Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

28. februar 2013 *

»Traktatbrud — udvikling af Fællesskabets jernbaner — tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet — fastsættelse af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur — direktiv 91/440/EØF og 2001/14/EF — ufuldstændig gennemførelse«

I sag C-473/10,

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

Europa-Kommissionen ved H. Støvlbæk, B. Simon og A. Sipos, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M. Fehér, G. Koós og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

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

Republikken Polen ved M. Szpunar, B. Majczyna og M. Laszuk, som befuldmægtigede,

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

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. maj 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. september 2012,

* Processprog: ungarsk.

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Ungarn 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 (EFT L 237, s. 25), som ændret ved Rådets direktiv 2006/103/EF af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 344, herefter »direktiv 91/440«), og

— artikel 4, stk. 2, artikel 14, stk. 2, artikel 6, stk. 1 og 2, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, og artikel 11 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 samt sikkerhedscertificering (EFT L 75, s. 29), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007 (EUT L 315, s. 44, herefter »direktiv 2001/14«)

ved ikke at vedtage alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 bestemmer:

»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 De væsentlige funktioner, hvortil der henvises i artikel 6, stk. 3, og som opregnes i II til direktiv 91/440, er affattet således:

»– 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.«

4 11., 15. og 20. betragtning til direktiv 2001/14 har følgende ordlyd:

»(11) Afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne skal give alle virksomheder lige adgang uden forskelsbehandling og i videst muligt omfang imødekomme alle brugeres og trafiktypers behov på en retfærdig og ikke-diskriminerende måde.

[…]

(15) Jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere bør have incitamenter til at sikre færrest mulige forstyrrelser på nettet og til at forbedre dets resultater.

[…]

(20) Infrastrukturforvaltere har behov for en vis fleksibilitet for at opnå en mere effektiv udnyttelse af infrastrukturnettet.«

5 Artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/14 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastlægger overordnede principper for afgifterne under overholdelse af kravet om forvaltningsmæssig uafhængighed i artikel 4 i direktiv 91/440/EØF.

Under overholdelse af nævnte krav om forvaltningsmæssig uafhængighed fastsætter medlemsstaterne også de nærmere regler for afgifterne eller overdrager beføjelserne hertil til infrastrukturforvalteren. Infrastrukturforvalteren fastlægger afgiften for brugen af infrastruktur og opkræver den.

2. Hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning, varetages den funktion, der er beskrevet i dette kapitel, bortset fra inddrivelse af afgifter, af et afgiftsorgan, som er uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til juridisk status, organisation og beslutningstagning.«

6 Nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, første afsnit, og artikel 6, stk. 2, lyder:

»1. Medlemsstaterne fastsætter vilkår, herunder i givet fald krav om forudbetaling, for at sikre, at en infrastrukturforvalters regnskaber under normale forretningsvilkår og over en rimelig periode som et mindstemål udviser balance mellem på den ene side indtægterne fra infrastrukturafgifter, overskud af andre forretningsaktiviteter og statsfinansiering og på den anden side udgifterne til infrastrukturen.

[…]

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.«

7 Samme direktivs artikel 7, stk. 3, bestemmer:

»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.«

8 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/14 har følgende ordlyd:

»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.«

9 Nævnte direktivs artikel 14, stk. 2, bestemmer:

»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.«

Ungarsk ret

10 Ved lov XCV af 1993 om jernbaner blev der i 2004 oprettet et af jernbanevirksomhederne uafhængigt organ, Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet (herefter »VPE«).

11 Ifølge artikel 62 i 2005 évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésröl (lov CLXXXIII af 2005 om jernbanetransport) (*Magyar Közlöny* 2005/172, herefter »jernbaneloven«) påhviler det VPE at varetage funktionerne tildeling af kanaler og fastsættelse af afgifter.

12 Jernbanelovens artikel 28, stk. 1, er affattet således:

»Ministeren forpligter sig kontraktligt – med den for budgettet ansvarlige ministers samtykke – til at finansiere godkendte dokumenterede udgifter, som den jernbanevirksomhed, hvortil det er overdraget at drive det nationale jernbanenet, net underordnet dette samt regionale jernbanenet og net underordnet disse, har afholdt i forbindelse med driften af nettet, når udgifterne hverken dækkes af netadgangsafgiften eller gennem virksomhedens øvrige aktiviteter. Vilkårene i kontrakten skal være fastsat således, at de tilskynder netforvalteren til at nedbringe sine driftsomkostninger og netadgangsafgifterne, dog uden at dette undergraver sikkerheden af transporten eller ydelsernes kvalitet.«

13 Ifølge samme lovs artikel 31, stk. 2, litra b), har »infrastrukturforvalteren af hensyn til jernbanetrafikkens sikkerhed [...] ret til, indtil faren er ophørt, at lukke de af faren truede jernbanestrækninger eller -afsnit og at lukke de jernbanekanaler, som er tildelt på de pågældende strækninger, idet infrastrukturforvalteren skal underrette den forvaltning, som er ansvarlig for den pågældende linje, når lukningen berører en niveauovergang«.

14 I jernbanelovens artikel 55, stk. 8, bestemmes følgende:

»Hvis, mod enhver forventning, netadgangsafgifterne ikke dækker samtlige dokumenterede omkostninger og udgifter, som er afholdt af forvalteren af den frit tilgængelige infrastruktur, kan der foretages en generel forhøjelse af afgiften for de i artikel 54, stk. 1 og 3-5, angivne ydelser, som ikke kan overstige, hvad der er nødvendigt for at dække samtlige dokumenterede omkostninger og

udgifter, idet der i forhøjelsen skal tages hensyn til de af jernbanevirksomhederne opnåede produktivitetsstigninger, kravet om effektiv udnyttelse af infrastrukturen, den grænseoverskridende jernbanetrafiks konkurrenceevne samt gennemskueligheds- og ligebehandlingsprincippet.«

15 I bekendtgørelse nr. 83/2007 (X.6) GKM-PM fastsættes rammen for ordningen for afgifter for adgang til jernbaneinfrastrukturen og de grundlæggende regler for fastsættelsen af afgiften for adgang til infrastrukturen (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 I bekendtgørelse nr. 101/2007 (XX.22) GKM om vilkårene for åben adgang til jernbaneinfrastrukturerne (*Magyar Közlöny* 2007/181) bestemmes i artikel 23, stk. 1:

