Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. juli 2013 *

»Traktatbrud — transport — direktiv 91/440/EØF — udvikling af Fællesskabets jernbaner — artikel 10, stk. 7 — tilsynsorgan — beføjelser — direktiv 2001/14/EF — tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet — artikel 4, stk. 1 — overordnede principper for afgifterne — artikel 6, stk. 2 — foranstaltninger, der skal tilskynde infrastrukturforvalteren til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne — artikel 7, stk. 3 — fastsættelse af afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter — omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten — artikel 11 — præstationsordning — artikel 30, stk. 5 — tilsynsorgan — beføjelser — administrativ prøvelse af tilsynsorganets afgørelser«

I sag C-545/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 23. november 2010,

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

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget,

intervenient,

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 A. Impellizzeri,

* Processprog: tjekkisk.

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

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

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

— artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 3, artikel 11 og artikel 30, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur (EFT L 75, s. 29), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 (EUT L 164, s. 44, herefter »direktiv 2001/14«), og

— artikel 10, stk. 7, i Rådets direktiv 91/440/EF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237, s. 25), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/51/EF af 29. april 2004 (EUT L 164, s. 164, herefter »direktiv 91/440«),

idet den ikke har vedtaget alle de love og administrative foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 91/440

2 Artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440 bestemte:

»Med forbehold af Fællesskabets og medlemsstaternes regler om konkurrencepolitik og de beføjelser, som institutioner med ansvar på dette område har, overvåger det efter artikel 30 i direktiv [2001/14] oprettede tilsynsorgan eller et andet organ, som er uafhængigt i samme omfang, konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelser, herunder markedet for jernbanegodstransport.

Dette organ er oprettet i henhold til artikel 30, stk. 1, i ovennævnte direktiv. Enhver ansøger eller berørt part kan indgive klage til dette organ, hvis de mener, at de er blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller krænket på anden måde. Tilsynsorganet træffer hurtigst muligt på grundlag af en klage eller, hvor det er nødvendigt, på eget initiativ afgørelse om passende foranstaltninger til afhjælpning af en negativ udvikling på disse markeder. For at sikre, at der er mulighed for domstolskontrol og det nødvendige samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder, finder artikel 30, stk. 6, og artikel 31 i samme direktiv anvendelse.«

Direktiv 2001/14

3 11. betragtning til direktiv 2001/14 havde følgende ordlyd:

»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.«

4 Dette direktivs artikel 4, stk. 1, bestemte:

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

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.«

5 Direktivets artikel 6, stk. 2 og 3, havde følgende ordlyd:

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

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

6 Direktivets artikel 7, stk. 3, bestemte:

»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.«

7 Artikel 11 i direktiv 2001/14 havde følgende ordlyd:

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

2. Grundprincipperne for præstationsordningen finder anvendelse på hele nettet.«

8 Dette direktivs artikel 30 bestemte:

»1. Med forbehold af artikel 21, stk. 6, opretter medlemsstaterne et tilsynsorgan. Dette organ, der kan være ministeriet med ansvar for transportspørgsmål eller et andet organ, skal med hensyn til organisation, finansieringsbeslutninger, retlig struktur og beslutningstagning være uafhængigt af enhver infrastrukturforvalter, ethvert afgiftsorgan og tildelingsorgan og enhver ansøger. […]

2. En ansøger kan indgive klage til tilsynsorganet, hvis han mener at være blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænket, især ved en af infrastrukturforvalteren eller, hvis det er relevant, jernbanevirksomheden truffet afgørelse vedrørende:

a) netvejledningen

b) kriterier i netvejledning[en]

c) tildelingsproceduren og dens resultat

d) afgiftsordninger

e) niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale

f) oplysninger indgivet i medfør af artikel 10 i [direktiv 91/440]

3. Tilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel II og ikke indebærer forskelsbehandling. Forhandlinger mellem ansøgere og en infrastrukturforvalter om niveauet for infrastrukturafgifter er kun tilladt, hvis de foregår under overvågning af tilsynsorganet. Tilsynsorganet griber ind, hvis forhandlingerne kan forventes at stride mod dette direktiv.

4. Tilsynsorganet er beføjet til at forlange relevante oplysninger fra infrastrukturforvalteren, ansøgere og alle involverede tredjeparter i den pågældende medlemsstat.

5. Tilsynsorganet anmodes om at behandle alle klager og træffe de fornødne foranstaltninger senest to måneder efter modtagelsen af alle oplysninger.

Uanset stk. 6 er en afgørelse truffet af tilsynsorganet bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter.

I tilfælde af en klage vedrørende afslag på en ansøgning om infrastrukturkapacitet eller vedrørende vilkårene for et tilbud om kapacitet bekræfter tilsynsorganet enten, at en ændring af infrastrukturforvalterens beslutning ikke er påkrævet, eller forlanger afgørelsen ændret i overensstemmelse med de af tilsynsorganet angivne retningslinjer.

6. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at afgørelser truffet af tilsynsorganet kan prøves ved en domstol.«

Tjekkisk ret

Jernbaneloven

9 Artikel 34c i zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (lov nr. 266/1994 om jernbaner) af 14. december 1994 i den affattelse, som finder anvendelse på den foreliggende tvist (herefter »jernbaneloven«), har følgende ordlyd:

»Netvejledning for det nationale og regionale jernbanenet

(1) Efter høring af jernbaneforvalteren udarbejder kapacitetstildelingsorganet senest 12 måneder efter, at køreplanen er trådt i kraft, netvejledningen og offentliggør den i *Meddelelser om transport og priser*.

(2) I [jernbane]netvejledningen skal angives:

[…]

f) betingelserne for inddragelse af tildelt, men ikke eller kun delvis anvendt infrastrukturkapacitet, herunder oplysning om afgifter for tildelt transportkapacitet, der ikke anvendes

g) oplysninger om afgifter for tildeling af infrastrukturkapacitet og om fastsættelse af infrastrukturafgifter

[…]«

10 Denne lovs artikel 34g fastsætter:

»1) Ansøgere, der har anmodet om at blive tildelt jernbaneinfrastrukturkapacitet, kan senest 15 dage efter offentliggørelsen af jernbanenetvejledningen anmode jernbanemyndigheden om at vurdere vejledningen, herunder kriterierne heri.

2) Ansøgere, der har anmodet om at blive tildelt jernbaneinfrastrukturkapacitet, og hvis ansøgning tildelingsorganet ikke har imødekommet, har ret til efter den i artikel 34e angivne procedure og senest 15 dage efter bekendtgørelsen af den i artikel 34e, stk. 4, omhandlede netvejledning at anmode jernbanemyndigheden om at vurdere fremgangsmåden i forbindelse med tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet, herunder virkningerne og metoden til fastsættelse af priser.

