denna medlemsstat, inom vilken den skulle vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter nämnda yttrande.

32 Det följer emellertid av domstolens fasta praxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 5 maj 2011 i mål C-206/10, kommissionen mot Tyskland, REU 2011, s. I–3573, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

33 Lagen av den 16 december 2010 kan följaktigen inte beaktas vid domstolens prövning av förevarande fördragsbrottstalan.

34 Domstolen erinrar om att direktiv 91/440 inledde liberaliseringen av järnvägstransporter i syfte att säkerställa ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastruktur för järnvägsföretag. För att garantera ett sådant tillträde fastställs i artikel 6.3 första stycket i direktiv 91/440 principen om oberoende för det organ som ansvarar för vissa väsentliga uppgifter, vilka uppräknas i bilaga II till direktivet (dom av den 28 februari 2013 i mål C-473/10, kommissionen mot Ungern, punkt 44).

35 Enligt denna bilaga II är en av de väsentliga uppgifterna, i den mening som avses i nämnda artikel 6.3, beslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen, inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet. Ett järnvägsföretag kan således inte anförtros uppgiften att fastställa eller bedöma tillgängligheten i syfte att anta beslut om tilldelning av tåglägen.

36 I förevarande fall innebär artikel 9 i dekretet av den 10 april 2008 att infrastrukturförvaltaren, det vill säga Sloveniens järnvägar, ges befogenhet att upprätta ett förslag till ny tågplan och nya tågtidtabeller. Det framgår vidare av denna bestämmelse att infrastrukturförvaltaren vid upprättandet av nämnda förslag ska rådgöra med berörda parter och alla som önskar kommentera den inverkan som tågplanen kan komma att ha på deras förmåga att tillhandahålla järnvägstjänster under tågplanens giltighetstid.

37 Förvisso agerar Sloveniens järnvägar under kontroll av järnvägsbyrån, som har exklusiv befogenhet att anta tågplanen och tilldela individuella tåglägen. Mot bakgrund av ordalydelsen i bilaga II i direktiv 91/440, i vilken ”fastställande och bedömning av tillgänglighet” uttryckligen anges vara en av de väsentliga uppgifterna, kan ett järnvägsföretag emellertid inte anförtros samtliga förberedande åtgärder inför antagande av beslut som hör till de väsentliga uppgifterna.

38 Slutligen framgår det av artikel 14.2 i direktiv 2001/14 att om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen, vilket är fallet i Slovenien, ska tilldelningen av infrastrukturkapacitet utföras av ett tilldelningsorgan som är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande.

39 Såsom kommissionen har anfört fortsätter Sloveniens järnvägar att delta i upprättandet av tågplanen och följaktligen i tilldelningen av tåglägen eller infrastrukturkapacitet.

40 Av vad som ovan anförts följer att den första delen av kommissionens första anmärkning ska anses välgrundad.

41 Kommissionen har i den andra delen av den första anmärkningen kritiserat Republiken Slovenien för att ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 jämförd med bilaga II till direktivet, och artikel 14.2 i direktiv 2001/14, i den mån det enligt artikel 11.4 i lagen om järnvägstransporter är infrastrukturförvaltaren som ansvarar för trafikledningen.

42 Kommissionen har i sin replik även anfört att när trafikstörningar uppstår ansvarar infrastrukturförvaltaren för en ny tilldelning av tåglägen. Kommissionen har härvidlag hänvisat till Republiken Sloveniens järnvägsnätsprogram för år 2011, i vilket det anges att ”vid behov eller när infrastrukturen tillfälligt är ur bruk, får förvaltaren av de tilldelade tåglägena tillfälligt förbjuda att dessa tåglägen används, så länge som det är nödvändigt för att åter få systemet att fungera”. I samma program anges även att ”[v]id extraordinära omständigheter som gör att långa intervaller uppstår mellan de tilldelade tåglägena, har förvaltaren rätt att i samband med den föregående överläggningen med transportören, anpassa tåglägena för att på bästa möjliga sätt säkerställa de förbindelser som ursprungligen fastställts”.

43 Domstolen erinrar härvidlag om att trafikstyrning inte kan anses vara en väsentlig uppgift som måste anförtros ett oberoende organ (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Ungern, punkt 55). Såsom framgår av artikel 6.3 andra stycket i direktiv 91/440 får ansvaret för sådan förvaltning av infrastrukturen som inte ingår i de väsentliga uppgifterna anförtros järnvägsföretag. Trafikstyrningen kan således anförtros en infrastrukturförvaltare som också är ett järnvägsföretag, såsom är fallet i Slovenien.