»Når en infrastrukturforvalter har lukket en jernbanekanal i henhold til [jernbanelovens] artikel 31, stk. 2, litra b), skal det organ, som er ansvarligt for at tildele kapacitet, efter anmodning fra den berørte part tilbyde en anden jernbanekanal, der vælges inden for den disponible kapacitet.«

17 VPE offentliggør hvert år en bekendtgørelse om driften af nettet (Hálózati Üzletszabályzat). I bekendtgørelsen om driften af nettet for 2009-2010 bestemmes i punkt 4.3, niende afsnit:

»[VPE] underretter de berørte modtagere, infrastrukturforvalterne og det organ, som administrerer jernbanerne, om sine afgørelser om tildeling af kapacitet.«

18 I punkt 4.8.1 i samme bekendtgørelse om driften af nettet, der bærer overskriften »Retningslinjer for retablering af normal trafik«, bestemmes:

»a) I tilfælde af afvigelser fra planen og den normale køreplan skal infrastrukturforvalterens ledelse træffe foranstaltninger, som er egnede til at bringe forstyrrelserne til ophør og retablere trafikken i overensstemmelse med planen og køreplanen. [...]

b) Parter, som er tildelt netadgang, skal til stadighed have en kontaktperson, som har kompetence til at træffe afgørelser, eller selv have et ledende organ, der skal underrettes af infrastrukturforvalterens ledende organ i tilfælde af forstyrrelse eller fare, og der skal ved retableringen af normale driftsbetingelser tages hensyn til de parters behov, som er tildelt netadgang.

c) Force majeure og andre uforudsigelige usædvanlige omstændigheder:

— I tilfælde af forstyrrelser af jernbanetrafikken på grund af tekniske fejl eller ulykker skal infrastrukturforvalteren træffe alle nødvendige foranstaltninger til at retablere normale driftsbetingelser. Forvalteren skal i dette øjemed udarbejde en nødplan, hvori det er angivet, hvilke organer der skal underrettes i tilfælde af, at der indtræffer alvorlige forstyrrelser eller ulykker i jernbanetrafikken.

— Jernbanevirksomheden skal efter anmodning fra netforvalteren, mod en godtgørelse, stille de midler til rådighed, som findes mest egnede med henblik på hurtigt at retablere normale driftsbetingelser.

— I tilfælde af fare, der midlertidigt gør det umuligt at benytte jernbanenettet, skal infrastrukturforvalteren lukke de tildelte jernbanekanaler – idet de berørte parter underrettes – så længe det er nødvendigt for at genoprette forholdene. [VPE] skal, hvis den berørte part anmoder derom, tilbyde den pågældende en anden jernbanekanal, der vælges inden for den disponible kapacitet.«

Den administrative procedure og forhandlingerne for Domstolen

19 Ved skrivelse af 26. januar 2008 anmodede Kommissionen Ungarn om at fremsætte sine bemærkninger vedrørende Ungarns manglende overholdelse af de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440 og i henhold til artikel 4, stk. 2, artikel 14, stk. 2, artikel 3, artikel 6, stk. 1 og 2-5, artikel 7, stk. 3, artikel 8, artikel 11 og artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14.

20 Ungarn besvarede anmodningen ved skrivelse af 22. august 2008. Skrivelsen blev suppleret af andre skrivelser, herunder navnlig en skrivelse af 10. juni 2009.

21 Ved skrivelse af 8. oktober 2009 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Ungarn ikke havde opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 6, stk. 3, i og bilag II til direktiv 91/440 og i henhold til artikel 4, stk. 2, artikel 14, stk. 2, artikel 6, stk. 1 og 2, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, og artikel 11 i direktiv 2001/14. Kommissionen anmodede Ungarn om at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne.

22 Ved skrivelse af 16. december 2009 besvarede Ungarn den begrundede udtalelse og bestred det traktatbrud, Kommissionen foreholdt den.

23 Da Kommissionen ikke er tilfreds med Ungarns svar, har den besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål, som er baseret på fem klagepunkter.

24 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. februar 2011 har Den Tjekkiske Republik, Republikken Letland og Republikken Polen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Ungarns påstande. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 4. april 2011 har Den Italienske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Ungarns påstande på grundlag af artikel 93, stk. 7 i Domstolens procesreglement i den affattelse, som finder anvendelse på tidspunktet for afsigelsen af denne kendelse. Den Italienske Republik og Republikken Letland har ikke fremsat skriftlige bemærkninger og deltog heller ikke i den mundtlige forhandling.

25 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. juni 2012 meddelte Kommissionen, at den frafaldt det femte klagepunkt i søgsmålet vedrørende tilsidesættelse af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2001/14 om indførelsen af en ordning til forbedring af jernbanenettets præstation.

Om søgsmålet

Om det første klagepunkt vedrørende uafhængighed ved tildelingen af jernbanekanaler

Parternes argumenter

26 Kommissionen har gjort gældende, at en jernbanevirksomhed i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 ikke må træffe afgørelser om tildeling af kanaler, eftersom dette er en af de væsentlige funktioner med henblik på at sikre retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastrukturen, hvortil der henvises i bilag II til samme direktiv, og som er omfattet af kravet om uafhængighed. Tildelingen af infrastrukturkapacitet skal følgelig tilkomme et uafhængigt tildelingsorgan.

27 Forvaltningen af trafikken henhører under kanaltildelingen og bør i Ungarn varetages af VPE, som er et organ, der er uafhængigt af jernbanevirksomhederne, og ikke af MÁV Zrt. (herefter »MÁV«) og GySEV Zrt. (herefter »GySEV«), som er jernbanevirksomheder såvel som infrastrukturforvaltere.