3) Finder jernbanemyndigheden, at der er fulgt en fejlagtig fremgangsmåde ved udarbejdelsen af netvejledningen, herunder af kriterierne heri, eller ved tildelingen af jernbaneinfrastrukturkapacitet, herunder med hensyn til resultaterne og metoden til fastsættelse af priser, træffer den afgørelse om ændring af vejledningen, herunder kriterierne heri, eller af tildelingen af kapacitet, herunder metoden til fastsættelse af priser.«

11 Ifølge nævnte lovs artikel 56, litra c), er transportministeriet »klageinstans i administrative procedurer vedrørende spørgsmål omfattet af denne lov, som iværksættes mod afgørelser truffet af jernbanemyndigheden, jernbanekontrollen og kommunerne«.

Prisloven

12 Artikel 10, stk. 2, i zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (lov nr. 526/1990 om priser) af 27. november 1990 i den affattelse, som finder anvendelse på den foreliggende tvist (herefter »prisloven«), bestemmer:

»De bestemmelser om regulering af priser, hvortil der henvises i stk. 1, offentliggøres af finansministeriet i *Officielle meddelelser om priser* […] De offentliggøres i den offentlige tidende i overensstemmelse med specifikke bestemmelser […] Afgørelsen om priser får gyldighed på datoen for offentliggørelsen af afgørelsen i den pågældende offentlige tidende og træder i kraft på den i afgørelsen fastsatte dato, dog tidligst på datoen for offentliggørelsen af afgørelsen.«

13 Ifølge prislovens artikel 10, stk. 2, skal finansministeriet offentliggøre en afgørelse (»Výměr«) med en liste over de artikler, hvis pris er reguleret. Finansministeriet offentliggør afgørelsen hvert år i *Officielle meddelelser om priser*. I afgørelsen fastsættes den maksimale pris for benyttelse af såvel den nationale som den regionale tjekkiske jernbaneinfrastruktur inden for rammerne af driften af jernbanetransporten.

Loven om den statslige fond for transportinfrastruktur

14 I medfør af artikel 2 i zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury (lov nr. 104/2000 om den statslige fond for transportinfrastruktur) af 4. april 2000 i den affattelse, som finder anvendelse på den foreliggende tvist (herefter »loven om den statslige fond for transportinfrastruktur«), bestemmer:

»Fonden anvender sine indtægter til udvikling, anlægning, vedligeholdelse og modernisering af veje og motorveje, jernbaner og sejlbare vandveje i følgende omfang:

[…]

c) finansiering af anlægning, vedligeholdelse og modernisering af nationale og regionale jernbaner

[…]

f) tildeling af midler til forarbejder eller projekter, forstudier eller ekspertundersøgelser med henblik på anlægning, modernisering eller reparation af veje og motorveje, sejlbare vandveje af transportmæssig betydning samt anlægning af nationale og regionale jernbaner

[…]«

Loven om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser

15 I henhold til artikel 2 i zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (lov om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser) af 11. oktober 1996 i den affattelse, som finder anvendelse på den foreliggende tvist (herefter »loven om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser«), skal dette organ bl.a.:

»[…]

a) skabe betingelser for at fremme og beskytte konkurrencen

b) føre tilsyn med indgåelsen af offentlige aftaler

c) udøve andre beføjelser fastsat i specifikke love.«

Loven om beskyttelse af konkurrencen

16 Det bestemmes i artikel 1, stk. 1, i zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (lov om beskyttelse af konkurrencen) af 4. april 2001 i den affattelse, som finder anvendelse på den foreliggende tvist (herefter »loven om beskyttelse af konkurrencen«), at konkurrencemyndigheden

»[…] tilrettelægger, hvorledes konkurrencen på markedet for produkter og tjenesteydelser […] beskyttes mod enhver form for praksis, der hindrer, hæmmer, fordrejer eller truer konkurrencen gennem:

a) aftaler mellem konkurrenter

b) konkurrenters misbrug af en dominerende stilling eller

c) fusion af konkurrerende virksomheder.«

Den administrative procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

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

18 Den 21. november 2007 anmodede Kommissionen Den Tjekkiske Republik om yderligere præciserende oplysninger, som denne gav i en skrivelse af 21. december 2007.

19 Den 27. juni 2008 fremsendte Kommissionen på grundlag af de af Den Tjekkiske Republik meddelte oplysninger denne medlemsstat en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at efterkomme bestemmelserne i direktiv 91/440 og direktiv 2001/14, og navnlig bestemmelserne heri om infrastrukturafgifter og tilsynsorganet.

20 Den 26. august 2008 besvarede Den Tjekkiske Republik Kommissionens åbningsskrivelse.

21 Den 9. oktober 2009 tilsendte Kommissionen Den Tjekkiske Republik en begrundet udtalelse, hvori dens dels foreholdt sidstnævnte at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 3, artikel 11 og artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 samt artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440, dels anmodede denne medlemsstat om at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne.

22 Den Tjekkiske Republik besvarede denne begrundede udtalelse ved en skrivelse af 8. december 2009, idet den bestred de traktatbrud, som Kommissionen havde foreholdt den.

23 På denne baggrund har Kommissionen anlagt denne sag.

24 Ved kendelse afsagt den 11. juli 2011 har Domstolens præsident tilladt Den Italienske Republik og Kongeriget Spanien at indtræde i sagen til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande. Ved en skrivelse af 22. september 2011, indgivet til Domstolens Justitskontor den 30. september 2011, har Den Italienske Republik frafaldet interventionsbegæringen.

Om søgsmålet

Om det første klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14

Parternes argumenter

25 Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 ved at fastsætte infrastrukturafgifternes maksimale størrelse.

26 Ifølge Kommissionen følger det af denne bestemmelse, at medlemsstatens ret til at fastlægge overordnede principper for infrastrukturafgifterne skal respektere forvalterens ret til at fastlægge og opkræve afgiften.

27 Den omstændighed, at der fastsættes en maksimal pris for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen ved en årlig afgørelse truffet af finansministeriet i henhold til prislovens artikel 10, stk. 2, overskrider de afgiftsprincipper og regler, som medlemsstaterne har ret til at fastlægge i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14.

28 Den Tjekkiske Republik har anført, at det påståede traktatbrud er baseret på Kommissionens bogstavelige og systematiske fortolkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14, og at man bør anvende en teleologisk fortolkning af denne artikel for at fastlægge rækkevidden af de forpligtelser, som den indeholder.

29 Ifølge denne medlemsstat er det en del af direktiv 2001/14's generelle mål at fjerne de negative virkninger ved infrastrukturforvalterens monopol, og det er årsagen til, at direktivet netop tillægger medlemsstaterne beføjelse til at fastlægge overordnede principper eller en ordning for afgifterne.

30 Den Tjekkiske Republik har herved præciseret, at i det omfang infrastrukturforvalterens monopolagtige stilling kan give sig udtryk i, at der fastsættes uforholdsmæssigt høje afgifter, som kun den traditionelle jernbanetransportvirksomhed vil kunne bære, gør fastsættelsen af et maksimumsbeløb det muligt at nå det med direktiv 2001/14 forfulgte mål.