44 Vad vidare gäller kommissionens argument att infrastrukturförvaltaren i Slovenien när trafikstörningar uppstår ansvarar för en ny tilldelning av tåglägen erinrar domstolen om att en part inte kan ändra föremålet för talan under rättegången. Prövningen av om talan är välgrundad kan endast göras med hänsyn till yrkandena i den ansökan varigenom talan väckts (dom av den 11 november 2010 i mål C-543/08, kommissionen mot Portugal, REU 2010, s. I-11241, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

45 Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i denna domstols rättegångsregler är kommissionen vidare skyldig att i varje ansökan enligt artikel 258 FEUF ange exakt vilka anmärkningar som domstolen ska uttala sig om (dom av den 30 september 2010 i mål C-132/09, kommissionen mot Belgien, REU 2010, s. I-8695, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

46 Dessa yrkanden skall vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats av parterna (*ultra petita*) eller att den inte prövar en anmärkning (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

47 I förevarande mål har kommissionen i den ansökan varigenom talan väckts angett att trafikförvaltning borde anförtros ett organ som inte självt tillhandahåller järnvägstransporttjänster, men till skillnad från i repliken, hänvisade kommissionen där inte till den nya tilldelningen av tåglägen när trafikstörningar uppstår.

48 Följaktligen ska kommissionen anses ha utvidgat föremålet för nämnda talan i den del den avser ny tilldelning av tåglägen när trafikstörningar uppstått.

49 Då den andra delen av kommissionens första anmärkning bygger på detta resonemang kan talan inte prövas i den delen.

50 Mot bakgrund av ovanstående överväganden finner domstolen dels att den första delen av kommissionens första anmärkning är välgrundad, dels att talan inte kan vinna bifall vad avser den andra delen av denna anmärkning, eftersom den i vissa delar inte kan tas upp till sakprövning och i övriga delar är ogrundad.

Den andra och den tredje anmärkningen: Avsaknad av incitament för infrastrukturförvaltaren att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och nivån på tillträdesavgifter respektive avsaknad av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande

Parternas argument

51 Kommissionen har hävdat att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2–6.5 i direktiv 2001/14, genom att inte föreskriva någon mekanism avsedd att ge infrastrukturförvaltarna incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och nivån på tillträdesavgifterna för nämnda infrastruktur.

52 Vidare har kommissionen hävdat att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 2001/14, genom att inte införa verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande som kan motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten och förbättra infrastrukturdriften.

53 Angående anmärkningen om artikel 6.2–6.5 i direktiv 2001/14, har Republiken Slovenien gjort gällande att artikel 10 i lagen av den 16 december 2010 föreskriver att infrastrukturförvaltaren ska ges incitament att, med vederbörlig hänsyn till säkerhet samt upprätthållande och förbättring av kvaliteten på infrastrukturtjänsten, sänka kostnaderna för att säkerställa infrastrukturen och nivån på tillträdesavgifterna.

54 Republiken Slovenien har tillagt att omvandlingen av Sloveniens järnvägar, genom vilken detta bolag ska delas upp i tre dotterbolag som ska ägna sig åt persontransport, godstransport respektive agera som infrastrukturförvaltare, kommer att innebära att järnvägsinfrastrukturförvaltaren blir betydligt mer affärsmässigt självständig, varför villkoren för att säkerställa incitamentsystemets effektivitet är uppfyllda.

55 Angående anmärkningen om ett felaktigt införlivande av artikel 11 i direktiv 2001/14, har Republiken Slovenien gjort gällande att lagen av den 16 december 2010 har inneburit att två nya punkter har införts i artikel 15 quinquies i lagen om järnvägstransporter, vilka ger en rättslig grund för antagande av en bestämmelse som gör det möjligt att senare införa verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande.

Domstolens bedömning

56 Domstolen erinrar om att det följer av domstolens fasta praxis, vilken har redovisats i punkt 32 i denna dom, att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen.

57 I förevarande fall kan det konstateras att de argument som framförts av Republiken Slovenien endast bygger på ändringar av den nationella lagstiftningen som skett efter utgången av den frist som kommissionen angett för denna medlemsstat i det motiverade yttrandet av den 9 oktober 2009.

58 Mot denna bakgrund finner domstolen att kommissionens andra och tredje anmärkningar är välgrundade.

Den fjärde anmärkningen: Beräkning av avgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen

Parternas argument

59 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Slovenien, genom att inte föreskriva en metod för beräkning av avgifterna för minimipaketet och bantillträdestjänsterna som uteslutande bygger på en kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.3 i direktiv 2001/14.

60 Kommissionen har även klandrat Republiken Slovenien för att medlemsstaten åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 8.1 direktiv 2001/14, genom att inte ha infört bestämmelser på grundval av vilka det skulle vara möjligt att kontrollera att varje marknadssegment verkligen lämpar sig för höjningar i syfte att åstadkomma full täckning av infrastrukturförvaltarens kostnader.