28 Kommissionen gør dels gældende, at trafikforvalteren skal kende afgørelserne om tildeling af kapacitet for at kunne varetage denne forvaltning. Da det forholder sig således i Ungarn, at infrastrukturforvalterne MÁV og GySEV i henhold til bekendtgørelsen om driften af nettet underrettes om alle afgørelser om tildeling af kapacitet, som vedrører deres konkurrenter, bliver de reelt deltagere i processen i forbindelse med tildeling af kapacitet.

29 Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at det giver en jernbanevirksomhed en konkurrencefordel at varetage trafikforvaltningen, eftersom virksomheden for at kunne løse de opgaver, som er forbundet med denne forvaltning, nødvendigvis må have detaljeret kendskab til de tjenesteydelser, jernbanevirksomhederne tilbyder, omfanget af disse samt køreplanerne. Det er i strid med artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 og artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14, at en jernbanevirksomhed, uanset hvilken, gennem trafikforvaltningen kan have kendskab til, hvorledes dens konkurrenter anvender infrastrukturen, og at den under visse betingelser kan træffe afgørelser om tildeling af kanaler eller infrastrukturkapacitet.

30 Endvidere indebærer forvaltningen af trafikken ifølge Kommissionen, at trafikforvalteren i tilfælde af forstyrrelse af driften eller fare træffer de foranstaltninger, som er nødvendige for at retablere normale trafikforhold. I sådanne tilfælde er trafikforvalteren nødt til at fravige den tidligere fastlagte køreplan og omfordele de kanaler og den netkapacitet, som er til rådighed. I Ungarn er det de to infrastrukturforvaltere, der skal træffe foranstaltninger til at afhjælpe forstyrrelsen under hensyn til jernbanevirksomhedernes behov.

31 Kommissionen har ikke bestridt, at trafikforvalteren under normale forhold begrænser sig til at udføre de af VPE trufne beslutninger og til at sørge for, at togene kører efter køreplanerne, og ikke har nogen indflydelse på afgørelserne om tildeling af kapacitet og kanaler. Den omstændighed, at trafikforvalteren griber ind lokalt for at retablere trafikken i tilfælde af fare eller forstyrrelse, indebærer derimod ifølge Kommissionen, at forvalteren træffer afgørelser om tildeling af kanaler og råder over et skøn i denne henseende. Lukning af en kanal er også et indgreb, som udgør en væsentlig funktion, der vedrører kanaltildelingen som omhandlet i bilag II til direktiv 91/440.

32 Med hensyn til forholdet mellem forvaltningen af trafikken og forvaltningen af infrastrukturen har Kommissionen peget på, at det krav om uafhængighed, som kanaltildelingen er omfattet af, også gælder, når tildelingen finder sted inden for rammerne af trafikforvaltningen. Denne sidstnævnte omfatter en lang række opgaver, som klart ikke har nogen forbindelse med kanaltildelingen, såsom anlægning og vedligeholdelse af spor og andre investeringer, og som jernbanevirksomhederne kan varetage.

33 Ungarn har gjort gældende, at de opgaver, hvortil der udtrykkeligt henvises i bilag II til direktiv 91/440, ifølge ordlyden af direktivets artikel 6, stk. 3, betragtes som væsentlige funktioner. Artikel 6, stk. 3, andet afsnit, indeholder en ikke-udtømmende definition af, hvilke funktioner der også kan varetages af jernbanevirksomheder, selv om de kan være opgaver som omhandlet i dette bilag II eller knytte sig til disse.

34 Den ungarske lovgivning tillader ikke trafikforvalteren at tildele kanaler, selv i tilfælde af fare eller forstyrrelse. Det tilkommer udelukkende VPE som uafhængigt organ at tildele kanaler og infrastrukturkapacitet.

35 Dels består trafikforvalterens hovedopgave nemlig i at gennemføre de afgørelser om tildeling af kapacitet og kanaler, som VPE træffer. Trafikforvalteren har ikke nogen beslutningskompetence på dette område og kan hverken kontrollere tildelte kanaler eller kapacitet. VPE kan inden for rammerne af sin 24-timers vagttjeneste modtage og behandle anmodninger om kanaler på hvilket som helst tidspunkt af døgnet.

36 Dels har trafikforvalteren heller ikke beføjelse til at tildele kapacitet i tilfælde af fare eller forstyrrelse af tjenesten. I sådanne tilfælde kan forvalteren for at retablere normal trafik gribe ind umiddelbart og træffe foranstaltninger, der sikrer, at der hurtigst muligt anvendes så mange af de kanaler og så meget af den kapacitet som muligt, som VPE har tildelt. Imidlertid kan infrastrukturforvalteren, når der er kanaler, som på trods af de trufne foranstaltninger ikke kan bringes i drift igen, ophæve en kanal. Ungarn har præciseret, at en ophævelse af jernbanekanaler kun er mulig, når en strækning er blevet midlertidigt ubrugelig, og trafik under alle omstændigheder er umulig, idet der foreligger en faresituation. Der er således ikke tale om en skønsmæssig beslutning om at forbyde anvendelse af et spor, men om en midlertidig lukning af en jernbanestrækning af sikkerhedsmæssige grunde, hvorunder VPE bestræber sig for at stille en anden jernbanestrækning til rådighed for den berørte jernbanevirksomhed.

37 Retablering af den normale togtrafik, hvori der indgår foranstaltninger af teknisk og jernbanesikkerhedsmæssig art, på den ene side og tildeling af jernbanekanaler, som det tilkommer VPE at foretage, på den anden side udgør ifølge denne medlemsstat to forskellige opgaver.

38 Heraf følger efter Ungarns opfattelse, at trafikforvalteren ikke har nogen indflydelse på tildelingen af jernbanekanaler, eftersom den finder sted, før trafikken indledes. Infrastrukturforvalteren skal med den part, som er tildelt netadgang, indgå en kontrakt, der stemmer overens med den tildelte kanal, og lade dennes tog køre i overensstemmelse med denne kanal, idet infrastrukturforvalteren i modsat fald udsætter sig for de i kontrakten fastsatte retlige konsekvenser. Det at få kendskab til afgørelser om tildeling af kapacitet, efter at de er truffet, svarer derfor ikke til at træffe afgørelser om tildeling af kanaler og gør det heller ikke muligt for infrastrukturforvalteren at drage en konkurrencefordel heraf.