31 Endvidere er den omstændighed, at der fastsættes en maksimal pris, ikke ensbetydende med, at infrastrukturforvalteren ikke har beføjelse til selv at fastlægge afgifternes størrelse.

32 Kongeriget Spanien har i det væsentlige gjort gældende, at fastsættelsen af en maksimal pris ikke forhindrer infrastrukturforvalteren i selv at foretage den konkrete fastsættelse af afgifterne.

Domstolens bemærkninger

33 I medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 skal medlemsstaterne fastlægge overordnede principper for afgifterne. De kan også under overholdelse af kravet om infrastrukturforvalterens forvaltningsmæssige uafhængighed fastsætte nærmere regler for afgifterne. I henhold til denne bestemmelse tilkommer det sidstnævnte dels at fastlægge afgiften for brugen af infrastruktur, dels at opkræve den.

34 Denne bestemmelse fastsætter således en kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og infrastrukturforvalteren hvad angår afgiftsordningerne. Det tilkommer således medlemsstaterne at fastlægge overordnede principper for afgifterne, mens det tilkommer infrastrukturforvalteren at fastlægge afgiften for brugen af infrastruktur og opkræve den.

35 For at sikre målet om infrastrukturforvalterens forvaltningsmæssige uafhængighed skal infrastrukturforvalteren inden for rammerne af fastsættelsen af afgifter som defineret af medlemsstaterne have et vist råderum ved fastlæggelsen af størrelsen af afgifterne, som sætter ham i stand til at anvende denne som forvaltningsredskab (dom af 28.2.2013, sag C-483/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 49).

36 Den omstændighed, at der fastsættes en maksimal pris for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen ved en årlig afgørelse truffet af finansministeriet i henhold til prislovens artikel 10, stk. 2, bevirker en indskrænkning af infrastrukturforvalterens råderum i et omfang, som er i strid med målene med direktiv 2001/14.

37 Det bemærkes navnlig, at i henhold til dette direktivs artikel 8, stk. 2, skal infrastrukturforvalteren være i stand til at fastsætte eller fortsat fastsætte højere afgifter på grundlag af omkostningerne ved visse investeringsprojekter på lang sigt.

38 Det må derfor konkluderes, at den tjekkiske lovgivning på dette punkt ikke er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14.

39 Den Tjekkiske Republiks argumentation om, at det er nødvendigt at undgå, at infrastrukturforvalterens monopolagtige stilling giver sig udtryk i, at der fastsættes uforholdsmæssigt høje afgifter, ændrer ikke denne konklusion. Ifølge artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440 skal det efter artikel 30 i direktiv 2001/14 oprettede tilsynsorgan eller et andet organ, som er uafhængigt i samme omfang, overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelser. I Den Tjekkiske Republik er denne opgave i øvrigt overladt til konkurrencebeskyttelsesmyndigheden.

40 Det følger af de foregående betragtninger, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 ved at fastsætte infrastrukturafgifternes maksimale størrelse.

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

Parternes argumenter

41 Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik ved ikke at indføre incitamenter, der tilsigter at tilskynde forvalterne til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af jernbaneinfrastruktur og afgifterne for adgang til denne infrastruktur har tilsidesat artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14.

42 Ifølge Kommissionen forudsætter den incitamentsordning, der foreskrives i den nævnte bestemmelse, en direkte forbindelse mellem tildelingen af finansielle midler og infrastrukturforvalterens adfærd, idet denne skal nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur eller adgangsafgifternes niveau.

43 Kommissionen har hvad dette angår gjort gældende, at de finansielle midler, der i medfør af loven om den statslige fond for transportinfrastruktur tildeles af den statslige fond for transportinfrastruktur, tjener til at forbedre jernbaneinfrastrukturens stand, men udgør på ingen måde incitamenter, som har til formål at tilskynde forvalteren til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur eller afgifternes niveau.

44 Den Tjekkiske Republik har anført, at den rolle, som medlemsstaterne pålægges i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, nemlig ved hjælp af incitamenter at tilskynde infrastrukturforvalteren til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne, ikke er ubetinget.

45 Det er således først, når jernbaneinfrastrukturen på nettet som helhed eller på en overvejende del deraf har nået et tilstrækkeligt højt kvalitets- og sikkerhedsniveau, at medlemsstaterne har pligt til at forfølge og realisere målet omhandlet i denne bestemmelse.

46 Henset til den tjekkiske jernbaneinfrastrukturs nuværende tilstand kan den forpligtelse, som er fastsat i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, ikke gennemføres fuldt ud uden samtidig at indebære en trussel for sikkerheden ved eller kvaliteten af de berørte infrastrukturtjenester.

47 Den Tjekkiske Republik har anført, at under alle omstændigheder gennemføres de incitamenter, som er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, i øjeblikket gennem den statslige fond for transportinfrastruktur. Denne fond dækker således gennem statstilskud størstedelen af omkostningerne ved at vedligeholde jernbanerne, således at afgifterne for anvendelse af infrastrukturen uden disse tilskud ville være flere gange større.

48 Kongeriget Spanien har anført, at det ikke er rimeligt at nedsætte størrelsen af adgangsafgifterne uden først at have moderniseret jernbanenettet og således reduceret vedligeholdelsesomkostningerne.

49 Denne medlemsstat har i øvrigt gjort gældende, at gennemførelsen af foranstaltninger til nedbringelse af omkostningerne skal ske inden for rammerne af målet omhandlet i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2001/14, hvorefter infrastrukturforvalterens regnskaber skal være afbalancerede uden statsstøtte.

Domstolens bemærkninger

50 Ifølge artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14 skal infrastrukturforvalteren under behørig hensyntagen til sikkerheden og opretholdelsen og forbedringen af kvaliteten af infrastrukturtjenesten gives incitamenter til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne.

51 Nævnte direktivs artikel 6, stk. 3, bestemmer, at forpligtelsen i medfør af artikel 6, stk. 2, efterkommes enten ved en kontraktmæssig flerårig aftale mellem den kompetente myndighed og infrastrukturforvalteren, hvori er fastsat bestemmelser for statsfinansiering, eller ved indførelse af passende regler, hvortil der er knyttet de nødvendige beføjelser.

52 Hvad i den foreliggende sag angår Den Tjekkiske Republiks argument vedrørende forringelsen af jernbaneinfrastrukturen er det tilstrækkeligt at fastslå, at selv om medlemsstaterne i medfør af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14 har pligt til at tage hensyn til infrastrukturens stand inden for rammerne af anvendelsen af dette direktivs artikel 6, stk. 2 og 3, forholder det sig ikke desto mindre således, at de også har pligt til at sørge for, enten at der indgås flerårige kontrakter om finansiering, som omfatter incitamenter, eller at der fastsættes en retlig ramme herfor.

