Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 28 februari 2013 *

”Fördragsbrott — Utveckling av gemenskapens järnvägar — Tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet — Avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur — Direktiv 91/440/EEG och 2001/14/EG — Ofullständigt införlivande”

I mål C-473/10,

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

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Støvlbæk, B. Simon och A. Sipos, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Ungern, företrädd av M. Fehér, G. Koós och K. Szíjjártó, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, T. Müller och J. Očková, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar, B. Majczyna och M. Laszuk, samtliga 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,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 maj 2012,

* Rättegångsspråk: ungerska.

och efter att den 6 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

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

— artikel 6.3 i 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 rådets direktiv 2006/103/EG av den 20 november 2006 (EUT L 363, s. 344) (nedan kallat direktiv 91/440), och bilaga II till detta direktiv, och

— artiklarna 4.2, 14.2, 6.1, 6.2, 7.3, 8.1 och 11 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 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 (EUT L 315, s. 44) (nedan kallat direktiv 2001/14),

genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

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 anges 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.”

4 Skälen 11, 15 och 20 i direktiv 2001/14 har följande lydelse:

”(11) Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt.

…

(15) Det är önskvärt att ge järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren incitament att reducera driftsavbrott till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda.

…

(20) Infrastrukturförvaltare bör tillåtas en viss grad av flexibilitet för att möjliggöra en effektivare användning av infrastrukturnätet.”

5 I artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2001/14 anges följande:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter med beaktande av det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv 91/440/EEG.

Med beaktande av det nämnda villkoret om förvaltningsmässigt oberoende skall medlemsstaterna även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter eller delegera detta till infrastrukturförvaltaren. Infrastrukturförvaltaren skall fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift.

2. Om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag, i juridisk mening och med avseende på organisation eller beslutsfattande, skall de uppgifter som beskrivs i detta kapitel och är av annat slag än uppbörd av avgifter utföras av ett avgiftsorgan som är oberoende i förhållande till samtliga järnvägsföretag i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande.”

6 I artikel 6.1 första stycket och 6.2 i direktiv 2001/14 anges följande:

”1. Medlemsstaterna skall bestämma villkor, inklusive i förekommande fall krav på förskottsbetalning, för att under normala verksamhetsförhållanden och över en rimlig tidsperiod säkerställa balans i en infrastrukturförvaltares räkenskaper, så att inkomsterna från infrastrukturavgifter, överskott från annan affärsverksamhet och statlig finansiering åtminstone täcker utgifterna för infrastrukturen.

…

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.”

7 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.”

8 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.”

9 I artikel 14.2 i direktiv 2001/14 anges följande:

”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.”

Ungersk rätt

10 Genom 1993 års lag XCV om järnvägar inrättades år 2004 ett organ som är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen, Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (nedan kallat VPE).

11 Enligt 62 § i 2005 års lag CLXXXIII om järnvägstransport (2005 évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről, *Magyar Közlöny* 2005/172) (nedan kallad järnvägstransportlagen), ankommer det på VPE att tilldela tåglägen och fastställa avgifter.

12 I 28 § punkt 1 i järnvägstransportlagen anges följande:

”Ministern som handlar för statens räkning ska i samförstånd med finansministern ingå avtal om att finansiera de kostnader som ansetts vara skäliga inom ramen för förvaltningen av järnvägsnätet av det järnvägsföretag som anförtrotts uppgiften att förvalta det nationella järnvägsnätet och de anläggningar som hör till detta samt regionala järnvägar och de anläggningar som hör till dessa, och som varken täcks av avgiften för tillträde till nätet eller av företagets övriga verksamhet. Villkoren i nämnda avtal ska ge nätverksförvaltaren incitament att sänka förvaltningskostnaderna och avgifterna för tillträde till nätet utan att äventyra transportsäkerheten eller kvaliteten på tjänsterna.”

13 Enligt 31 § punkt 2 b i järnvägstransportlagen ”har infrastrukturförvaltaren ... i järnvägstrafiksäkerhetens intresse fram till dess att den farliga situationen upphör rätt att stänga av järnvägar eller järnvägslänkar som är utsatta för denna fara samt återta de tåglägen som tilldelats på berörda järnvägslänkar. Om avstängningen påverkar en järnvägsövergång ska den myndighet som är behörig för den berörda vägen informeras.”

14 I 55 § punkt 8 i järnvägstransportlagen anges följande:

”Om allt tyder på att nättillträdesavgiften inte kommer att täcka förvaltarens samtliga skäliga kostnader och utgifter för den fritt tillgängliga infrastrukturen, kan en allmän prishöjning göras med avseende på de tjänster som anges i 54 § punkterna 1 och 3–5 som inte får överstiga vad som krävs för att täcka samtliga skäliga kostnader och utgifter. Härvid ska järnvägsföretagens produktivitet, kravet på en effektiv användning av infrastrukturen, den gränsöverskridande järnvägstrafikens konkurrensförmåga och principerna om insyn och likabehandling beaktas.”

15 Förordning nr 83/2007 (X.6) GKM-PM behandlar ramen för avgiftssystemet för tillträde till järnvägsinfrastrukturen och de grundläggande reglerna om fastställande av avgifter för tillträde till infrastrukturen (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 I förordning nr 101/2007 (XX.22) GKM avseende formerna för det öppna tillträdet till järnvägsinfrastrukturen (*Magyar Közlöny* 2007/181) föreskrivs, i 23 § punkt 1, följande:

”Om en infrastrukturförvaltare återtagit ett tågläge med tillämpning av 31 § punkt 2 b i [järnvägstransportlagen], ska det organ som är behörigt för tilldelning av kapacitet på begäran av den berörda parten ge denna ett annat tågläge från den kapacitet som finns tillgänglig.”