39 Nævnte medlemsstat finder, at trafikforvaltningen snarere henhører under infrastrukturforvaltningen, og at det derfor er urealistisk og står i modsætning til den praktiske gennemførelse af den at skelne mellem de to opgaver. Det fremgår desuden af direktiv 91/440, i hvis artikel 3, andet led, det bestemmes, at forvaltning af infrastrukturkontrol og sikkerhedssystemer også kan være en del af infrastrukturforvalterens opgaver, at der er en tæt forbindelse mellem forvaltningen af henholdsvis trafikken og infrastrukturen.

40 Republikken Polen har anført, at den tilslutter sig Ungarns argumentation om, at trafikforvalterens eventuelle indgreb i tilfælde af forstyrrelse af trafikken eller fare ikke indebærer nogen ny tildeling af kanaler. Det drejer sig om at foretage en ad hoc-reaktion, som kun den enhed, der varetager den daglige forvaltning af jernbanetrafikken, er forberedt på.

41 Republikken Polen har ligeledes peget på, at der i artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 kun kræves opfyldelse af målsætningen om retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastrukturen. Der henvises til denne målsætning i 11. betragtning til direktiv 2001/14. Ifølge denne medlemsstat har Kommissionen ikke fremsat noget faktisk eller retligt argument, der viser, at Ungarn ikke har opfyldt denne målsætning.

Domstolens bemærkninger

42 Med det første klagepunkt kritiserer Kommissionen i det væsentlige den ungarske lovgivning for at overdrage forvaltningen af trafikken til de to infrastrukturforvaltende selskaber, dvs. MÁV og GySEV, som også er jernbanevirksomheder, og ikke til VPE, som er et uafhængigt organ, i det omfang forvaltningen af trafikken efter Kommissionens opfattelse delvis henhører under kanaltildelingen.

43 Kommissionen og Ungarn er i denne forbindelse uenige om, hvorvidt forvaltningen af trafikken, og nærmere bestemt i tilfælde af forstyrrelser i trafikken og af fare, indebærer beslutninger om kanaltildeling og i bekræftende fald, om denne forvaltning skal forbeholdes et uafhængigt organ.

44 Det bemærkes, at liberaliseringen af jernbanetransporten blev indledt med direktiv 91/440 med henblik på at sikre jernbanevirksomhederne retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur. Med henblik på at sikre en sådan adgang indførte artikel 6, stk. 3, første afsnit, i direktiv 91/440 det princip, at det organ, hvortil de i bilag II til dette direktiv angivne væsentlige funktioner er overdraget, skal være uafhængigt.

45 I henhold til dette bilag II anses for væsentlige funktioner som omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 3, forberedelse og beslutningstagning i forbindelse med tildeling af licens til jernbanevirksomheder, 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 og overvågning af opfyldelsen af public service-forpligtelser i forbindelse med visse tjenesteydelser.

46 Det må konstateres, at selv om nævnte bilag II som væsentlig funktion, der skal overdrages til et uafhængigt organ, opregner beslutningstagning i forbindelse med kanaltildeling, nævner det imidlertid slet ikke trafikforvaltning. Hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt at anse trafikforvaltning for en væsentlig funktion, ville dette udtrykkeligt være fremgået ved optagelse af denne funktion i dette bilag.

47 Det bemærkes også, at der i 11. betragtning til direktiv 2001/14 henvises til målet om at give alle jernbanevirksomheder lige adgang uden forskelsbehandling. I henhold til denne betragtning skal afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne give alle virksomheder lige adgang uden forskelsbehandling og i videst muligt omfang imødekomme alle brugeres og trafiktypers behov på en retfærdig og ikke-diskriminerende måde.

48 Forfølgelsen af dette mål afspejler sig i princippet om uafhængighed ved tildelingen af kapacitet som omhandlet i artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14. Denne bestemmelse foreskriver, at hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed, varetages de funktioner, der er nævnt i stk. 1 og beskrevet i direktivets kapitel III med overskriften »Kapacitetstildeling«, af et tildelingsorgan, der er uafhængigt af enhver jernbanevirksomhed.

49 Blandt de opgaver, som er beskrevet i nævnte kapitel III, og som skal overdrages til et uafhængigt organ, bør navnlig nævnes varetagelse af kapacitetstildelingen, samarbejde med henblik på en effektiv tildeling af infrastrukturkapacitet på mere end ét net, fastlæggelse af køreplanen, som sker én gang hvert kalenderår, ad hoc-tildeling af individuelle kanaler og samordning af ansøgningerne om kanaler for at imødekomme alle ansøgninger i videst muligt omfang. Følgelig anses aktiviteter af administrativ art, som hovedsageligt vedrører planlægning, fastlæggelse af køreplanen og ad hoc-tildeling af individuelle kanaler, for at være en del af den væsentlige funktion i form af kapacitetstildeling som omhandlet i direktiv 91/440 og 2001/14.

50 Artikel 2, litra l), i direktiv 2001/14 definerer »kanal« som den infrastrukturkapacitet, der er nødvendig for, at et tog kan køre fra et punkt til et andet i en bestemt tidsperiode. Tildelingen af en kanal til en jernbanevirksomhed ved dens optagelse i køreplanen eller ved en ad hoc-beslutning i henhold til dette direktivs artikel 23 udgør for denne virksomhed retten til at benytte en bestemt infrastrukturkapacitet. Denne fortolkning underbygges af samme direktivs artikel 13, stk. 2, første afsnit, der henviser til »retten til at benytte bestemt infrastrukturkapacitet i form af en kanal«.

51 Heraf følger, at trafikforvaltning ved første øjekast ikke indebærer beslutningstagning vedrørende tildeling af kanaler, idet denne, hvad angår en jernbanevirksomhed, sker ved tildeling af retten til at benytte infrastrukturkapacitet ved optagelse i køreplanen eller ved individuelle ad hoc-beslutninger.

52 Det bemærkes derimod, at i henhold til artikel 2, litra h), i direktiv 2001/14 kan infrastrukturforvaltningen også omfatte forvaltning af infrastrukturens kontrol- og sikkerhedssystemer.