61 Republiken Slovenien har anfört att artikel 15 quinquies punkt 3 i lagen om järnvägstransporter genom lagen av den 16 december 2010 har kompletterats med en bestämmelse som innebär att den avgift som tas ut för minimipaketet och bantillträdestjänsterna ska motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

62 Medlemsstaten har tillagt att vid tillämpning av förordningen om tilldelning av tåglägen och om avgifter för utnyttjande av den offentliga järnvägsinfrastrukturen (uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi) av den 24 december 2009 (Uradni list RS, nr 113/09) bestäms avgifternas storlek på grundval av driftkostnaderna för varje bestämd tågtyp, vilka bland annat motsvaras av underhållskostnaderna för spår och av kostnaderna för tågrörelser och för trafikstyrning.

63 Slutligen har Republiken Slovenien gjort gällande att detta dekret håller på att omarbetas, och det ska införas en bestämmelse i dekretet angående metoden för kontroll av huruvida ett marknadssegment verkligen lämpar sig för höjningar i syfte att åstadkomma full täckning av infrastrukturförvaltarens kostnader.

Domstolens bedömning

64 Det följer av domstolens fasta praxis, vilken har angetts i punkt 32 i denna dom, att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen.

65 I förevarande fall har Republiken Slovenien till stöd för sitt argument hänvisat till ändringar av lagar och föreskrifter, vilka har skett efter utgången av den frist som kommissionen angett för denna medlemsstat i det motiverade yttrandet av den 9 oktober 2009. Detta argument kan således inte godtas.

66 För övrigt ska, enligt vad som föreskrivs i artikel 7.3 i direktiv 2001/14, avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 7.4, 7.5 eller 8 i detta direktiv.

67 Eftersom det i artikel 21.2 i dekretet av den 10 april 2008 föreskrivs att avgiften ska beräknas på grundval av de kostnader som uppstår som en följd av den tågtrafik som bedrivs ska denna bestämmelse anses uppfylla kraven i artikel 7.3 i direktiv 2001/14.

68 Det har emellertid inte bestritts att det, innan lagen av den 16 december 2010 trädde i kraft, i artikel 15 i lagen om järnvägstransporter föreskrevs att beräkningen av tillträdesavgifterna för infrastrukturen skulle ske med beaktande av ”infrastruktursavgifter för andra transportmedel, bland annat vad gäller vägtransport”. Ett sådant kriterium saknar uppenbarligen direkt samband med den tågtrafik som bedrivs.

69 Mot denna bakgrund finner domstolen att den första delen av kommissionens fjärde anmärkning, avseende åsidosättande av artikel 7.3 i direktiv 2001/14, är välgrundad.

70 Vad slutligen gäller den andra delen av den fjärde anmärkningen, om åsidosättande av artikel 8.1 i direktiv 2001/14, erinrar domstolen om att det i denna bestämmelse föreskrivs att om marknaden kan tåla detta, får medlemsstaterna fastställa prishöjningar för att uppnå full kostnadstäckning för infrastrukturförvaltarens kostnader. Däremot medför denna bestämmelse inte någon skyldighet för medlemsstaterna att i sin nationella lagstiftning fastställa hur infrastrukturförvaltaren ska undersöka marknadens möjlighet att bära eventuella höjda kostnader och under vilka omständigheter en sådan undersökning ska ske (dom av den 28 februari 2013 i mål C-556/10, kommissionen mot Tyskland, punkt 89).

71 I förevarande fall är det utrett att det vid utgången av den frist som kommissionen angett för Republiken Slovenien i det motiverade yttrandet av den 9 oktober 2009 inte fanns någon bestämmelse i slovensk rätt som föreskrev att det för en full täckning av infrastrukturförvaltarens kostnader krävdes en undersökning av huruvida vart och ett av marknadssegmenten verkligen lämpade sig för dessa prishöjningar.

72 Följaktligen finner domstolen att även den andra delen av kommissionens fjärde anmärkning, avseende åsidosättande av artikel 8.1 i direktiv 2001/14, ska anses vara välgrundad.

73 Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden finner domstolen dels att Republiken Slovenien, genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa

— artikel 6.3 i direktiv 91/440 och bilaga II till samma direktiv, samt artikel 14.2 i direktiv 2001/14, och

— artiklarna 6.2–6.5, 7.3, 8.1 och 11 i direktiv 2001/14

har åsidosatt sina skyldigheter enligt dessa bestämmelser, dels att kommissionens talan ska ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

74 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, vardera parten bära sina rättegångskostnader. Eftersom kommissionen och Republiken Slovenien ömsom har tappat målet på en eller flera punkter ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

75 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Tjeckien och Konungariket Spanien ska därför bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

— artikel 6.3 i och bilaga II till rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG av den 29 april 2004, och artikel 14.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004, samt

— artiklarna 6.2–6.5, 7.3, 8.1 och 11 i direktiv 2001/14, i dess lydelse enligt direktiv 2004/49

— genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen, Republiken Slovenien, Republiken Tjeckien och Konungariket Spanien ska bära sina egna rättegångskostnader.

Underskrifter