17 Varje år offentliggör VPE en förordning om driften av järnvägsnätet (Hálózati Üzletszabályzat). I förordningen om driften av järnvägsnätet för år 2009–2010 föreskrivs följande i punkt 4.3 nionde stycket:

”[VPE] ska underrätta berörda mottagare, infrastrukturförvaltare och det organ som förvaltar järnvägarna om sina beslut om tilldelning av kapacitet.”

18 I punkt 4.8.1 i nämnda förordning, med rubriken ”Riktlinjer för återupprättande av normal tågtrafik”, föreskrivs följande:

”a) Vid avvikelser från den normala tidtabellen och tågplanen ska ledningen för infrastrukturförvaltarens operativa verksamhet vidta de åtgärder som krävs för att störningarna ska upphöra och för att återställa trafiken enligt tidtabell och tågplan. …

b) De som har tillträde till järnvägsnätet ska utse en fast kontaktperson som har behörighet att fatta beslut eller ett eget ledningsorgan, som i händelse av störningar eller fara ska underrättas av infrastrukturförvaltarens ledning och vars behov ska beaktas vid återupprättandet av normala driftsförhållanden.

c) Force majeure och andra exceptionella eller oförutsebara omständigheter:

— Infrastrukturförvaltaren är i händelse av störningar i järnvägstrafiken som uppkommit på grund av tekniska missöden eller olyckor skyldig att göra allt som står i dess makt för att återupprätta normala driftsförhållanden. Infrastrukturförvaltaren ska i detta syfte upprätta en nödplan som inbegriper de organ som ska underrättas i händelse av allvarliga olyckor eller allvarliga störningar i järnvägstrafiken.

— På begäran av nätverksförvaltaren ska det kommersiella järnvägsföretaget (mot ersättning) ställa de resurser till förfogande som anses som mest lämpliga för att skyndsamt återupprätta normala driftsförhållanden.

— I händelse av fara som gör att järnvägsnätet under en period blir oanvändbart får infrastrukturförvaltaren, efter att ha underrättat de berörda parterna, återta de tåglägen som tilldelats under den tid som behövs för att hantera situationen. [VPE] ska under denna period på den berörda partens begäran tilldela denne ett annat tågläge ur den kapacitet som är tillgänglig.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

19 Kommissionen sände den 26 januari 2008 en formell underrättelse till Ungern och uppmanade medlemsstaten att inkomma med synpunkter beträffande dess underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 och bilaga II till detta direktiv, samt artiklarna 4.2, 14.2, 3, 6.1, 6.2–6.5, 7.3, 8, 11 och 30.3 i direktiv 2001/14.

20 Ungern besvarade den formella underrättelsen den 22 augusti 2008. Denna skrivelse kompletterades med andra skrivelser, bland annat den av den 10 juni 2009.

21 Den 8 oktober 2009 sände kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den slog fast att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 och bilaga II till direktivet, samt artiklarna 4.2, 14.2, 6.1, 6.2, 7.3, 8.1 och 11 i direktiv 2001/14. Kommissionen anmodade Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet därav.

22 Genom skrivelse av den 16 december 2009 besvarade Ungern det motiverade yttrandet och bestred det av kommissionen påstådda fördragsbrottet.

23 Kommissionen fann inte Ungerns svar tillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan, som grundas på fem anmärkningar.

24 Genom beslut av domstolens ordförande den 15 februari 2011 tilläts Republiken Tjeckien, Republiken Lettland och Republiken Polen att intervenera till stöd för Ungerns yrkanden. Genom beslut av domstolens ordförande den 4 april 2011 tilläts Republiken Italien att intervenera till stöd för Ungerns yrkanden, med stöd av artikel 93.7 i domstolens rättegångsregler i den version som var tillämplig vid tidpunkten för detta beslut. Republiken Italien och Republiken Lettland inkom inte med några skriftliga yttranden, och de deltog ej heller i det muntliga förfarandet.

25 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 6 juni 2012 förklarade kommissionen att den återkallade den del av talan som grundades på den femte anmärkningen (om att artikel 11.1 i direktiv 2001/14 avseende inrättandet av ett system för att förbättra järnvägsnätets prestanda hade åsidosatts).

Talan

Den första anmärkningen, angående oberoende tilldelning av tåglägen

Parternas argument

26 Kommissionen har gjort gällande att ett järnvägsföretag enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 inte får fatta beslut som rör tilldelning av tåglägen, eftersom tilldelning av tåglägen är en väsentlig uppgift som syftar till att säkerställa ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till den infrastruktur som avses i bilaga II till samma direktiv, med avseende på vilken kravet på oberoende är tillämpligt. Tilldelningen av infrastrukturkapacitet ska följaktligen skötas av ett oberoende organ.

27 Trafikförvaltning omfattas emellertid av tilldelning av tåglägen och borde i Ungern utföras av VPE, som är ett organ som är oberoende i förhållande till järnvägsföretag, och inte av MÁV Zrt. (nedan kallat MÁV) och GySEV Zrt. (nedan kallat GySEV), vilka är såväl järnvägsföretag som infrastrukturförvaltare.

28 Kommissionen har anfört att trafikförvaltaren måste ha kännedom om besluten om tilldelning av kapacitet för att kunna utföra denna uppgift. Om, i Ungern, infrastrukturförvaltarna MÁV och GySEV i enlighet med förordningen om driften av järnvägsnätet underrättas om samtliga beslut om tilldelning av kapacitet avseende sina konkurrenter, blir de således i praktiken deltagare i detta förfarande för tilldelning av kapacitet.