53 Det bør tilføjes, at selv om trafikforvaltning ikke er defineret i direktiv 91/440 og 2001/14, udstikker bilag II, punkt 1, til sidstnævnte direktiv visse retningslinjer i den henseende. Denne bestemmelse opregner således samtlige minimumsadgangsydelser, som jernbanevirksomhederne har krav på. Blandt disse er bl.a. i dette punkt 1, litra d), togkontrol, herunder signalgivning, regulering, ekspedition samt fremsendelse og tilvejebringelse af oplysninger om togbevægelser og i nævnte punkt 1, litra e), alle andre oplysninger, der er nødvendige for at iværksætte eller drive den tjeneste, hvortil der er tildelt infrastrukturkapacitet.

54 Heraf følger, at trafikforvaltningen omfatter aktiviteter, som henhører under infrastrukturforvaltningen, og som ikke består i beslutningstagning vedrørende tildeling af kanaler, men derimod i gennemførelse af sådanne beslutninger. Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, udgør trafikforvaltningen en aktivitet, som har til formål at sikre effektiv og sikker udnyttelse af rettigheder til anvendelse af kapacitet i form af kanaler.

55 Det følger af de foregående betragtninger, at trafikforvaltningen ikke kan anses for en væsentlig funktion, som skal overdrages til et uafhængigt organ. Som det således 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 Ungarn.

56 Kommissionens argument om, at vedtagelsen af foranstaltninger, som er nødvendige for at retablere normal trafik, herunder ophævelse af kanaler, ved trafikforstyrrelser eller fare, er omfattet af tildelingen af kanaler, kan ikke ændre denne konklusion.

57 Artikel 29 i direktiv 2001/14 giver således mulighed for at træffe foranstaltninger, der er nødvendige i tilfælde af forstyrrelser i togtrafikken på grund af tekniske fejl eller som følge af en ulykke såvel som i en nødsituation, og når det er uomgængelig nødvendigt som følge af sammenbrud, som midlertidigt gør infrastrukturen ubrugelig.

58 Det bemærkes for det første, at selv om denne bestemmelse er indeholdt i kapitel III i nævnte direktiv, som vedrører tildeling af kapacitet, fremgik den ikke af Kommissionens oprindelige forslag til direktiv, og den blev indført i fælles holdning (EF) nr. 28/2000 af 28. marts 2000, vedtaget af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT C 178, s. 28).

59 Det må for det andet konstateres, at denne bestemmelse vedrører særlige foranstaltninger, som er nødvendige i tilfælde af forstyrrelser i togtrafikken med henblik på af sikkerhedsårsager at retablere normal trafik, i modsætning til de andre bestemmelser i kapitel III, der vedrører fastlæggelse af køreplanen og ad hoc-tildeling af individuelle kanaler. Foranstaltninger vedtaget i medfør af artikel 29 i direktiv 2001/14 kan derfor ikke anses for direkte at vedrøre den væsentlige funktion i form af tildeling af kapacitet eller tildeling af kanaler som omhandlet i dette direktivs artikel 14, stk. 2, og som skal overdrages til et uafhængigt tildelingsorgan. Der er snarere tale om enkeltstående foranstaltninger, som skal vedtages i hastetilfælde for at imødekomme en specifik situation og sikre, at rettighederne til kapacitet i form af kanaler reelt kan udøves af modtageren i overensstemmelse med køreplanen.

60 Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger henhører derfor under trafikforvaltningen og er ikke underlagt uafhængighedskravet, således at en infrastrukturforvalter, der også er jernbanevirksomhed, kan overdrages en sådan funktion.

61 Denne konklusion underbygges for det første af ordlyden af artikel 2, litra h), i direktiv 2001/14, som bestemmer, at infrastrukturforvalteren kan overdrages forvaltningen af infrastrukturens kontrol- og sikkerhedssystemer. For det andet er en sådan konklusion i overensstemmelse med de mål, som forfølges med samme direktiv. Det fremgår således af 15. og 20. betragtning til direktivet, at

infrastrukturforvalteren bør have incitamenter til at sikre færrest mulige forstyrrelser på nettet og til at forbedre dets resultater og har behov for en vis fleksibilitet for at opnå en mere effektiv udnyttelse af infrastrukturnettet.

62 I den foreliggende sag er tildelingen af rettigheder til en kapacitet i form af kanaler i Ungarn en væsentlig funktion, som udelukkende er overdraget til VPE. I medfør af den relevante ungarske lovgivning vedtager infrastrukturforvalterne, dvs. MÁV og GySEV, i tilfælde af trafikforstyrrelser eller fare de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre reetableringen af en normal situation, og de kan også af sikkerhedsårsager ophæve kanaler. I så fald tilkommer det VPE at foretage en ny tildeling af en kanal.

63 Under disse forhold kan det, i modsætning til hvad Kommissionen har anført, ikke antages, at den ungarske lovgivning ikke er i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 og artikel 14, stk. 2, i direktiv 2001/14, fordi den gør det muligt for infrastrukturforvalterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for retablering af den normale togtrafik i tilfælde af trafikforstyrrelser eller fare.

64 Kommissionens argument, hvorefter trafikforvalteren for at kunne opfylde sine forvaltningsforpligtelser skal orienteres om beslutningerne om tildeling af kapacitet, således at MÁV og GySEV, eftersom de oplyses om enhver beslutning om tildeling af kapacitet, som vedrører deres konkurrenter, reelt bliver deltagere i processen i forbindelse med tildeling af kapacitet, skal også undersøges.

65 Dette argument kan ikke tiltrædes, for så vidt som det ikke er fordi, trafikforvalteren er oplyst om beslutningerne om tildeling af kapacitet, at han kan påvirke processen om vedtagelse af disse beslutninger. Som fastslået i denne doms præmis 54 består trafikforvaltningen således i gennemførelse af beslutningerne om tildeling af kanaler, som er blevet vedtaget af det uafhængige tildelingsorgan, således at aktiviteten i form af trafikforvaltning nødvendigvis finder sted efter vedtagelsen af de nævnte beslutninger. Det følger desuden af den relevante ungarske lovgivning, at infrastrukturforvalteren med den part, som er tildelt netadgang, skal indgå en kontrakt, der stemmer overens med den tildelte kanal, og lade dennes tog køre i overensstemmelse med denne kanal, idet infrastrukturforvalteren i modsat fald udsætter sig for de i kontrakten fastsatte retlige konsekvenser. Det kan derfor ikke antages, at MÁV og GySEV kan påvirke vedtagelsen af beslutningerne om tildeling af kapacitet.