53 Som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, udelukker infrastrukturens forringede tilstand nemlig ikke vedtagelsen af foranstaltninger, som tilsigter at sikre, at omkostningerne forbundet med forvaltningen af infrastrukturen dels svarer til omkostningerne ved en effektivt forvaltet infrastruktur, dels ikke omfatter overflødige omkostninger, der må tilskrives dårlig organisation eller forvaltning hos infrastrukturforvalteren.

54 Det skal herved imidlertid præciseres, at valget af, hvilke incitamenter der skal indføres, og nærmere bestemt hvilke konkrete mål medlemsstaterne forfølger ved hjælp af dem, skal være forenelig med kravene til sikkerhed og niveauet af jernbaneinfrastrukturtjenestens kvalitet i overensstemmelse med, hvad der foreskrives i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14.

55 Det må desuden konstateres, at den statsfinansiering af infrastrukturforvalteren, som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, selv om den kan bevirke en nedbringelse af omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og adgangsafgifternes niveau, ikke i sig selv har nogen tilskyndelseseffekt over for nævnte forvalter, i det omfang denne finansiering ikke indebærer nogen påtagelse af forpligtelser fra dennes side.

56 Det må under disse omstændigheder konkluderes, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14 ved ikke at have vedtaget foranstaltninger, som tilsigter at tilskynde forvalteren til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af jernbaneinfrastruktur og afgifterne for adgang til nævnte infrastruktur.

Om det tredje klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af begrebet »omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten« som omhandlet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14

Parternes argumenter

57 Kommissionen har gjort gældende, at afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter i Den Tjekkiske Republik, i strid med hvad der bestemmes i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14, ikke svarer til de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

58 Ifølge Kommissionen skal »den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«, som omhandlet i denne bestemmelse forstås som de marginale omkostninger. Sidstnævnte begreb omfatter ifølge Kommissionen kun de omkostninger, som affødes af de faktiske togbevægelser, og ikke de faste omkostninger, eftersom de sidstnævnte ikke varierer ud fra driften af togtjenesten.

59 Den Tjekkiske Republik har derimod anført, at da hverken direktiv 2001/14 eller nogen anden bestemmelse i EU-retten præciserer de omkostninger, der henhører under begrebet »omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«, skal det med henblik på fastsættelsen af denne undersøges, om der består en direkte årsagsforbindelse mellem de omhandlede omkostninger og togtjenesten, dvs. om de pågældende udgifter rent faktisk er blevet afholdt med henblik på driften af denne tjeneste. Omfattet af dette begreb er derfor udgifter, som er direkte forbundet med en aktivitet eller en genstand, i mangel af hvilken togene er forhindret i at køre.

60 Denne medlemsstat har præciseret, at i Den Tjekkiske Republik garanterer den procedure, hvorved jernbaneinfrastrukturforvalteren fastsætter afgifterne, som følger af jernbanelovens artikel 34c, sammenholdt med netvejledningen for jernbanenettet nr. 57822/10-OŘ vedrørende køreplanene for 2010/2011 (herefter »netvejledningen for 2010/2011«), som nævnte forvalter har vedtaget i medfør af denne bestemmelse, at dette beløb udelukkende tager hensyn til de omkostninger, som direkte påløber som følge af togtjenesten. For at fastslå, om en given omkostning eller kategori af omkostninger påløber direkte som følge af togtjenesten, må det undersøges, om omkostningen, eller kategorien af omkostninger, er affødt af driften af en konkret jernbanetransport.

61 Den Tjekkiske Republik har under henvisning til en udtalelse fra The Community of European Railway and Infrastructure Companies (det europæiske jernbane- og infrastrukturfællesskab, herefter »CER«), som blev afgivet i maj 2011, og som vedrører omarbejdningen af den første jernbanepakke, navnlig anført, at omkostninger, der knytter sig til planlægningen, tildelingen af kanaler, trafikstyringen, ekspeditionen og signalgivningen i forbindelse med en togbevægelse, skal henføres til kategorien af omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

Domstolens bemærkninger

62 I henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 fastsættes afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten, med forbehold af dette direktivs artikel 7, stk. 4 eller 5, eller artikel 8.

63 Ifølge Kommissionen skal »den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«, som omhandlet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 forstås som de marginale omkostninger, den faktiske drift af togtjenesten giver anledning til. Kommissionen har under retsmødet præciseret, at disse omkostninger først og fremmest svarer til omkostningerne i forbindelse med slitage på skinnerne som følge af togtrafikken. Ifølge Den Tjekkiske Republik består de udgifter, der kan medtages ved beregningen af afgifterne, derimod i udgifter, for hvilke der kan påvises en direkte årsagsforbindelse til driften af togtjenesten, dvs. de udgifter, som faktisk afholdes med henblik på at drive den nævnte tjeneste.

64 Det må herved konstateres, at direktiv 2001/14 ikke indeholder nogen definition af begrebet »den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«, og at der ikke er nogen bestemmelse i EU-retten, som præcist opregner de omkostninger, som er omfattet, eller som ikke er omfattet, af dette begreb.

65 Da der endvidere er tale om et økonomisk begreb, hvis anvendelse, som generaladvokaten har anført i punkt 75 i forslaget til afgørelse, rejser betydelige praktiske vanskeligheder, må det konstateres, at medlemsstaterne på EU-rettens nuværende udviklingstrin har et vist skøn med henblik på gennemførelse og anvendelse af nævnte begreb i national ret.

66 Heraf følger, at det i den foreliggende sag skal undersøges, om de tjekkiske bestemmelser gør det muligt at medtage elementer i beregningen af afgifterne for minimumsydelserne og sporadgangen til jernbaneinfrastrukturen, som klart ikke påløber direkte som følge af togtjenesten.

67 Ifølge Kommissionen følger det af vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty (bekendtgørelse nr. 501/2005 om fastsættelse af, hvilke omkostninger i forbindelse med driften, funktionen, moderniseringen og udviklingen af jernbanerne der skal bæres af jernbaneforvalteren) af 8. december 2005 (herefter »bekendtgørelse nr. 501/2005«), at generelle omkostninger indgår i beregningen af afgifterne. Kommissionen har endvidere anført, at afgifterne i Den Tjekkiske Republik fastsættes på grundlag af en »kapacitetsmodel«, som anvendes ved omkostningsfordelingen. Det er Kommissionens opfattelse, at medlemsstaterne ikke på denne måde kan beregne de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, eftersom disse varierer ud fra den reelle drift.

68 Den Tjekkiske Republik har derimod anført, at bekendtgørelse nr. 501/2005 udelukkende vedrører fastsættelsen af de udgifter, som er blevet afholdt af jernbaneinfrastrukturforvalteren før den 1. juli 2008, og at denne lovtekst på ingen måde danner grundlag for fastsættelsen af de afgifter, som er forbundet med anvendelsen af nævnte infrastruktur. Den Tjekkiske Republik har således, uden at anfægte, at de generelle omkostninger i medfør af nævnte bekendtgørelse indgik i beregningen af de af infrastrukturforvalteren afholdte udgifter, imidlertid anført, at de ikke indgår i beregningen af afgifterne omhandlet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14. Denne medlemsstat har desuden anført, at kapacitetsmodellen ikke anvendes til direkte at fastsætte afgifterne, men at den kun udgør et af parametrene for beregningen af den maksimale pris for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen for et tog på en given strækning.

69 Ifølge Den Tjekkiske Republik følger proceduren for fastsættelse af afgifterne af jernbanelovens artikel 34c, sammenholdt med netvejledningen for 2010/2011, som tilpasser dette beløb ud fra togtype, togvægt og tilbagelagt distance. I metoden til beregning af prisen for benyttelse af transporttjenesten er der også taget hensyn til de specifikke regler og de overordnede principper for afgifterne som fastsat af tilsynsmyndigheden, omkostningerne i forbindelse med driften af tjenesten udtrykt i togkilometer, de af jernbanetransporten faktisk affødte omkostninger, der påløber direkte som følge af driften af tjenesten, udtrykt i brutto tonkilometer, samt meromkostninger, der er direkte forbundet med benyttelsen af transporttjenesten.

70 I den forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag i medfør artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. domme af 28.2.2013, sag C-555/10, Kommissionen mod Østrig, præmis 62, og sag C-556/10, Kommissionen mod Tyskland, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

71 I den foreliggende sag har Den Tjekkiske Republik bestridt, at bekendtgørelse nr. 501/2005 og kapacitetsmodellen danner grundlag for fastsættelsen af afgifterne for benyttelse af infrastrukturen, og det er ikke lykkedes Kommissionen at føre bevis for sin påstand i den henseende.

72 De tjekkiske bestemmelser, og nærmere bestemt netvejledningen for 2010/2011, må derfor anses for at indeholde de elementer, som gør det muligt for infrastrukturforvalteren at fastsætte, og tilsynsorganet at kontrollere, afgifterne i overensstemmelse med kravet fastsat i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14. Hvad angår den konkrete anvendelse af de nævnte elementer må det konstateres, at Kommissionen ikke har givet nogen konkrete eksempler på, at Den Tjekkiske Republik skulle have fastsat afgifterne i strid med nævnte krav. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 70, kan Kommissionen ikke basere sig på formodninger i den henseende.

73 Det følger af de foregående betragtninger, at Kommissionens tredje klagepunkt til støtte for søgsmålet skal anses for ubegrundet.

Om det fjerde klagepunkt vedrørende en manglende præstationsordning

Parternes argumenter

74 Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik ved ikke at indføre en præstationsordning, der tilskynder jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/14.

75 Den Tjekkiske Republik har først og fremmest gjort gældende, at Kommissionen, henset til den grad af harmonisering, som er nået på EU-niveau, ikke har påvist, at den præstationsordning, som er etableret ved netvejledningen for 2010/2011, der er baseret på jernbanelovens artikel 34c, er utilstrækkelig.

76 Denne medlemsstat har endvidere anført, at jernbanelovens artikel 51, stk. 1-4 og 6-8, indeholder bestemmelser om pålæggelse af bøder i tilfælde af manglende overholdelse af de forpligtelser, der skal sikre driften af nettet, eller manglende indførelse af foranstaltninger for at afhjælpe forstyrrelser.

77 Endelig har Den Tjekkiske Republik i duplikken anført, at jernbanelovens artikel 34c, stk. 2, litra k), som ændret ved zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb. (lov nr. 134/2011) af 3. maj 2011 nu bestemmer, at netvejledningen skal indeholde »en afgrænsning af den ordning med økonomiske incitamenter for tildelingsmyndigheden og transportøren, der skal minimere forstyrrelser på infrastrukturen og forøge dens gennemskuelighed, med henblik på forhandlingerne om en aftale om driften af togtjenesten; [og at] ordningen kan indeholde bøder og bonusser«.

78 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at hver enkelt konkret foranstaltning bør undersøges, og at det bør vurderes, om de pågældende foranstaltninger inden for rammerne af infrastrukturafgiftsordningen som helhed er virkningsfulde med hensyn til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, hvilket er det mål, der forfølges med direktiv 2001/14.

Domstolens bemærkninger

79 I henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2001/14 skal infrastrukturafgiftsordninger ved en præstationsordning tilskynde jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne. Ifølge samme bestemmelse kan denne ordning omfatte bøder, kompensation og bonusser.

80 Heraf følger for det første, at medlemsstaterne i deres infrastrukturafgiftsordninger skal inkludere en præstationsordning, som skal tilsigte at tilskynde jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalteren til at forbedre nettets ydeevne. Hvad for det andet angår de former for incitamenter, som medlemsstaterne kan indføre, står det de sidstnævnte frit at vælge de konkrete foranstaltninger, som skal være en del af nævnte ordning, forudsat at disse udgør en sammenhængende og gennemskuelig helhed, der kan kvalificeres som »præstationsordning« (dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 64).

81 I den foreliggende sag kan de lovbestemmelser og aftalebestemmelser, som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, ikke anses for at udgøre en sådan helhed.

82 Hvad for det første angår jernbanelovens artikel 34c må det konstateres, at denne ikke indeholder nogen bestemmelse om indførelse af en præstationsordning i netvejledningen. Hvad angår netvejledningen for 2010/2011 bemærkes, at i henhold til dennes punkt 6.4 skal infrastrukturforvalteren efterkomme en eventuel ansøgning fra en transportvirksomhed vedrørende indførelse af en finansiel kompensationsordning i form af gensidige konventionalbøder, principperne for hvilke skal fastsættes ved en aftale. Heraf følger, at selv hvis den ansås for at kunne finde anvendelse inden for fristen fastsat i den begrundede udtalelse, har en sådan ordning, hvis anvendelse er overladt til de kontraherende parters valg, kun fakultativ karakter og kan derfor ikke anses for at udgøre en fuldstændig og tilstrækkelig gennemførelse af artikel 11 i direktiv 2001/14.

83 Hvad dernæst angår jernbanelovens artikel 51, stk. 1-4 og 6-8, som Den Tjekkiske Republik har henvist til i duplikken, bemærkes, at denne artikel, for så vidt som den begrænser sig til at foreskrive pålæggelse af bøder enten ved manglende overholdelse af de forpligtelser, der skal sikre driften af nettet, eller manglende indførelse af foranstaltninger for at afhjælpe forstyrrelser, ikke kan anses for at indføre en præstationsordning inden for infrastrukturafgiftsordningen som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2001/14.

84 Endelig kan artikel 2 i loven om den statslige fond for transportinfrastruktur, for så vidt som den kun indeholder bestemmelser om tildeling af økonomiske midler med henblik på vedligeholdelse eller forbedring af jernbaneinfrastrukturens stand, ikke anses for at indføre en ordning, som kan tilskynde jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at forbedre nettets ydeevne.

85 Det bemærkes endvidere, at det følger af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 8.11.2012, sag C-528/10, Kommissionen mod Grækenland, præmis 26, og i denne retning dom af 28.2.2013, sag C-473/10, Kommissionen mod Ungarn, præmis 96).

86 Da lov nr. 134/2011 af 3. maj 2011 blev vedtaget efter udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse af 9. oktober 2009, kan der ikke tages hensyn til denne ændringslov inden for rammerne af Domstolens undersøgelse af, om dette traktatbrudssøgsmål kan tages til følge.

87 Henset til de foregående betragtninger må det konstateres, at Den Tjekkiske Republik på datoen for udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse ikke havde indført en præstationsordning, som kunne tilskynde jernbanevirksomhederne og jernbaneinfrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser og forbedre jernbanenettets ydeevne i overensstemmelse med kravene i artikel 11 i direktiv 2001/14.

88 Det fjerde klagepunkt, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for søgsmålet, må derfor anses for begrundet.

Om det femte klagepunkt vedrørende en forudgående administrativ prøvelse af afgørelser truffet af tilsynsorganet og sidstnævnte organs manglende beføjelser til at handle på eget initiativ

Parternes argumenter

89 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 har til formål at sikre, at tilsynsorganet kan træffe afgørelse fuldstændig uafhængigt og træffe foranstaltninger, som er egnede til at afhjælpe en funktionsforstyrrelse på markedet, hurtigt og effektivt. Kommissionen har endvidere anført, at artikel 30, stk. 6, ikke indfører mulighed for administrativ prøvelse af tilsynsorganets afgørelser, men udelukkende foreskriver en domstolsprøvelse.

90 Det følger af jernbanelovens artikel 56, litra c), at afgørelser truffet af jernbanemyndigheden, som er tilsynsorganet i Den Tjekkiske Republik, kan påklages administrativt til transportministeriet, hvilket er i strid med artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

91 Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 skal fortolkes således, at tilsynsorganet skal tage stilling til og træffe foranstaltninger vedrørende alle de i direktivets artikel 30 omhandlede spørgsmål, navnlig dem, der angives i artiklens stk. 2 og 3. Det fremgår imidlertid klart af bestemmelserne i jernbanelovens artikel 34g, at jernbanemyndigheden kun har beføjelse til efter begæring af en ansøger at vurdere netvejledningen for jernbanenettet, herunder de kriterier, som er indeholdt i dette dokument, og fremgangsmåden i forbindelse med tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet. Kommissionen har udledt heraf, at den nævnte myndighed ikke har beføjelse til at træffe afgørelser eller afhjælpende foranstaltninger vedrørende samtlige de spørgsmål, der angives i artikel 30, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/14, f.eks. om niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som en ansøger skal eller kan komme til at skulle betale, således som det foreskrives i nævnte direktivs artikel 30, stk. 2, litra e).

92 Endelig har Kommissionen anført, at artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14 kræver, at tilsynsorganet på de områder, hvortil der henvises i denne bestemmelse, handler på eget initiativ, hvorimod det bestemmes i jernbanelovens artikel 34g, at jernbanemyndigheden kun handler efter begæring fra en ansøger.

93 Den Tjekkiske Republik har for det første anført, at direktiv 2001/14 ikke er til hinder for et krav om, at tilsynsorganets afgørelser før en eventuel domstolsprøvelse prøves af et andet organ, der er uafhængigt af de udøvende myndigheder.

94 Navnlig kan der ikke af artikel 30, stk. 6, i direktiv 2001/14 udledes noget krav om, hvordan den administrative procedure skal være tilrettelagt på nationalt plan, og medlemsstaterne kan principielt frit fastsætte deres egne procedureregler.

95 Hvad for det andet angår tilsynsorganets beføjelser har Den Tjekkiske Republik påpeget, at det under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Ud over artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 har Kommissionen imidlertid ikke i sin begrundede udtalelse i forbindelse med udstrækningen af jernbanemyndighedens beføjelser henvist til nogen anden bestemmelse, der skal være blevet fejlagtigt gennemført. Den Tjekkiske Republik finder derfor, at det kun er gennemførelsen af artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14, der skal prøves, da det kun er anbringendet herom, der er formuleret tilstrækkeligt præcist i overensstemmelse med Domstolens praksis.

96 Den Tjekkiske Republik har herved gjort gældende, at jernbanemyndighedens beføjelser for så vidt angår artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 fuldt ud dækkes af jernbanelovens artikel 34g, sammenholdt med lovens artikel 34c, stk. 2. Det fremgår således af de nævnte bestemmelser, at denne myndigheds beføjelser omfatter en undersøgelse af infrastrukturafgifternes niveau og struktur. Hvis tilsynsorganet har de nødvendige beføjelser til at træffe foranstaltninger som omhandlet i artikel 30,

stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14, følger det efter Den Tjekkiske Republiks opfattelse logisk heraf, at det også har de nødvendige beføjelser til at indlede prøvelsesproceduren på eget initiativ inden for rammerne af det statslige tilsyn.

97 Kommissionen har i replikken anført, at det klart fremgår af jernbanelovens artikel 34g, at jernbanemyndighedens beføjelser kun omfatter kontrol af netvejledningen og fremgangsmåden i forbindelse med tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet. Kommissionen har desuden anført, at denne kontrol i medfør af den nævnte bestemmelse sker på grundlag af en klage fra ansøgeren, som indgives senest 15 dage efter offentliggørelsen af jernbanenetvejledningen eller den udtalelse, som er omhandlet i jernbanelovens artikel 34e, stk. 4. Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at jernbanemyndighedens beføjelser ikke stemmer overens med de beføjelser, som et tilsynsorgan skal udøve i henhold til artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

98 Den Tjekkiske Republik har i duplikken gjort gældende, at Kommissionens klagepunkter, ud over klagepunktet om tilsynsorganets beføjelser vedrørende afgifternes niveau, må afvises. Denne medlemsstat har i den forbindelse anført, at Kommissionen i stævningen har afgrænset genstanden for klagepunktet på samme måde som i den begrundede udtalelse, forstået på den måde, at det udelukkende vedrørte udstrækningen af jernbanemyndighedens beføjelser vedrørende afgiftsniveauet. I replikken har Kommissionen til gengæld fremsat fem nye klagepunkter om gennemførelsen af 30, stk. 5, i direktiv 2001/14, som hverken fremgik af den begrundede udtalelse eller af stævningen, hvilket er i strid med denne medlemsstats ret til en retfærdig rettergang.

Domstolens bemærkninger

– Om det femte klagepunkts første led

99 Med det femte klagepunkts første led har Kommissionen anført, at afgørelser truffet af jernbanemyndigheden i medfør af jernbanelovens artikel 56 kan påklages til transportministeriet. En sådan forudgående administrativ prøvelse er imidlertid i strid med artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

100 Den Tjekkiske Republik har derimod anført, at direktiv 2001/14 fortolket i lyset af princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi ikke er til hinder for et krav om, at tilsynsorganets afgørelser før en eventuel domstolsprøvelse prøves af et andet administrativt organ.

101 Det skal herved først og fremmest konstateres, at artikel 30 i direktiv 2001/14 hverken udtrykkeligt foreskriver eller udelukker medlemsstaternes mulighed for at indføre en sådan forudgående administrativ prøvelse.

102 Det bemærkes dernæst, at dette direktivs artikel 30, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at indføre et tilsynsorgan, som bl.a. kan være ministeriet med ansvar for transportspørgsmål.

103 Endelig følger det af artikel 30, stk. 6, at afgørelser truffet af tilsynsorganet i medfør af artikel 30, stk. 5, skal prøves ved en domstol.

104 Det følger af opbygningen af de ovennævnte bestemmelser, at artikel 30 i direktiv 2001/14 skal fortolkes således, at administrative afgørelser truffet af tilsynsorganet kun kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse.

105 Det femte klagepunkts første led skal derfor anses for begrundet.

– Om det femte klagepunkts andet led

106 Med det femte klagepunkts andet led har Kommissionen foreholdt Den Tjekkiske Republik, at den ikke har tillagt jernbanemyndigheden alle de beføjelser, et sådan organ skal besidde i henhold til artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

107 Efter Den Tjekkiske Republiks opfattelse skal Kommissionens klagepunkter ud over klagepunktet om tilsynsorganets beføjelser vedrørende afgiftsniveauet afvises.

108 Det bemærkes herved, at det fremgår af artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og af retspraksis herom, at stævningen skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (jf. bl.a. dom af 16.7.2009, sag C-165/08, Kommissionen mod Polen, Sml. I, s. 6843, præmis 42, og af 14.1.2010, sag C-343/08, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, Sml. I, s. 275, præmis 26).

109 Domstolen har endvidere fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud er begået (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 43).

110 Med hensyn til tilsynsorganets beføjelser har Kommissionen hævdet i stævningen, at artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 skal fortolkes således, at tilsynsorganet skal kunne træffe afgørelse og iværksætte foranstaltninger om samtlige de spørgsmål, hvortil der henvises i dette direktivs artikel 30, og navnlig om dem, som angives i artiklens stk. 2 og 3.

111 Det må imidlertid konstateres, at inden for rammerne af denne påstand har Kommissionen kun nævnt den beføjelse, som er nævnt i artikel 30, stk. 2, litra e), og som vedrører niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifterne og den omstændighed, at jernbanemyndighedens angiveligt ikke kan handle på eget initiativ.

112 Følgelig kan det femte klagepunkts andet led kun antages til realitetsbehandling for så vidt som den påståede tilsidesættelse af artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 vedrører den beføjelse, som er omhandlet i artikel 30, stk. 2, litra e), og tilsynsorganets mulighed for at handle på eget initiativ.

113 Hvad for det første angår tilsynsorganets beføjelse til at handle på eget initiativ har Kommissionen anført, at det bestemmes i jernbanelovens artikel 34g, at jernbanemyndigheden kun kan handle efter begæring fra en ansøger, selv om det kræves i artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14, at tilsynsorganet kan handle på eget initiativ. Kommissionen baserer sig herved på en fortolkning af jernbanelovens artikel 34g, hvorefter den handleret, som jernbanemyndigheden tillægges, på linje med procedurerne omhandlet i artikel 34, stk. 1 og 2, er underlagt et krav om indgivelse af en begæring fra en ansøger som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b).

114 Denne fortolkning af jernbanelovens artikel 34g, stk. 3, bestrides imidlertid af Den Tjekkiske Republik. Denne medlemsstat har således anført, at det statslige tilsyn på jernbaneområdet udøves på grundlag af jernbanelovens artikel 58, stk. 2, hvorefter tilsynsorganet skal kontrollere, »om de forpligtelser, der påhviler ejeren af jernbanerne, jernbaneforvalteren og transportøren, således som de er fastsat i loven, overholdes og opfyldes inden for rammerne af jernbanedriften og jernbanetransporten«.

115 Ifølge denne medlemsstat fastsættes i denne bestemmelse, sammenholdt med zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (lov om statstilsyn) af 6. december 1991 i den affattelse, som finder anvendelse på den foreliggende tvist – hvori de organer, som har kompetence til at udøve det statslige tilsyn, tillægges beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser og på grundlag af disse indlede proceduren i forbindelse med overtrædelser, træffe afhjælpende foranstaltninger eller pålægge bøder for administrative overtrædelser – tilsynsorganets beføjelse til på eget initiativ at træffe de i jernbanelovens artikel 34g, stk. 3, omhandlede afgørelser.

116 I den forbindelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det under en traktatbrudssag i medfør artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er således Kommissionen, der skal fremlægge den dokumentation for Domstolen, som er nødvendig for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 62, og dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 66).

117 I den foreliggende sag anfægtes Kommissionens fortolkning af jernbanelovens artikel 34g, stk. 3, af Den Tjekkiske Republik, der har henvist til mere generelle bestemmelser, der taler for en modsat fortolkning.

118 Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at den fortolkning af den nationale lovgivning, som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, er urigtig. Det må derfor fastslås, at det ikke er lykkedes Kommissionen at føre bevis for dens påstand om, at jernbanemyndigheden ikke har mulighed for at handle på eget initiativ.

119 Hvad for det andet angår beføjelsen omhandlet i artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 bemærkes, at Den Tjekkiske Republik har anført dels, at jernbanemyndigheden i medfør af jernbanelovens artikel 34g, stk. 1 og 3, sammenholdt med samme lovs artikel 34c, stk. 2, har beføjelse til, inden for rammerne af undersøgelsen af de i netvejledningen fastsatte kriterier, at vurdere oplysningerne om prisen for at blive tildelt kapacitet og fastlæggelsen af infrastrukturafgiften. Dels bygger vurderingen af det specifikke niveau for den infrastrukturafgift, som en konkret transportvirksomhed skal betale, på lovens artikel 34g, stk. 2 og 3. I medfør af de nævnte bestemmelser har jernbanemyndigheden beføjelse til at undersøge proceduren i forbindelse med tildeling af infrastrukturkapacitet, hvoraf fastlæggelsen af det specifikke niveau for afgiften for adgang til infrastrukturen ifølge lovens udtrykkelige bestemmelser er et uomgængeligt element.

120 Den Tjekkiske Republik har desuden anført, at kriterierne i netvejledningen er fastsat i jernbanelovens artikel 34c, stk. 2. Blandt disse kriterier indgår oplysningerne om afgiften for at blive tildelt jernbaneinfrastrukturkapacitet og om fastsættelsen af jernbaneinfrastrukturafgiften.

121 Som Den Tjekkiske Republik med rette har gjort gældende, er oplysningerne om afgifterne for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og fastsættelsen af jernbaneinfrastrukturafgiften blot en anden måde at angive niveauet for de infrastrukturafgifter, som faktureres eller kan faktureres. På samme måde omfatter den fremgangsmåde ved fastsættelsen af priser, hvortil der henvises i jernbanelovens artikel 34g, og som det tilkommer tilsynsorganet at behandle, infrastrukturafgifternes struktur.

122 I det omfang tilsynsorganet har beføjelse til at træffe afgørelser vedrørende ændringen af netvejledningen, herunder de heri fastsatte kriterier, eller vedrørende tildelingen af jernbaneinfrastrukturkapacitet og navnlig fremgangsmåderne for fastsættelse af priser, synes de nationale bestemmelser, som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, umiddelbart ikke at være utilstrækkelige i lyset af kravene i artikel 30, stk. 2, i direktiv 2001/14.

123 I henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 70, påhviler det under en traktatbrudssag anlagt i medfør af artikel 258 TEUF Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Det er således Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, der er nødvendige, for at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herom.

124 Det må i den foreliggende sag imidlertid konstateres, at det ikke er lykkedes Kommissionen at føre bevis for dens påstand vedrørende tilsynsorganets beføjelser med hensyn til infrastrukturafgifternes niveau eller struktur.

125 Det bemærkes desuden, at Kommissionens klagepunkt vedrørende den frist på 15 dage, som er fastsat i jernbanelovens artikel 34g for indgivelse af en klage, blev fremsat for første gang i replikken. Eftersom genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, fastlægges i den administrative procedure, som er hjemlet ved denne bestemmelse, skal søgsmålet støttes på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse, således at såfremt et klagepunkt ikke er blevet fremsat i den begrundede udtalelse, kan det ikke antages til realitetsbehandling under proceduren for Domstolen (jf. i denne retning dom af 9.2.2006, sag C-305/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 1213, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Følgelig skal dette klagepunkt afvises fra realitetsbehandling.

126 Henset til de foregående betragtninger må det konstateres, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 30, stk. 4, i direktiv 2001/14 ved at fastsætte, at tilsynsorganets afgørelser skal gøres til genstand for en forudgående administrativ prøvelse.

Om det sjette klagepunkt vedrørende mangel på det organ, hvortil der henvises i artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440

Parternes argumenter

127 Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440, da der i Den Tjekkiske Republik ikke findes et organ som det, hvortil der henvises i den nævnte bestemmelse, der har til formål at løse de fastsatte opgaver.

128 Ifølge Kommissionen fremgår det af artikel 10, stk. 7, første afsnit, i direktiv 91/440, at overvågningen af konkurrencen på markederne for jernbanetransportydelser kan overlades til enten det efter artikel 30 i direktiv 2001/14 oprettede tilsynsorgan eller et andet organ, som er uafhængigt i samme omfang. I begge tilfælde skal det pågældende organ opfylde kravene i artikel 10, stk. 7, andet afsnit, i direktiv 91/440, dvs. være oprettet i henhold til artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14, behandle klager fra ansøgerne og på grundlag af en klage eller på eget initiativ træffe afgørelse om passende foranstaltninger til afhjælpning af en negativ udvikling på de nævnte markeder.

129 Hvad dette angår har Kommissionen anført, at konkurrencen på markederne for jernbanetransportydelser overvåges af konkurrencebeskyttelsesmyndigheden, hvis beføjelser er fastsat i loven om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser.

130 Det fremgår imidlertid af de tjekkiske bestemmelser, at myndighedens beføjelser er begrænset til spørgsmål, som knytter sig direkte til konkurrencen på markederne for jernbanetransportydelser. Heraf har Kommissionen udledt, at myndigheden ikke udøver alle de funktioner, som den skal udøve i henhold til artikel 10, stk. 7, andet afsnit, i direktiv 91/440, og at den derfor ikke kan anses for at være et organ, der opfylder de funktioner, som angives i denne bestemmelse. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at konkurrencebeskyttelsesmyndigheden ikke kan tage stilling til alle klager fra

ansøgere, der mener, at de er blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller krænket på anden måde, og at den ikke, på grundlag af en klage eller på eget initiativ, kan træffe afgørelse om passende foranstaltninger til afhjælpning af en negativ udvikling på de nævnte markeder.

131 Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at dette anbringende må afvises. Kommissionen fremsatte nemlig først klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440 i stævningen, hvorfor denne medlemsstat er afskåret fra at tage effektivt til genmæle mod denne kritik i fasen forud for indgivelsen af søgsmålet.

Domstolens bemærkninger

132 Indledningsvis bemærkes, at genstanden for en sag anlagt i henhold til artikel 258 TEUF er afgrænset af den administrative procedure fastsat i denne artikel. Kommissionens sagsanlæg skal følgelig være baseret på de samme klagepunkter som den begrundede udtalelse (jf. dom af 15.6.2010, sag C-211/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5267, præmis 33).

133 I den foreliggende sag foreholdt Kommissionen i den begrundede udtalelse Den Tjekkiske Republik at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440, i det omfang direktiv 91/440 og direktiv 2001/14 ikke tillader, at beføjelserne omhandlet i denne bestemmelse og beføjelserne omhandlet i artikel 30 i direktiv 2001/14 fordeles mellem flere organer. Kommissionen foreholdt også Den Tjekkiske Republik den omstændighed, at konkurrencebeskyttelsesmyndighedens ikke var udstyret med de beføjelser, som er omhandlet i artikel 30 i direktiv 2001/14 såsom kontrol med netvejledningen udarbejdet af jernbaneinfrastrukturforvalteren eller afgifterne, men udelukkende har kompetence med hensyn til de klassiske overtrædelser på konkurrenceområdet.

134 Inden for rammerne af stævningen foreholder Kommissionen imidlertid Den Tjekkiske Republik ikke at have udstyret konkurrencebeskyttelsesmyndigheden med de nødvendige beføjelser for at kunne udøve funktionerne omhandlet i artikel 10, stk. 7, andet afsnit, i direktiv 91/440.

135 Kommissionens sjette klagepunkt må derfor afvises, eftersom det ikke er blevet fremsat under den administrative procedure.

136 Henset til samtlige de foregående betragtninger må det konstateres, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 11 og artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14, idet den ikke har vedtaget alle de love og administrative foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser, og at Den Tjekkiske Republik i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

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

138 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Kongeriget Spanien sine egne omkostninger.

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

1) Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 11 og artikel 30, stk. 5, 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 2004/49/EF af 29. april 2004, idet den ikke har vedtaget alle de love og administrative foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser.

2) **I øvrigt frifindes Den Tjekkiske Republik.**

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

Underskrifter