29 Kommissionen har vidare gjort gällande att ett järnvägsföretag som sköter trafikförvaltningen har en konkurrensfördel, eftersom det för att kunna utföra de därmed förenade uppgifterna nödvändigtvis förfogar över detaljerad information om de tjänster som järnvägsföretagen tillhandahåller, om omfattningen av dessa tjänster och om deras tågplaner. Det strider emellertid mot artikel 6.3 i direktiv 91/440 och artikel 14.2 i direktiv 2001/14 att ett järnvägsföretag, oavsett vilket, genom trafikförvaltningsverksamhet kan få kännedom om konkurrenternas användning av infrastrukturen eller att det under vissa förhållanden kan fatta beslut som rör tilldelning av tåglägen eller tilldelning av infrastrukturkapacitet.

30 Dessutom innebär, enligt kommissionen, trafikförvaltning i händelse av trafikstörningar eller fara att trafikförvaltaren ska vidta de åtgärder som krävs för att återställa normal tågtrafik. I ett sådant fall har trafikförvaltaren inget annat val än att avvika från den tidsplan som fastställts i ett tidigare skede för att omfördela tillgängliga tåglägen och nätkapacitet. I Ungern ankommer det på de båda infrastrukturförvaltarna att vidta åtgärder för att avhjälpa störningen med beaktande av järnvägsföretagens behov.

31 Kommissionen har inte bestritt att trafikförvaltaren normalt sett enbart ska genomföra VPE:s beslut och se till att tågen kör enligt tågplan och inte har något inflytande över beslut om tilldelning av kapacitet eller tåglägen. Den omständigheten att förvaltaren vidtar åtgärder lokalt för att återställa tågtrafiken i händelse av fara eller störningar innebär däremot, enligt kommissionen, att trafikförvaltaren fattar beslut som rör tilldelning av tåglägen och att han förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Återtagandet av ett tågläge är också en åtgärd som utgör en väsentlig uppgift som har samband med tilldelning av tåglägen i den mening som avses i bilaga II till direktiv 91/440.

32 Vad gäller förhållandet mellan trafikförvaltningen och infrastrukturförvaltningen har kommissionen erinrat om att det krav på oberoende som gäller för tilldelning av tåglägen även är tillämpligt när tilldelningen äger rum inom ramen för trafikförvaltning. Denna förvaltning omfattar flera uppgifter som uppenbarligen inte har något samband med tilldelning av tåglägen, såsom konstruktion och underhåll av spår och andra investeringar som järnvägsföretag kan anförtros.

33 Ungern har gjort gällande att enligt artikel 6.3 i nämnda direktiv 91/440 är väsentliga uppgifter den verksamhet som uttryckligen anges i bilaga II till direktivet och att det i andra stycket i artikel 6.3 på ett icke uttömmande sätt anges vilka uppgifter som, även om de kan utgöra sådan verksamhet som avses i nämnda bilaga II eller ha anknytning till denna, trots detta kan utföras av järnvägsföretag.

34 Enligt den ungerska lagstiftningen har trafikförvaltaren inte rätt att omfördela tåglägen; inte ens i händelse av fara eller störningar. Det ankommer enbart på VPE, i egenskap av oberoende organ, att tilldela tåglägen och att omfördela infrastrukturkapacitet.

35 Trafikförvaltarens huvudsakliga uppgift består i att genomföra beslut om tilldelning av kapacitet och tilldelning av tåglägen som fattats av VPE. Trafikförvaltaren har inte rätt att fatta beslut på detta område och kan varken kontrollera de tåglägen som tilldelats eller kapaciteten. VPE kan inom ramen för sin ständiga beredskapstjänst dygnet runt motta och behandla ansökningar om tilldelning av tåglägen varje tid på dygnet.

36 Inte heller i händelse av fara eller trafikstörning kan trafikförvaltaren tilldela kapacitet. I det fallet kan förvaltaren för att återställa normal tågtrafik ingripa direkt och vidta åtgärder för att så snabbt som möjligt säkerställa att ett så stort antal tåglägen som möjligt och så stor kapacitet som möjligt som tilldelats av VPE används. Om tåglägen inte kan användas, trots de åtgärder som vidtagits, kan emellertid infrastrukturförvaltaren återkalla ett tågläge. Ungern har anfört att tåglägen endast kan återtas när en järnvägslänk under en period inte kan användas och tågtrafik under alla omständigheter inte kan äga rum på grund av fara. Det rör sig således inte om ett godtyckligt beslut om att förbjuda användningen av ett järnvägsspår, utan om en tillfällig avstängning av en järnvägslänk av säkerhetsskäl, och under denna period ska VPE försöka ställa ett annat tågläge till det berörda järnvägsföretagets förfogande.

37 Ungern har anfört att återställande av normal tågtrafik, som omfattar tekniska åtgärder och trafiksäkerhetsåtgärder, å ena sidan, och ny tilldelning av tåglägen som det ankommer på VPE att genomföra, å andra sidan, utgör två olika typer av verksamhet.

38 Trafikförvaltaren har följaktligen, enligt Ungern, inte något inflytande på tilldelningen av tåglägen, eftersom detta sker innan tågtrafiken satts i gång. Infrastrukturförvaltaren måste ingå avtal med dem som tilldelats tåglägen som motsvarar det tågläge som tilldelats och låta deras tåg köra på de tåglägen som tilldelats, eftersom infrastrukturförvaltaren i annat fall riskerar rättsföljder i enlighet med avtalet. Att erhålla kännedom om beslut om tilldelning av kapacitet efter det att dessa beslut antagits är följaktligen inte att jämställa med antagande av ett beslut om tilldelning av tåglägen och gör det inte heller möjligt för infrastrukturförvaltaren att få en konkurrensfördel.

39 Ungern har anfört att trafikförvaltningen snarare omfattas av infrastrukturförvaltning, varför det både skulle vara orealistiskt att skilja dessa två verksamheter åt och innebära ett hinder för det praktiska genomförandet av god trafikförvaltning. Det har för övrigt hänvisats till det nära sambandet mellan trafikförvaltning och infrastrukturförvaltning i direktiv 91/440. I artikel 3 andra strecksatsen i detta direktiv föreskrivs nämligen att skötseln av styr- och säkerhetssystemen kan ingå i infrastrukturförvaltarens uppgifter.

40 Republiken Polen har angett att den stödjer den argumentation som framförts av Ungern, om att ett eventuellt ingrepp av trafikförvaltaren i händelse av trafikstörning eller fara inte innebär en ny tilldelning av tåglägen. Det rör sig om ad hoc-åtgärder vilka enbart det organ som sköter den löpande förvaltningen av tågtrafiken kan vidta.

41 Republiken Polen har även erinrat om att det enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 enbart krävs att målet att säkerställa ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen uppnås. I skäl 11 i direktiv 2001/14 hänvisas till detta mål. Enligt Republiken Polen har kommissionen inte anfört något argument i sak eller i rättsligt hänseende som visar att Ungern inte har uppnått detta mål.

Domstolens bedömning

42 Kommissionen har som första argument i huvudsak kritiserat den ungerska lagstiftningen för att den innebär att trafikförvaltningen anförtros åt två infrastrukturförvaltare, närmare bestämt MÁV och GySEV, vilka även är järnvägsföretag, och inte åt VPE, som är ett oberoende organ. Enligt kommissionen ingår nämligen trafikförvaltning delvis i tilldelning av tåglägen.

43 Kommissionen och Ungern har olika åsikter avseende frågan huruvida trafikförvaltning – särskilt i händelse av trafikstörningar eller fara – omfattar beslut om tilldelning av tåglägen, och, om så är fallet, huruvida denna förvaltning ska vara förbehållen ett oberoende organ.

44 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 väsentliga uppgifter, vilka uppräknas i bilaga II till direktivet.

45 I denna bilaga II anges att väsentliga uppgifter i den mening som avses i nämnda artikel 6.3 är, för det första, förberedelse och beslutsfattande i samband med tillstånd för järnvägsföretag, för det andra, beslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen inbegripet både fastställande och bedömning av tillgänglighet samt tilldelning av individuella tåglägen, för det tredje, beslutsfattande i samband med fastställande och uttag av avgifter för infrastruktur, samt, för det fjärde, kontroll av att skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster uppfylls vid tillhandahållandet av vissa tjänster.

46 Förvisso anges i denna bilaga II beslutsfattande i samband med tilldelning av tåglägen som en väsentlig uppgift som ska anförtros ett oberoende organ. Emellertid nämns i bilagan inget om trafikförvaltning. Om unionslagstiftaren hade avsett att detta skulle anses som en väsentlig uppgift skulle den ha angett detta uttryckligen genom att ta med denna uppgift i bilagan.

47 Vidare erinras i skäl 11 i direktiv 2001/14 om syftet att säkerställa att alla järnvägsföretag får tillträde till infrastruktur under rättvisa och icke-diskriminerande villkor. I detta skäl anges att systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt.

48 Strävandena för att uppnå detta mål kommer till uttryck i principen om oberoende tilldelning av infrastrukturkapacitet som slås fast i artikel 14.2 i direktiv 2001/14. I denna bestämmelse anges att om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen ska den tilldelning som avses i punkt 1 i nämnda artikel och som beskrivs i kapitel III i direktivet, med rubriken ”Tilldelning av infrastrukturkapacitet”, utföras av ett tilldelningsorgan som är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen.

49 Bland de uppgifter som enligt kapitel III måste anförtros ett oberoende organ kan nämnas kapacitetstilldelningsförfarandet, samarbetet för att effektivt tilldela infrastrukturkapacitet på mer än ett järnvägsnät, upprättandet av en tågplan en gång per kalenderår, ad hoc-tilldelning av enskilda tåglägen och samordning av begärda tåglägen för att finna bästa möjliga lösning på alla önskemål. Den verksamhet av administrativ natur som i huvudsak består i planering, fastställandet av tågplanen och ad hoc-tilldelning av enskilda tåglägen ska följaktligen anses ingå i den väsentliga uppgiften tilldelning av kapacitet i den mening som avses i direktiven 91/440 och 2001/14.

50 I artikel 2 led l i direktiv 2001/14 definieras tågläge som den infrastrukturkapacitet som behövs för att köra ett visst tåg från en plats till en annan under en viss tidsperiod. Tilldelningen av ett tågläge till ett järnvägsföretag genom att det tas med i tågplanen eller genom ett ad hoc-beslut i enlighet med artikel 23 i direktivet innebär för detta företag en rätt att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet. Denna tolkning har stöd i artikel 13.2 första stycket i direktivet, i vilket talas om ”[r]ätten att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet i form av ett tågläge”.

51 Trafikförvaltning inbegriper således inte vid en första anblick beslut som rör tilldelning av tåglägen, vilka vad gäller järnvägsföretagen innebär att de tilldelas rätten att utnyttja infrastrukturkapacitet genom att tas med i tågplanen eller genom individuella ad hoc-beslut.

52 Det kan å andra sidan konstateras att enligt artikel 2 led h i direktiv 2001/14 kan förvaltning av infrastruktur även inbegripa hantering av kontroll- och säkerhetssystem för infrastrukturen.

53 Det kan tilläggas att även om trafikförvaltning inte definieras i direktiven 91/440 och 2001/14 ger punkt 1 i bilaga II till sistnämnda direktiv vissa upplysningar härvidlag. I denna bestämmelse ges nämligen en uppräkning av de tillträdestjänster som ingår i det minimipaket som ska tillhandahållas järnvägsföretagen. Bland dessa ingår bland annat, i punkt 1 d, trafikledning inklusive signalsystem, kontroll, tågklarering samt överföring och tillhandahållande av information om tågrörelser, och, i punkt 1 e, all övrig information som behövs för att utföra eller driva den järnvägstrafik för vilken kapacitet har tilldelats.

54 Följaktligen inbegriper trafikförvaltning sådan verksamhet som ingår i förvaltning av infrastruktur, men som inte består i att fatta beslut om tilldelning av tåglägen utan i att genomföra sådana beslut. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 59 i sitt förslag till avgörande utgör trafikförvaltning en verksamhet som syftar till att säkerställa ett effektivt och säkert utövande av rätten att utnyttja järnvägsnätets kapacitet i form av tåglägen.

55 Av ovanstående följer att trafikförvaltning inte kan anses vara en väsentlig uppgift som måste anförtros ett oberoende organ. 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. Trafikförvaltningen kan således anförtros en infrastrukturförvaltare som också är ett järnvägsföretag, såsom är fallet i Ungern.

56 Kommissionens argument att vidtagandet av nödvändiga åtgärder för att i händelse av trafikstörning eller fara återställa normal tågtrafik (inbegripet återtagande av tåglägen) innebär en tilldelning av tåglägen föranleder ej annan slutsats.

57 I artikel 29 i direktiv 2001/14 förskrivs nämligen att det är möjligt att vidta nödvändiga åtgärder i händelse av störningar i tågtrafiken på grund av tekniska missöden eller olyckor, liksom i en nödsituation och om det är absolut nödvändigt på grund av ett fel som gör att infrastrukturen under en period blir oanvändbar.

58 Domstolen konstaterar att även om denna bestämmelse återfinns i kapitel III i nämnda direktiv, som gäller tilldelning av kapacitet, fanns den inte med i kommissionens ursprungliga direktivförslag. Bestämmelsen infördes genom gemensam ståndpunkt (EG) nr 28/2000 av den 28 mars 2000 antagen av rådet i enlighet med det i artikel 251 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen angivna förfarandet, inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av banavgifter och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT C 178, s. 28).

59 Vidare konstaterar domstolen att denna bestämmelse avser särskilda åtgärder som är nödvändiga vid störningar i tågtrafiken för att av säkerhetsskäl återställa normal tågtrafik, till skillnad från andra bestämmelser i kapitel III vilka gäller upprättandet av tågplanen och ad hoc-tilldelningen av individuella tåglägen. De åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 29 i direktiv 2001/14 kan således inte anses direkt röra den väsentliga uppgiften tilldelning av kapacitet eller tilldelning av tåglägen i den mening som avses i artikel 14.2 i detta direktiv, en uppgift som måste anförtros ett oberoende tilldelningsorgan. Det rör sig snarare om tillfälliga åtgärder som skyndsamt måste vidtas för att hantera en viss situation och säkerställa att rätten till tillgång till kapacitet i form av tåglägen faktiskt kan utövas i enlighet med tågplanen av den som tilldelats denna rätt.

60 Vidtagandet av sådana åtgärder ingår således i trafikförvaltningen och omfattas inte av kravet på oberoende, varför en infrastrukturförvaltare som också är ett järnvägsföretag kan anförtros en sådan uppgift.

61 Denna slutsats har för det första stöd av ordalydelsen i artikel 2 led h i direktiv 2001/14, i vilken anges att infrastrukturförvaltaren kan anförtros hantering av kontroll- och säkerhetssystem för infrastrukturen. För det andra är en sådan slutsats förenlig med de ändamål som eftersträvas med

direktiv 2001/14. Det framgår nämligen av skälen 15 och 20 i direktivet att infrastrukturförvaltaren ska ges incitament att reducera driftsavbrott och förbättra järnvägsnätets prestanda, och tillåtas en viss grad av flexibilitet för att möjliggöra en effektivare användning av infrastrukturnätet.

62 I förevarande fall är tilldelningen i Ungern av rätten till en viss kapacitet i form av tåglägen en väsentlig uppgift som uteslutande anförtros VPE. Enligt den tillämpliga ungerska lagstiftningen ska vid trafikstörningar eller fara infrastrukturförvaltarna, det vill säga MÁV och GySEV, vidta nödvändiga åtgärder för att återställa normala driftsförhållanden, och de kan även av säkerhetsskäl återta tåglägen. I dessa fall ankommer det på VPE att göra en ny fördelning av tåglägen.

63 Under dessa förhållanden kan det, i motsats till vad kommissionen har hävdat, inte anses att den ungerska lagstiftningen inte är förenlig med kraven i artikel 6.3 i direktiv 91/440 och artikel 14.2 i direktiv 2001/14, för att den tillåter infrastrukturförvaltare att vid trafikstörningar och faror vidta nödvändiga åtgärder för att återställa normala driftsförhållanden.

64 Domstolen ska även pröva kommissionens argument om att trafikförvaltaren, för att kunna utföra de uppgifter som är förenade med förvaltningen, måste hållas underrättad om besluten om tilldelning av kapacitet, med innebörden att MÁV och GySEV, genom att de blir underrättade om alla beslut om tilldelning av kapacitet rörande konkurrenterna, således i praktiken deltar i förfarandet för tilldelning av kapacitet.

65 Detta argument kan inte godtas. Trafikförvaltaren påverkar nämligen inte förfarandet för antagandet av beslut om tilldelning av kapacitet bara för att denna informeras om dessa beslut. Såsom domstolen har fastslagit i punkt 54 i denna dom består trafikförvaltning av genomförandet av beslut om tilldelning av tåglägen som antagits av det oberoende tilldelningsorganet. Trafikförvaltning sker således med nödvändighet efter det att nämnda beslut har antagits. Enligt den tillämpliga ungerska lagstiftningen ska vidare infrastrukturförvaltaren sluta ett avtal med den som tilldelats rätt till tillträde, vilket ska vara i överensstämmelse med tilldelade trafiklägen, och låta dess tåg köra på de tåglägen som tilldelats, vid äventyr av sanktioner. MÁV och GySEV kan följaktligen inte anses ha något inflytande över antagandet av beslut om tilldelning av kapacitet.

66 På samma sätt kan upplysningarna om beslut angående tilldelning av kapacitet till deras konkurrenter inte medföra en konkurrensfördel för MÀV och GySEV. För det första erhåller de nämligen denna kännedom efter det att det oberoende organet, i detta fall VPE, har fattat dessa beslut. För det andra finns dessa beslut normalt med i tågplanerna, vilka till sin natur är tillgängliga för utomstående. Domstolen erinrar också om att det enligt artikel 6.3 andra stycket i direktiv 91/440 är tillåtet för ett järnvägsföretag att ansvara för infrastrukturförvaltningen, med undantag för väsentliga uppgifter. Unionslagstiftaren måste således nödvändigtvis ha medgett att när underhållet av järnvägsnätet utförs av ett järnvägsföretag måste detta företag kunna få tillgång till upplysningar om fördelningen av tåglägen, och detta även om företaget inte ansvarar för trafikförvaltningen.

67 Av ovanstående följer att kommissionens talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen, angående oberoendet hos funktionen för fastställande och uttag av avgifter

Parternas argument

68 Kommissionen har gjort gällande att enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 och artikel 4.2 i direktiv 2001/14 kan järnvägsföretag inte fatta beslut angående fastställandet av avgifter, utan kan enbart ges befogenhet att utta dessa avgifter. Enligt ovannämnda bestämmelser ska fastställande av avgifter säkerställas av ett oberoende avgiftsorgan.

69 Kommissionen har anfört att den ungerska lagstiftningen strider mot dessa båda bestämmelser i den mån som infrastrukturförvaltarna MÁV och GySEV, som också är järnvägsföretag, ställer ut detaljerade fakturor avseende avgifter som ska betalas för användning av infrastrukturen.

70 Kommissionen har anfört att uttrycket ”fastställa[nde av] avgiften för utnyttjande av infrastruktur” i artikel 4.1 andra stycket i direktiv 2001/14 ska tolkas dels på så sätt att det omfattar allmänt fastställande av avgifter som består i att skriftligen i driftsförordningen fastställa storleken på avgiften för varje järnvägslänk per kilometer, dels som en konkret beräkning av de belopp som ska betalas av olika användare på grundval av längden på den järnvägslänk som används. Av artikel 4.2 i nämnda direktiv följer att möjligheten för en icke-oberoende infrastrukturförvaltare att överta ansvaret för uppbörden av avgifter ska tolkas restriktivt, eftersom det rör sig om ett undantag från huvudregeln.

71 Kommissionen anser att ett järnvägsföretag som har anförtrotts uppgiften att utställa detaljerade fakturor för avgifter har en konkurrensfördel, eftersom dessa fakturor nödvändigtvis bland annat hänför sig till de tjänster som det konkurrerande järnvägsföretaget använt, omfattningen av dessa tjänster och tidpunkten för deras användning. I artikel 6.3 i direktiv 91/440 hänvisas emellertid uttryckligen till principen om ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde.

72 Ungern har bestritt att infrastrukturförvaltarna, det vill säga MÁV och GySEV, fattar beslut om fastställandet av avgifter, eftersom endast faktureringen överlåtits på dem, vilken ingår i uppbörd av avgifter som inte är en väsentlig uppgift i den mening som avses i direktiv 91/440, som ska utföras av ett oberoende organ. Fakturering är enbart ett tekniskt medel som krävs för uttag av nämnda avgifter.

73 Ungern gör en åtskillnad mellan beräkningen av avgifter, det faktiska fastställandet av avgifter och uppbörden av desamma. Det första av dessa begrepp motsvarar fastställandet av olika regler för uttag av avgifter som genomförs av den aktuella medlemsstaten eller infrastrukturförvaltaren. Det faktiska fastställandet av dessa avgifter består i att fastställa olika enskilda avgifter som ett bestämt järnvägsföretag ska betala i en konkret situation för de tjänster som utnyttjats. Det ankommer på VPE i egenskap av oberoende organ som har erkänts av kommissionen att utföra de uppgifter som sammanhänger med beräkning och fastställande av avgifter. Uppbörd av avgifter betecknar den konkreta betalningen av de fastställda avgifterna till infrastrukturförvaltaren. Faktureringen är enbart den tekniska överföringen av avgifter som grundar sig på VPE:s beräkningar och omfattas följaktligen varken av beräkning av avgifter eller av det konkreta fastställandet av desamma, utan av uppbörd av avgifter.

74 Ungern har ifrågasatt att tillgång till information som erhållits ur detaljerade fakturor skulle innebära en snedvridning av konkurrensen, eftersom infrastrukturförvaltaren inte har något materiellt inflytande på fastställandet av avgifter för tillträde till järnvägsnätet. Infrastrukturförvaltaren har dessutom nödvändigtvis kännedom om dessa uppgifter genom andra källor, till exempel genom det avtal som ingåtts med järnvägsföretaget.

75 Republiken Polen har, i likhet med Ungern, gjort gällande att faktureringen inte består i att fastställa storleken på avgifter och inte heller i att fatta beslut om de frågor som har samband med uttag av dessa avgifter utan utgör en sådan del av processen för fastställande och uttag av avgifter som avses i artikel 4.2 i direktiv 2001/14. Faktureringen utgör nämligen en sekundär verksamhet som syftar till att med hjälp av matematiska beräkningar fastställa ett resultat utifrån en avgift som fastställts på förhand och utifrån de tåglägen som tilldelats i ett tidigare skede och användningen av dessa.

Domstolens bedömning

76 Det framgår av artikel 6.3 i direktiv 91/440 jämförd med bilaga II till direktivet och artikel 4.2 i direktiv 2001/14 att fastställandet av avgifter är en väsentlig uppgift för ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen, vilken ska utföras av ett avgiftsorgan som är

oberoende i förhållande till järnvägsföretagen, i juridisk mening och med avseende på organisation och beslutsfattande. Ett järnvägsföretag som också är infrastrukturförvaltare kan i enlighet med dessa bestämmelser endast anförtros uttag eller uppbörd av avgifterna.

77 Kommissionen har med denna anmärkning i huvudsak kritiserat den ungerska lagstiftningen för att den överlåter faktureringen av avgifterna till MÁV och GySEV – det vill säga två järnvägsföretag som också är infrastrukturförvaltare – trots att fakturering, enligt kommissionen, ingår i bestämning av avgifter, och dessa företag därigenom erhåller en konkurrensfördel.

78 Vad gäller frågan huruvida fakturering ingår i bestämning av avgifter erinrar domstolen om att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 ska fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter, och också kan fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter, samtidigt som det förvaltningsmässiga oberoendet för infrastrukturförvaltaren ska iakttas. Det ankommer på sistnämnda att fastställa avgifterna och ansvara för uppbörden av dessa.

79 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande föreskriver direktiv 2001/14 genom användningen av ordet ”fastställa” att avgiftssystemet ska vara förbehållet infrastrukturförvaltare som är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen. Fastställandet av avgifterna innebär att förvaltaren måste ha ett visst handlingsutrymme för att åtminstone kunna anta beslut som innebär val och bedömningar avseende faktorer eller parametrar som ligger till grund för beräkningen.

80 Denna slutsats har stöd i det regelverk som artikel 4.1 i direktiv 2001/14 ingår i.

81 Genom artikel 30 i direktiv 2001/14 upprättas nämligen ett regleringsorgan som ska kontrollera de beslut som fattas av infrastrukturförvaltaren vad avser, bland annat, avgiftssystemet och nivå eller struktur i fråga om infrastrukturavgifter. I artikel 8.2 i direktivet anges att infrastrukturförvaltare får fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för vissa särskilda investeringsprojekt. Enligt artikel 9 i direktivet får infrastrukturförvaltaren införa program med rabatter på de avgifter som tas ut av operatörerna, för att beakta den faktiska besparingen av administrativa kostnader eller för att uppmuntra till användning av avsevärt underutnyttjade linjer.

82 Av artikel 4.2 i direktiv 2001/14 följer dock att om infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen, i juridisk mening och med avseende på organisation eller beslutsfattande, får infrastrukturförvaltaren endast anförtros uppbörden av avgifter. Denna uppgift anses således inte vara väsentlig för att säkerställa ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen. Eftersom detta är ett undantag från huvudregeln om denna förvaltares oberoende ska begreppet uppbörd tolkas strikt, såsom kommissionen har påpekat.

83 Ungern gör skillnad mellan, å ena sidan, utformandet och fastställandet av avgifterna, vilket ankommer på VPE, och, å andra sidan, uppbörden av dessa avgifter, vilket anförtrotts infrastrukturförvaltarna. Enligt Ungern är faktureringen enbart den tekniska överföringen av de avgifter som grundar sig på VPE:s beräkningar, och den ingår således i uppbörden av avgifterna.

84 Domstolen noterar att kommissionen inte har bestritt faktureringens tekniska eller mekaniska natur. Det kan även konstateras att enligt kommissionen inbegriper fastställandet av avgifterna, förutom det allmänna fastställandet av avgifterna i driftsförordningen för järnvägsnätet, den konkreta beräkningen av de belopp som ska betalas av olika användare på grundval av längden på den järnvägslänk som används.

85 Det framgår dock av de inlagor som Ungern inkommit med att VPE fastställer de allmänna reglerna för avgifterna i driftsförordningen för järnvägsnätet och fastställer det belopp som ska betalas av de individuella användarna på grundval av längden på den järnvägslänk som dessa önskar använda, dess egenskaper och de tjänster som erbjuds inom ramen för driften.

86 Eftersom den konkreta beräkningen av avgifternas belopp i Ungern utförs av VPE kan kommissionens första argument – att faktureringen ingår i fastställandet av avgifterna – inte godtas.

87 Det andra argument som kommissionen har anfört är att faktureringen gör det möjligt för de berörda järnvägsföretagen, det vill säga MÁV och GySEV, att erhålla en konkurrensfördel, eftersom dessa kan få tillgång till upplysningar om tjänster som de konkurrerande järnvägsföretagen använt, omfattningen av dessa tjänster och tidpunkten för deras användning.

88 Domstolen konstaterar att det enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 och artikel 4.2 i direktiv 2001/14 är tillåtet för ett järnvägsföretag att handha uppbörd eller uttag av avgifterna. Det kan i detta sammanhang inte uteslutas att ett sådant järnvägsföretag erhåller kännedom om de bestyrkande uppgifter som ligger till grund för de fakturor som företaget ska tillse uppbörden av. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande föreligger det härvidlag ingen avgörande skillnad mellan fakturering genom en mekanisk användning av en beräkningsmetod på uppgifter som lämnats till det organ som tar ut avgiften, och uttag av belopp angivna i fakturor som ställts ut av tredje man.

89 Kommissionens andra argument kan således inte godtas, och kommissionens talan kan därmed inte vinna bifall såvitt avser någon del av den andra anmärkningen.

Den tredje anmärkningen, angående finansiell balans hos infrastrukturförvaltaren och incitament för att sänka kostnader och avgifter

Parternas argument

90 Kommissionen har klandrat Ungern för att inte ha definierat de villkor som ska säkerställa en finansiell balans hos infrastrukturförvaltare, i strid med vad som krävs i artikel 6.1 i direktiv 2001/14. I 28 § punkt 1 i järnvägstransportlagen föreskrivs att den behöriga ministern ska ingå avtal om att finansiera de utgifter som ansetts skäliga inom ramen för förvaltningen av järnvägsnätet och som uppkommit för det järnvägsföretag som anförtrotts uppgiften att förvalta infrastrukturen. Ett sådant avtal har emellertid ännu inte ingåtts.

91 Kommissionen har dessutom gjort gällande att den ungerska lagstiftningen i strid med bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 2001/14 inte innehåller incitament att sänka kostnader och avgifter. Kommissionen har härvidlag hänvisat till 28 § punkt 1 i järnvägstransportlagen, i vilken det föreskrivs att det där angivna avtalet ska ge infrastrukturförvaltare incitament att sänka sina förvaltningskostnader och avgifterna för tillträde till järnvägsnätet.

92 Ungern har i detta avseende gjort gällande att ett förslag till avtal i den mening som avses i artikel 28 § punkt 1 i järnvägstransportlagen för närvarande håller på att utarbetas.

93 Kommissionen har i sin replik påpekat att den ännu inte har erhållit detta förslag till avtal och att den således inte kan bedöma om dess klausuler är förenliga med direktiv 2001/14.

Domstolens bedömning

94 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 6.1 första stycket i direktiv 2001/14 ska medlemsstaterna bestämma villkor för att under normala verksamhetsförhållanden och över en rimlig tidsperiod säkerställa balans i en infrastrukturförvaltares räkenskaper, så att inkomsterna från infrastrukturavgifter, överskott från annan affärsverksamhet och statlig finansiering åtminstone täcker utgifterna för infrastrukturen. Enligt punkt 2 i samma artikel ska infrastrukturförvaltaren ges incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter.

95 Det räcker i detta sammanhang att konstatera att Ungern inte har bestritt denna anmärkning. Ungern har begränsat sig till hänvisa till att ett förslag till avtal i den mening som avses i 28 § punkt 1 i järnvägstransportlagen – i vilket den behöriga ministern förbinder sig att finansiera de utgifter som uppkommer inom ramen för infrastrukturförvaltningen och som ska ge infrastrukturförvaltarna incitament att sänka sina förvaltningskostnader och avgifter för tillträde till järnvägsnätet – håller på att utarbetas.

96 Det följer av fast rättspraxis 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 16 december 2010 i mål C-89/09, kommissionen mot Frankrike, REU 2010, s. I-12941, punkt 18, och av den 14 april 2011 i mål C-390/10, kommissionen mot Luxemburg, punkt 11).

97 Det är i förevarande fall visat att vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet hade förslaget till det avtal som syftar till att uppfylla kraven i artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2001/14 ännu inte antagits.

98 Av det anförda följer att kommissionens talan ska vinna bifall såvitt avser den tredje anmärkningen.

Den fjärde anmärkningen, angående fastställandet av avgifter på grundval av direkta kostnader

Parternas argument

99 Kommissionen har gjort gällande att den ungerska lagstiftningen inte är förenlig med artikel 7.3 i direktiv 2001/14, eftersom den i strid med denna bestämmelse för närvarande inte innehåller någon bestämmelse genom vilken tillämpningen av principen om direkta kostnader säkerställs.

100 Ungern har i sitt svaromål gjort gällande att VPE har utfärdat förordning nr 83/2007 (X.6) GKM-PM, i vilken metoden för fastställande av avgifter fastställs, och vilken trädde i kraft den 12 december 2010 för en period om fem år från och med regleringsåret 2010/11. Enligt denna metod ska avgifterna fastställas på grundval av faktauppgifter om infrastrukturförvaltarnas kostnader och resultat för det senaste regleringsåret. Enligt Ungern har det i enlighet med 55 § punkt 8 i järnvägstransportlagen beslutats om en allmän prishöjning för bastjänsterna för att avgifterna för tillträde till infrastrukturen ska täcka dessa förvaltares skäliga kostnader. Det ankommer på den nationella transportmyndigheten att kontrollera denna avgiftshöjning.

101 Kommissionen har i sin replik anfört att den ännu inte har fått den handling genom vilken metoden för fastställande av avgifter godkändes och har angett att såvitt framgår av svaromålet förefaller denna metod inte uppfylla kraven i artikel 7 i direktiv 2001/14.

102 Republiken Polen har påpekat att kommissionen i sitt motiverade yttrande anfört att de direkta kostnader som avses i artikel 7.3 i direktiv 2001/14 ska uppgå till 35 procent av de totala kostnaderna för underhållet av infrastrukturen. Enligt Polen saknar detta påstående stöd i direktiv 2001/14, eftersom begreppet kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs inte definieras och medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av avgifter för tillträde till infrastrukturen.

Domstolens bedömning

103 Genom sin fjärde anmärkning kritiserar kommissionen i huvudsak den ungerska lagstiftningen för att den inte tillämpar principen om direkta kostnader, vilket krävs enligt artikel 7.3 i direktiv 2001/14.

104 Enligt nämnda bestämmelse ska 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 punkterna 4 eller 5 i nämnda artikel 7 eller artikel 8 i samma direktiv.

105 Det är i förevarande fall visat att vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 8 december 2009, fanns det i den ungerska lagstiftningen inte någon metod för att beräkna avgifter på grundval av direkta kostnader, eftersom denna metod började gälla den 12 december 2010.

106 Av det anförda följer att kommissionens talan ska vinna bifall såvitt avser den fjärde anmärkningen.

107 Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.1, 6.2 och 7.3 i direktiv 2001/14 genom att inte inom föreskriven frist anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser, samt att talan i övrigt ska ogillas.

Rättegångskostnader

108 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionen och Ungern har tappat målet avseende vardera två av de fyra grunderna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Republiken Tjeckien och Republiken Polen ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.1, 6.2 och 7.3 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 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 genom att inte inom föreskriven frist anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Ungern ska bära sina egna rättegångskostnader.

4) Republiken Tjeckien och Republiken Polen ska bära sina egna rättegångskostnader.

Underskrifter