66 Ligeledes kan oplysningerne om beslutningerne om tildeling af kapacitet vedrørende deres konkurrenter heller ikke give MÁV og GySEV en konkurrencefordel, eftersom for det første de først får kendskab til disse oplysninger, efter at det uafhængige organ, i dette tilfælde VPE, har vedtaget disse beslutninger, og for det andet disse oplysninger i almindelighed indgår i køreplanerne, som efter sin art er tilgængelige for tredjemand. Det bemærkes desuden, at artikel 6, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 91/440 tillader en jernbanevirksomhed at være ansvarlig for infrastrukturforvaltningen, med undtagelse af de væsentlige funktioner. EU-lovgiver har følgelig nødvendigvis anerkendt, at når vedligeholdelsen af nettet er betroet en jernbanevirksomhed, skal denne virksomhed kunne få adgang til oplysninger om kanaltildelingen, også selv om denne virksomhed ikke har ansvaret for trafikforvaltningen.

67 Det følger af samtlige de foregående betragtninger, at Kommissionens første klagepunkt til støtte for søgsmålet ikke kan tiltrædes.

Om det andet klagepunkt vedrørende uafhængighed ved fastsættelsen af afgifter

Parternes argumenter

68 Kommissionen har gjort gældende, at en jernbanevirksomhed i medfør af artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 og artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/14 ikke kan træffe beslutninger om fastlæggelse af afgifter, da en sådan virksomhed kun kan have bemyndigelse til at inddrive sådanne. Ifølge de samme bestemmelser skal udarbejdelsen og fastlæggelsen af afgifterne varetages af et uafhængigt afgiftsorgan.

69 Ifølge Kommissionen strider den ungarske lovgivning imod de nævnte to bestemmelser, fordi de detaljerede fakturaer for de afgifter, der skal betales for benyttelsen af infrastrukturen, udstedes af infrastrukturforvalterne, dvs. MÁV og GySEV, som også er jernbanevirksomheder.

70 Kommissionen har anført, at udtrykket »fastlægger afgiften for brugen af infrastruktur« i artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2001/14 skal forstås dels som den almindelige fastsættelse af afgifterne, der består i for hver strækning at angive afgiften pr. kilometer i bekendtgørelsen om driften af nettet, dels som den konkrete beregning af de beløb, de forskellige brugere skal betale, på grundlag af længden af den benyttede strækning. I medfør af direktivets artikel 4, stk. 2, skal muligheden for, at en ikke-uafhængig infrastrukturforvalter varetager inddrivelsen af afgifter, fortolkes indskrænkende, eftersom der er tale om en undtagelse fra hovedreglen.

71 Den omstændighed, at det er overdraget en jernbanevirksomhed at udstede detaljerede fakturaer for afgifter, giver efter Kommissionens opfattelse virksomheden en konkurrencefordel, eftersom der i fakturaerne nødvendigvis henvises til de tjenesteydelser, de konkurrerende jernbanevirksomheder har gjort brug af, omfanget af disse tjenesteydelser og det tidspunkt, hvorpå de er blevet benyttet. I artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 henvises der imidlertid udtrykkeligt til princippet om, at adgangen til infrastruktur skal være retfærdig og ikke-diskriminerende.

72 Ungarn har bestridt, at infrastrukturforvalterne, dvs. MÁV og GySEV, træffer afgørelser om fastlæggelse af afgifterne, idet de alene er ansvarlige for faktureringen, som henhører under inddrivelsen af afgifterne, men som ikke er en væsentlig funktion som omhandlet i direktiv 91/440, der skal varetages af et uafhængigt organ. Faktureringen er kun et nødvendigt teknisk middel til at opkræve afgifterne.

73 Ungarn sondrer mellem udarbejdelsen, den konkrete fastsættelse og inddrivelsen af afgifterne. Ved det første af disse begreber henvises der til udarbejdelsen af de forskellige opkrævningsregler, der foretages af medlemsstaten eller infrastrukturforvalteren. Fastsættelsen af afgifterne består i fastsættelsen af de forskellige individuelle afgifter, som en bestemt jernbanevirksomhed skal betale i en konkret situation, alt efter hvilke tjenesteydelser den har nydt godt af. Det er VPE, der som det af Kommissionen anerkendte uafhængige organ skal løse de opgaver, som er forbundet med udarbejdelsen og fastsættelsen af afgifterne. Inddrivelsen af afgifterne angiver den konkrete handling, hvorved de fastsatte afgifter betales til infrastrukturforvalteren. Faktureringen er kun det tekniske udtryk for de afgifter, som er baseret på VPE's beregninger, og henhører følgelig hverken under udarbejdelsen eller den konkrete fastsættelse af afgifterne, men under inddrivelsen af dem.

74 Nævnte medlemsstat tvivler på, at adgangen til oplysninger, som er opnået gennem de detaljerede fakturaer, fører til konkurrencefordrejning, eftersom infrastrukturforvalteren ikke har nogen materiel indflydelse på fastsættelsen af netadgangsafgifterne. Desuden kan infrastrukturforvalteren få kendskab til oplysningerne gennem andre kilder, f.eks. den med jernbanevirksomheden indgåede kontrakt.

75 Republikken Polen har, i lighed med Ungarn, gjort gældende, at faktureringen hverken består i at fastlægge afgifterne eller i at træffe nogen form for afgørelse vedrørende opkrævningen af dem, men at den er et led i afgiftsopkrævningen som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/14.

Faktureringen er nemlig en underordnet funktion, hvis formål det er gennem matematiske beregninger at tilvejebringe et resultat på grundlag af en på forhånd fastsat afgiftssats og i forhold til kanaler, som er tildelt på et tidligere tidspunkt, og den benyttelse, der er sket af dem.

Domstolens bemærkninger

76 Det fremgår af artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440, sammenholdt med bilag II hertil, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/14, at fastlæggelsen af afgifter er en væsentlig funktion med henblik på at sikre en retfærdig og ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur, som varetages af et afgiftsorgan, som er uafhængigt af jernbanevirksomhederne med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning. En jernbanevirksomhed, der handler som infrastrukturforvalter kan i medfør af de samme bestemmelser kun have bemyndigelse til at opkræve eller inddrive disse afgifter.

77 Med dette klagepunkt kritiserer Kommissionen i det væsentlige den ungarske lovgivning for at overdrage faktureringen af afgifterne til MÁV og til GySEV, dvs. de to jernbanevirksomheder, som også er infrastrukturforvalterne, selv om faktureringen henhører under fastlæggelsen af afgifter, og disse virksomheder udleder en konkurrencefordel heraf.

78 Hvad angår spørgsmålet, om faktureringen henhører under fastlæggelsen af afgifter, bemærkes, at i medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 skal medlemsstaterne fastlægge overordnede principper for afgifterne og kan også fastsætte nærmere regler for afgifterne under overholdelse af kravet om infrastrukturforvalterens uafhængighed. Det tilkommer sidstnævnte at beregne afgifterne og påtage sig at inddrive disse.

79 Ved anvendelsen af udtrykket »fastlægger« bestemmer direktiv 2001/14, som generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse, at afgiftsordningen skal forbeholdes infrastrukturforvalteren, som er uafhængig af jernbanevirksomhederne. Fastlæggelsen af afgifterne indebærer, at denne forvalter skal have et vist råderum, som gør det muligt for ham i det mindste at træffe beslutninger, der indebærer valg og vurderinger vedrørende faktorer eller parametre, på grundlag af hvilke beregningen sker.

80 Denne konstatering underbygges af den lovgivningsmæssige kontekst, hvori nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, indgår.

81 Artikel 30 i direktiv 2001/14 indfører et organ, som skal føre tilsyn med beslutningerne truffet af infrastrukturforvalteren hvad navnlig angår afgiftsordningen og niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter. Dette direktivs artikel 8, stk. 2, bestemmer, at infrastrukturforvalteren kan fastsætte eller fortsat fastsætte højere afgifter på grundlag af omkostningerne ved særlige fremtidige investeringsprojekter på lang sigt. Nævnte direktivs artikel 9 tillader infrastrukturforvalteren at indføre ordninger med rabatter på afgifterne opkrævet af operatørerne for at tage hensyn til faktiske besparelser i administrationsomkostningerne eller at fremme anvendelsen af linjer, der i væsentlig grad er underudnyttede.

82 Det følger imidlertid af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/14, at hvis infrastrukturforvalteren ikke er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation eller beslutningstagning, kan den kun varetage inddrivelsen af afgifter. Denne funktion anses derfor ikke for væsentlig for at sikre en retfærdig og ikke diskriminerende adgang til infrastrukturen. Dette inddrivelsesbegreb skal som en undtagelse til den almindelige regel om denne forvalters uafhængighed fortolkes indskrænkende, som Kommissionen har understreget.

83 Ungarn sondrer mellem på den ene side udarbejdelsen og fastsættelsen af afgifter, som tilkommer VPE, og på den anden side inddrivelsen af afgifterne, der er overdraget infrastrukturforvalterne. Ifølge denne medlemsstat er faktureringen kun det tekniske udtryk for de afgifter, som er baseret på VPE's beregninger, og henhører således under inddrivelsen af disse.

84 Det bemærkes, at Kommissionen ikke har bestridt faktureringens tekniske eller mekaniske art. Det må også konstateres, at ifølge Kommissionen omfatter fastlæggelsen af afgifter foruden den generelle fastsættelse af afgifter i bekendtgørelsen om driften af nettet den konkrete beregning af de beløb, som skal betales af de forskellige brugere på grundlag af længden af den anvendte strækning.

85 Det fremgår af de indlæg, som Ungarn har afgivet, at VPE fastlægger de almindelige regler for afgiftspålæggelse i bekendtgørelsen om driften af nettet og fastsætter det beløb, som de individuelle brugere skal betale under hensyntagen til længden af den strækning, disse ønsker at benytte, dens kendetegn og de tjenesteydelser, som tilbydes i forbindelse med trafikken.

86 Eftersom den konkrete beregning af afgifternes størrelse i Ungarn foretages af VPE, kan det første argument, som Kommissionen har påberåbt sig, som tager udgangspunkt i, at faktureringen henhører under fastlæggelsen af afgifter, ikke tiltrædes.

87 Med det andet argument, som Kommissionen har fremført, gøres det gældende, at faktureringen gør det muligt for de omhandlede jernbanevirksomheder, dvs. MÁV og GySEV, at drage en konkurrencefordel heraf, i det omfang de får adgang til oplysninger om de tjenesteydelser, konkurrerende jernbanevirksomheder benytter, omfanget af disse samt køreplanerne.

88 Det bemærkes, at artikel 6, stk. 3, i direktiv 91/440 og artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/14 tillader en jernbanevirksomhed at inddrive eller opkræve afgifter. Det kan i denne forbindelse ikke udelukkes, at en sådan jernbanevirksomhed får kendskab til den dokumentation, der danner grundlag for de fakturaer, hvis inddrivelse vedkommende sørger for. Som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse, er der ikke nogen afgørende forskel mellem at fakturere ved mekanisk at anvende en formel til beregning af data, som meddeles opkrævningsenheden, og at opkræve beløbene på fakturaer, som er udfærdiget af tredjemand.

89 Det andet argument, som Kommissionen har fremført til støtte for det andet klagepunkt, kan derfor ikke tiltræde, og derfor skal dette klagepunkt forkastes.

Om det tredje klagepunkt vedrørende finansiel ligevægt hos infrastrukturforvalteren og incitamenter til nedbringelse af omkostningerne og afgifterne

Parternes argumenter

90 Kommissionen foreholder Ungarn, i strid med hvad der kræves i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/14, ikke at have fastsat vilkår, der sikrer, at infrastrukturforvalterne opnår finansiel ligevægt. Kommissionen har henvist til, at den kompetente minister ifølge jernbanelovens artikel 28, stk. 1, ved en kontrakt skal forpligte sig til at finansiere godkendte dokumenterede udgifter, som er afholdt inden for rammerne af den jernbanevirksomheds drift af nettet, hvortil det er overdraget at drive infrastrukturen. En sådan kontrakt er endnu ikke indgået.

91 Tilsvarende har Kommissionen gjort gældende, at den ungarske lovgivning i strid med bestemmelserne i artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/14 ikke indeholder incitamenter til nedbringelse af omkostningerne og afgifterne. Kommissionen har henvist til den nævnte jernbanelovs artikel 28, stk. 1, hvorefter den heri nævnte kontrakt skal tilskynde infrastrukturforvalterne til at nedbringe deres driftsomkostninger og netadgangsafgifterne.

92 Ungarn har hvad dette angår fremhævet, at et udkast til kontrakt som omhandlet i jernbanelovens artikel 28, stk. 1, er ved at blive udarbejdet i øjeblikket.

93 Kommissionen har i replikken anført, at den endnu ikke har modtaget det nævnte udkast til kontrakt, og at den derfor ikke kan vurdere, om disse nye bestemmelser er i overensstemmelse med direktiv 2001/14.

Domstolens bemærkninger

94 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2001/14, skal medlemsstaterne fastsætte vilkår for at sikre, at en infrastrukturforvalters regnskaber under normale forretningsvilkår og over en rimelig periode som et mindstemål udviser balance mellem på den ene side indtægterne fra afgifter, overskud af andre forretningsaktiviteter og statsfinansiering og på den anden side udgifterne til infrastrukturen. I medfør af artikel 6, stk. 2, gives infrastrukturforvalteren incitamenter til at nedbringe både omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne.

95 Det skal i den henseende konstateres, at Ungarn ikke har bestridt dette klagepunkt. Denne medlemsstat har kun gjort gældende, at udkastet til den kontrakt, som er omhandlet i jernbanelovens artikel 28, stk. 1, hvorved den kompetente minister forpligter sig til at finansiere udgifter afholdt inden for rammerne af infrastrukturdriften, og som skal tilskynde infrastrukturforvalterne til at nedbringe deres driftsomkostninger og netadgangsafgifterne, er ved at blive udarbejdet.

96 I henhold til fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, imidlertid vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 16.12.2010, sag C-89/09, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 12941, præmis 18, og af 14.4.2011, sag C-390/10, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 11).

97 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist var udkastet til kontrakt om gennemførelse af kravene i artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/14 endnu ikke blevet vedtaget.

98 Herefter må Kommissionens tredje klagepunkt til støtte for søgsmålet anses for begrundet.

Om det fjerde klagepunkt vedrørende fastsættelse af afgifterne på grundlag af de direkte omkostninger

Parternes argumenter

99 Kommissionen har gjort gældende, at den ungarske lovgivning ikke er i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14, da den, i strid med hvad der kræves i denne bestemmelse, for nærværende ikke indeholder nogen bestemmelse, der sikrer, at princippet om »direkte omkostninger« iagttages.

100 Ungarn har i svarskriftet anført, at VPE har udfærdiget bekendtgørelse nr. 83/2007 (X.6) GKM-PM, hvori det fastlægges, hvilken metode der skal anvendes ved fastsættelsen af afgifterne, og at metoden trådte i kraft den 12. december 2010 for en periode på fem år fra og med regnskabsåret 2010/2011. I medfør af denne metode er fastsættelsen af afgifterne baseret på faktiske oplysninger om omkostninger og præstationer for infrastrukturforvalternes sidste regnskab. Denne medlemsstat har endvidere anført, at en generel forhøjelse for grundydelserne er blevet fastsat i medfør af jernbanelovens artikel 55, stk. 8, således at afgifterne for adgang til infrastrukturen dækker passende omkostninger for de nævnte forvaltere. Det tilkommer den nationale transportmyndighed at kontrollere forhøjelsen af disse afgifter.

101 Kommissionen har i replikken anført, at det dokument, hvori metoden til fastsættelse af afgifterne godkendes, endnu ikke er blevet tilsendt den, og har på baggrund af svarskriftet bemærket, at den pågældende metode ikke forekommer den at opfylde kravene i artikel 7 i direktiv 2001/14.

102 Republikken Polen har peget på, at Kommissionen i den begrundede udtalelse anførte, at de direkte omkostninger, som er omhandlet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14, skal udgøre 35% af de samlede omkostninger, der er forbundet med at vedligeholde infrastrukturen. Ifølge denne medlemsstat er der ikke grundlag for denne bemærkning i direktiv 2001/14, eftersom begrebet omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten, ikke defineres i direktivet, og medlemsstaterne har en vis frihed ved fastsættelsen af afgifterne for adgang til infrastrukturen.

Domstolens bemærkninger

103 Med det fjerde klagepunkt kritiserer Kommissionen i det væsentlige den ungarske lovgivning for ikke at anvende princippet om direkte omkostninger som krævet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14.

104 I henhold til nævnte bestemmelse skal afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter fastsættes som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten, med forbehold af artikel 7, stk. 4 eller 5, eller artikel 8 i direktiv 2001/14.

105 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, dvs. den 8. december 2009, indeholdt den ungarske lovgivning ikke nogen metode for beregning af afgifterne baseret på de direkte omkostninger, eftersom denne trådte i kraft den 12. december 2010.

106 Herefter må Kommissionens fjerde klagepunkt til støtte for søgsmålet anses for begrundet.

107 Det følger af de foregående betragtninger, dels at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14, ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser, dels at Ungarn i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

108 I medfør af 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 Ungarn hver især har tabt på to ud af fire punkter, pålægges det derfor disse at bære deres egne omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen deres egne omkostninger.

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

1) Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, og artikel 7, stk. 3, 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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007, ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage alle de nødvendige love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser.

2) I øvrigt frifindes Ungarn.

3) Europa-Kommissionen og Ungarn bærer deres egne omkostninger.

4) Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter