ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

11 juli 2013 *

„Niet-nakoming — Vervoer — Richtlijn 91/440/EEG — Ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap — Artikel 10, lid 7 — Toezichthoudende instantie — Bevoegdheden — Richtlijn 2001/14/EG — Toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit — Artikel 4, lid 1 — Kaderregeling voor heffingen — Artikel 6, lid 2 — Stimulansen voor infrastructuurbeheerder om kosten van verschaffing van infrastructuur en hoogte van toegangsrechten te verminderen — Artikel 7, lid 3 — Vaststelling van heffingen voor minimumtoegangspakket en toegang via spoor tot voorzieningen — Rechtstreeks uit exploitatie van treindienst voortvloeiende kosten — Artikel 11 — Prestatieregeling — Artikel 30, lid 5 — Toezichthoudende instantie — Bevoegdheden — Administratief beroep tegen besluiten van toezichthoudende instantie”

In zaak C-545/10,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 23 november 2010,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Šimerdová en H. Støvlbæk als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, T. Müller en J. Očková als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta als gemachtigde,

interveniënt,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet (rapporteur), E. Levits, J.-J. Kasel en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

* Procestaal: Tsjechisch.

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2012,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 december 2012,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Tsjechische Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om zich te voegen naar:

— de artikelen 4, lid 1, 6, lid 2, 7, lid 3, 11 en 30, lid 5, van richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (PB L 75, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (PB L 164, blz. 44; hierna: „richtlijn 2001/14”), en

— artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237, blz. 25, met rectificatie in PB L 299, blz. 50), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (PB L 164, blz. 164, met rectificatie in PB L 220, blz. 58; hierna: „richtlijn 91/440”),

de krachtens deze bepalingen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 91/440

2 Artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440 bepaalde:

„Onverminderd de communautaire en nationale regelgeving inzake mededingingsbeleid en de bevoegdheden van de desbetreffende instellingen, oefent de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn [2001/14] ingestelde toezichthoudende instantie, of een andere instantie met eenzelfde graad van onafhankelijkheid, toezicht uit op de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoersdiensten, met inbegrip van het goederenvervoer.

Die instantie wordt ingesteld overeenkomstig artikel 30, lid 1, van bovengenoemde richtlijn. Elke aanvrager of belanghebbende kan bij de instantie een klacht indienen indien hij van mening is dat hij oneerlijk is behandeld, is gediscrimineerd of anderszins is benadeeld. Op grond van de klacht, en eventueel ambtshalve, treft de instantie zo snel mogelijk adequate maatregelen om ongewenste marktontwikkelingen om te buigen. Om de noodzakelijke mogelijkheid van rechterlijke toetsing en de noodzakelijke samenwerking tussen de nationale toezichthoudende instanties te verzekeren, zijn artikel 30, lid 6, en artikel 31 van bovengenoemde richtlijn in deze context van toepassing.”

Richtlijn 2001/14

3 Punt 11 van de considerans van richtlijn 2001/14 luidde:

„De regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing moeten alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang bieden waarbij zo veel mogelijk moet worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen."

4 Artikel 4, lid 1, van die richtlijn bepaalde:

„De lidstaten stellen met inachtneming van de in artikel 4 van richtlijn [91/440] vastgelegde beheersmatige onafhankelijkheid een kaderregeling voor de heffingen vast.

Met inachtneming van de voorwaarde van beheersmatige onafhankelijkheid stellen de lidstaten specifieke tariferingsvoorschriften vast of delegeren zij deze bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder. De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder."

5 Artikel 6, leden 2 en 3, van de richtlijn luidde:

„2. Infrastructuurbeheerders moeten met inachtneming van de veiligheid en van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de infrastructuurdienst worden aangemoedigd om de kosten van de verschaffing van infrastructuur alsmede de hoogte van toegangsrechten te verminderen.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat aan het bepaalde in lid 2 uitvoering wordt gegeven met een overeenkomst van ten minste drie jaar tussen de bevoegde autoriteit en de infrastructuurbeheerder, waarin de overheidsfinanciering wordt geregeld, dan wel door het vaststellen van regelgevende maatregelen met de nodige bevoegdheden."

6 Artikel 7, lid 3, van de richtlijn bepaalde:

„Onverminderd de leden 4 en 5 en artikel 8 wordt voor het minimumtoegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien."

7 In artikel 11 van richtlijn 2001/14 was bepaald:

„1. Heffingsregelingen voor infrastructuur dienen via een prestatieregeling spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder ertoe aan te zetten om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Dit kan boetes inhouden voor handelingen die de exploitatie van het net verstoren, compensatie voor ondernemingen die onder verstoringen te lijden hebben, en premies ter beloning van prestaties die de ramingen overtreffen.

2. De grondbeginselen van de prestatieregeling gelden voor het gehele net."

8 Artikel 30 van die richtlijn bepaalde:

1. Onverminderd artikel 21, lid 6, stellen de lidstaten een toezichthoudende instantie in. Deze instantie, die het inzake vervoer bevoegde ministerie of een ander lichaam kan zijn, is naar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers. [...]

2. Wanneer een aanvrager van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, kan hij zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming ten aanzien van:

a) de netverklaring;

b) de daarin opgenomen criteria;

c) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan;

d) de heffingsregeling;

e) de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn;

f) regelingen voor toegang overeenkomstig artikel 10 van [richtlijn 91/440].

3. De toezichthoudende instantie ziet erop toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde gebruiksrechten in overeenstemming zijn met hoofdstuk II en dat zij niet-discriminerend zijn. Onderhandelingen tussen aanvragers en een infrastructuurbeheerder betreffende de hoogte van gebruiksrechten worden slechts toegestaan wanneer zij onder toezicht van de toezichthoudende instantie plaatsvinden. Deze instantie grijpt onmiddellijk in indien het waarschijnlijk is dat de onderhandelingen in strijd zijn met de bepalingen van deze richtlijn.

4. De toezichthoudende instantie is gemachtigd om nuttige informatie op te vragen bij de infrastructuurbeheerder, de aanvragers en elke belanghebbende derde partij in de betrokken lidstaat; deze informatie dient onverwijld verstrekt te worden.

5. De toezichthoudende instantie beslist op de klachten en neemt de nodige maatregelen om de situatie binnen uiterlijk twee maanden na ontvangst van alle gegevens te verhelpen.

Niettegenstaande het bepaalde in lid 6 zijn besluiten van de toezichthoudende instantie bindend voor alle betrokken partijen.

Indien beroep wordt aangetekend tegen een weigering capaciteit te verlenen, of tegen de voorwaarden van een capaciteitsaanbod, besluit de toezichthoudende instantie ofwel dat er geen wijziging van het besluit van de infrastructuurbeheerder nodig is, ofwel dat het betwiste besluit overeenkomstig haar instructies wordt gewijzigd.

6. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan.”

Tsjechische regelgeving

Spoorwegwet

9 Artikel 34c van zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (wet nr. 266/1994 inzake de spoorwegen) van 14 december 1994, in de op het onderhavige geding toepasselijke versie (hierna: „spoorwegwet”), bepaalt:

„Nationale en regionale netverklaring

(1) De capaciteitstoewijzende instantie stelt, na overleg met de netbeheerder, uiterlijk 12 maanden vóór de inwerkingtreding van de dienstregeling de netverklaring op en maakt deze bekend in het Vervoers- en prijzenblad.

(2) De netverklaring bevat het volgende:

[...]

f) de voorwaarden voor intrekking van toegewezen maar niet of slechts gedeeltelijk gebruikte infrastructuurcapaciteit, waaronder informatie over de heffingsregeling voor toegewezen en niet-gebruikte vervoerscapaciteit;

g) informatie over de heffingsregeling voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en over de vaststelling van de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur;

[...]"

10 Artikel 34g van die wet luidt:

„(1) Een aanvrager van spoorweginfrastructuurcapaciteit kan binnen twee weken na de publicatie van de netverklaring de Spoorwegdienst verzoeken om deze verklaring, met inbegrip van de daarin opgenomen criteria, te onderzoeken.

(2) De aanvrager wiens aanvraag om toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit is afgewezen door de toewijzende instantie, kan de Spoorwegdienst volgens de procedure van artikel 34e binnen twee weken na kennisgeving van het in artikel 34e, lid 4, bedoelde besluit verzoeken om de toewijzingsprocedure voor spoorweginfrastructuurcapaciteit te onderzoeken, met inbegrip van het resultaat daarvan en de wijze van vaststelling van de prijzen.

(3) Wanneer de Spoorwegdienst een onregelmatigheid vaststelt in de opstelling van de netverklaring, met inbegrip van de daarin opgenomen criteria, of bij de toewijzing van de spoorweginfrastructuurcapaciteit, met inbegrip van het resultaat daarvan en de methode voor de vaststelling van de prijzen, stelt hij een besluit vast tot wijziging van de verklaring, met inbegrip van de daarin opgenomen criteria, of tot toewijzing van infrastructuurcapaciteit, waarbij hij in het bijzonder de methode voor de vaststelling van de prijzen vastlegt."

11 Volgens artikel 56, sub c, van de spoorwegwet is het ministerie van Vervoer „de beroepsinstantie in administratieve procedures die op de door deze wet geregelde gebieden worden ingesteld tegen besluiten van de Spoorwegdienst, de Spoorweginspectie en de gemeenten".

Prijzenwet

12 Artikel 10, lid 2, van zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (wet nr. 526/1990 inzake de prijzen) van 27 november 1990, in de op het onderhavige geding toepasselijke versie (hierna: „prijzenwet"), bepaalt:

„De in lid 1 bedoelde bepalingen met betrekking tot de regeling van de prijzen worden door het ministerie van Financiën bekendgemaakt in het *Cenovém věstníku* (Officiële Prijzenblad) [...]. Zij worden overeenkomstig bijzondere wettelijke bepalingen gepubliceerd in het Staatsblad. [...] Een prijzenbesluit geldt vanaf de dag van bekendmaking in het desbetreffende officiële blad en treedt in werking op de in het besluit bepaalde datum, die evenwel niet mag vallen voor de dag van bekendmaking."

13 Op grond van artikel 10, lid 2, van de prijzenwet publiceert het ministerie van Financiën een besluit (výměr) waarin de artikelen worden opgesomd waarvan de prijs is geregeld. Het ministerie van Financiën publiceert dit besluit jaarlijks in het *Cenovém věstníku*. In dit besluit wordt de maximumprijs vastgesteld die in het kader van de exploitatie van het railvervoer kan worden gehanteerd voor het nationale en regionale gebruik van de binnenlandse spoorweginfrastructuur.

Wet inzake het Staatsfonds voor vervoersinfrastructuur

14 Artikel 2 van zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury (wet nr. 104/2000 inzake het Staatsfonds voor vervoersinfrastructuur) van 4 april 2000, in de op het onderhavige geding toepasselijke versie (hierna: „wet Staatsfonds vervoersinfrastructuur"), bepaalt:

„Het Fonds gebruikt zijn inkomsten voor de ontwikkeling, de aanleg, het onderhoud en de modernisering van wegen en autosnelwegen, spoorwegen en vaarwateren op de wijze als hieronder aangegeven:

[...]

c) de financiering van de aanleg, de modernisering, het herstel en het onderhoud van nationale en regionale spoorwegen,

[...]

f) de verstrekking van leningen voor voorbereidende werkzaamheden of plannen, onderzoeken of expertises die betrekking hebben op de aanleg, de modernisering of het herstel van wegen, autosnelwegen, waterwegen die van belang zijn voor het vervoer, en nationale of regionale spoorwegen,

[...]"

Wet inzake de bevoegdheden van het Bureau voor mededinging

15 Artikel 2 van zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (wet nr. 273/1996 inzake de bevoegdheden van het Bureau voor mededinging) van 11 oktober 1996, in de op het onderhavige geding toepasselijke versie (hierna: „wet bevoegdheden Bureau voor mededinging"), bepaalt dat dit bureau onder meer:

„[...]

a) de voorwaarden schept waaronder de mededinging kan worden bevorderd en in stand kan worden gehouden,

b) toeziet op de aanbesteding van overheidsopdrachten,

c) de overige bevoegdheden uitoefent die in bijzondere wetten zijn vastgelegd."

Wet inzake de bescherming van de mededinging

16 Artikel 1, lid 1, van zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (wet nr. 143/2001 inzake de bescherming van de mededinging) van 4 april 2001, in de op het onderhavige geding toepasselijke versie (hierna: „mededingingswet"), bepaalt dat deze wet:

„[...] zorgt voor de bescherming van de mededinging op de markt van goederen en diensten [...] tegen elke praktijk die de mededinging belemmert, beperkt, vervalst of bedreigt door middel van

a) overeenkomsten tussen concurrenten,

b) misbruik van een machtspositie door concurrenten of

c) een concentratie van concurrerende ondernemingen."

Precontentieuze procedure en procedure voor het Hof

17 De Commissie heeft op 10 mei 2007 de Tsjechische Republiek een vragenlijst gezonden om te verifiëren of deze lidstaat richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van richtlijn 91/440 (PB L 75, blz. 1), richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB L 75, blz. 26), en richtlijn 2001/14 (hierna samen: „eerste spoorwegpakket") correct in nationaal recht had omgezet. De Tsjechische autoriteiten hebben deze vragenlijst beantwoord bij brief van 11 juli 2007.

18 Op 21 november 2007 heeft de Commissie verzocht om nadere toelichting, die de Tsjechische Republiek haar bij brief van 21 december 2007 heeft verstrekt.

19 Op 27 juni 2008 heeft de Commissie de Tsjechische Republiek op basis van de door deze lidstaat verstrekte informatie aangemaand zich te voegen naar de bepalingen van de richtlijnen 91/440 en 2001/14, in het bijzonder de bepalingen over de gebruiksrechten voor spoorweginfrastructuur en de toezichthoudende instantie.

20 Op 26 augustus 2008 heeft de Tsjechische Republiek op deze aanmaning van de Commissie geantwoord.

21 Op 9 oktober 2009 heeft de Commissie de Tsjechische Republiek een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij haar verweet dat zij haar verplichtingen op grond van de artikelen 4, lid 1, 6, lid 2, 7, lid 3, 11 en 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 en artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440 niet was nagekomen, en haar verzocht om de nodige maatregelen te treffen om aan dat met redenen omkleed advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden na ontvangst ervan.

22 De Tsjechische Republiek heeft bij schrijven van 8 december 2009 op dit met redenen omkleed advies geantwoord dat zij de haar door de Commissie ten laste gelegde niet-nakoming betwist.

23 Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

24 Bij beschikking van de president van het Hof van 11 juli 2011 zijn de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de Tsjechische Republiek. Bij brief van 22 september 2011, die ter griffie van het Hof is neergelegd op 30 september 2011, heeft de Italiaanse Republiek meegedeeld dat zij afzag van haar verzoek om interventie.

Beroep

Eerste grief: schending van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14

Argumenten van partijen

25 Volgens de Commissie heeft de Tsjechische Republiek artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14 geschonden, door een maximumtarief voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur vast te stellen.

26 Uit die bepaling volgt dat het recht van een lidstaat om een kaderregeling voor heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur vast te stellen, geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheid van de beheerder om de hoogte van de rechten te bepalen en deze te innen.

27 Het ministerie van Financiën, dat krachtens artikel 10, lid 2, van de prijzenwet bij jaarlijks besluit een maximumtarief vaststelt voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, treedt hiermee buiten het bestek van de kaderregeling voor heffingen en van de regels die lidstaten mogen vaststellen op grond van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14.

28 De Tsjechische Republiek betoogt dat het verwijt dat zij haar verplichtingen niet is nagekomen berust op een letterlijke en systematische uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14 door de Commissie, terwijl dit artikel volgens de teleologische methode moet worden uitgelegd om de omvang van de daarin neergelegde verplichtingen te bepalen.

29 Volgens haar vereist het algemene doel van richtlijn 2001/14 dat de negatieve gevolgen van de monopoliepositie van een infrastructuurbeheerder worden weggewerkt, wat verklaart waarom de richtlijn de lidstaten de bevoegdheid verleent om een kaderregeling voor heffingen of een heffingssysteem in te voeren.

30 In dat verband zet de Tsjechische Republiek uiteen dat het doel van richtlijn 2001/14 door de vaststelling van een maximumbedrag kan worden verwezenlijkt, aangezien de monopoliepositie van de infrastructuurbeheerder inzonderheid tot uiting zou kunnen komen in buitensporig hoge rechten, die alleen de traditionele spoorwegvervoerder zou kunnen opbrengen.

31 Bovendien betekent de vaststelling van een maximumprijs niet dat de infrastructuurbeheerder niet zelf de hoogte van de rechten mag bepalen.

32 Het Koninkrijk Spanje betoogt in wezen dat de vaststelling van een maximumbedrag de infrastructuurbeheerder niet belet om de rechten in concreto te bepalen.

Beoordeling door het Hof

33 Krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14 stellen de lidstaten een kaderregeling voor de heffingen vast. Zij kunnen ook specifieke tariferingsvoorschriften vaststellen, met inachtneming van de beheersmatige onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder. Krachtens diezelfde bepaling is die laatste bevoegd om de rechten voor het gebruik van de infrastructuur vast te stellen en deze te innen.

34 Die bepaling bevat dus een verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de infrastructuurbeheerder met betrekking tot de heffingsregelingen. De lidstaten dienen immers een kaderregeling voor de heffingen vast te stellen, terwijl de infrastructuurbeheerder de gebruiksrechten vaststelt en int.

35 Met het oog op de doelstelling van beheersmatige onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder dient deze binnen de door de lidstaten vastgestelde kaderregeling voor de heffingen te beschikken over een zekere marge wanneer hij de hoogte van de rechten bepaalt, zodat hij deze marge als beheersinstrument kan gebruiken (arrest van 28 februari 2013, Commissie/Spanje, C-483/10, punt 49).

36 Door op grond van artikel 10, lid 2, van de prijzenwet bij jaarlijks besluit een maximumtarief voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur vast te stellen, beperkt het ministerie van Financiën de speelruimte van de infrastructuurbeheerder in een mate die onverenigbaar is met de doelstellingen van richtlijn 2001/14.

37 In het bijzonder zij opgemerkt dat de infrastructuurbeheerder overeenkomstig artikel 8, lid 2, van die richtlijn de mogelijkheid moet hebben om hogere rechten vast te stellen of te handhaven op basis van de langetermijnkosten van bepaalde investeringsprojecten.

38 Bijgevolg is de Tsjechische wettelijke regeling in dat opzicht niet in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14.

39 Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het argument van de Tsjechische Republiek dat moet worden vermeden dat de monopoliepositie van de infrastructuurbeheerder leidt tot buitensporig hoge rechten. Krachtens artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440 staat het immers aan de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde toezichthoudende instantie, of aan een andere instantie met eenzelfde graad van onafhankelijkheid, om te waken over de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoersdiensten. In Tsjechië is het Bureau voor mededinging met die taak belast.

40 Gelet op een en ander is de Tsjechische Republiek de krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/14 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door een maximumtarief vast te stellen voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur.

Tweede grief: ontbreken van maatregelen die de beheerder stimuleren om de kosten voor het verschaffen van infrastructuur en de toegangsrechten te verlagen

Argumenten van partijen

41 De Commissie stelt dat de Tsjechische Republiek artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 heeft geschonden, omdat zij geen maatregelen heeft vastgesteld die de beheerder stimuleren de kosten voor het verschaffen van spoorweginfrastructuur en de rechten voor toegang tot die infrastructuur te verlagen.

42 Volgens deze instelling veronderstelt de in deze bepaling bedoelde stimulansregeling een rechtstreeks verband tussen de financiële middelen die worden verstrekt en het gedrag van de infrastructuurbeheerder, in die zin dat deze ernaar moet streven de kosten voor het verschaffen van infrastructuur of de toegangsrechten te verlagen.

43 In dat verband betoogt de Commissie dat de financiële middelen die op grond van de wet inzake het Staatsfonds voor vervoersinfrastructuur door dit fonds worden verstrekt, dienen om de staat van de spoorweginfrastructuur te verbeteren, maar geenszins stimulansen vormen voor de beheerder om de kosten voor het verschaffen van infrastructuur of de rechten te verlagen.

44 De Tsjechische Republiek voert aan dat de opdracht die de lidstaten krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 moeten vervullen – de infrastructuurbeheerder stimuleren om de kosten voor het verschaffen van infrastructuur en de toegangsrechten te verlagen – niet onvoorwaardelijk is.

45 De lidstaten moeten de in die bepaling bedoelde doelstelling immers pas nastreven en verwezenlijken wanneer de kwaliteit en de veiligheid van de spoorweginfrastructuur op het gehele net, of minstens een belangrijk deel daarvan, voldoende zijn.

46 Gelet op de huidige staat van de Tsjechische spoorweginfrastructuur kan niet ten volle worden voldaan aan de in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 neergelegde verplichting zonder dat de veiligheid of de kwaliteit van de betrokken infrastructuurdiensten in gevaar wordt gebracht.

47 Het Staatsfonds voor vervoersinfrastructuur verstrekt hoe dan ook op dit moment de in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 bedoelde stimulansen. Het neemt immers door middel van staatssubsidies het grootste gedeelte van de kosten van onderhoud van de spoorwegen voor zijn rekening, zodat zonder die subsidies de rechten voor het gebruik van de infrastructuur vele malen hoger zouden zijn.

48 Volgens het Koninkrijk Spanje is het niet redelijk de toegangsrechten te verlagen zonder eerst het spoorwegnet te moderniseren en zo de onderhoudskosten te verminderen.

49 Die lidstaat stelt voorts dat kostenbesparende maatregelen moeten worden uitgevoerd binnen het kader van de doelstelling van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2001/14, dat bepaalt dat de begroting van de infrastructuurbeheerder zonder overheidsfinanciering sluitend moet zijn.

Beoordeling door het Hof

50 Krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 moeten infrastructuurbeheerders met inachtneming van de veiligheid en de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de infrastructuurdienst worden aangemoedigd om de kosten voor het verschaffen van infrastructuur en de rechten voor het gebruik daarvan te verminderen.

51 Artikel 6, lid 3, van die richtlijn bepaalt dat de verplichting die voortvloeit uit lid 2 van dat artikel moet worden nagekomen in het kader van een meerjarenovereenkomst tussen de infrastructuurbeheerder en de bevoegde autoriteit, waarin de overheidsfinanciering wordt geregeld, of via regelgevende maatregelen die in de nodige bevoegdheden voorzien.

52 Wat in casu het argument van de Tsjechische Republiek betreft dat de spoorweginfrastructuur in slechte staat verkeert, kan worden volstaan met de vaststelling dat de lidstaten weliswaar krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 rekening moeten houden met de staat van die infrastructuur wanneer zij artikel 6, leden 2 en 3, van die richtlijn toepassen, maar dat zij ook ervoor moeten zorgen dat meerjarige financieringsovereenkomsten worden gesloten die stimulerende maatregelen bevatten, of dat zij daartoe een regelgevend kader vaststellen.

53 Zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt, sluit de slechte staat van de spoorweginfrastructuur immers niet uit dat maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat de kosten die verbonden zijn aan het beheer van de infrastructuur op een efficiënt beheer gestoeld zijn en voorts geen onnodige kosten omvatten die de infrastructuurbeheerder op ondoordachte wijze heeft gemaakt.

54 In dat verband zij evenwel gepreciseerd dat de keuze van de te nemen stimulerende maatregelen en in het bijzonder de concrete doelstellingen die de lidstaten daarmee nastreven, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 verenigbaar moeten zijn met de vereisten inzake veiligheid en kwaliteit van de spoorweginfrastructuurdienst.

55 Daarnaast zij vastgesteld dat de door de Tsjechische Republiek te berde gebrachte overheidsfinanciering van de infrastructuurbeheerder weliswaar de kosten voor het verschaffen van infrastructuur en de toegangsrechten kan verminderen, maar op zich die beheerder niet stimuleert, aangezien die financiering geen verbintenis van zijn kant met zich brengt.

56 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Tsjechische Republiek de krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/14 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door geen maatregelen vast te stellen die de beheerder stimuleren de kosten voor het verschaffen van spoorweginfrastructuur en de rechten voor toegang tot die infrastructuur te verlagen.

Derde grief: onjuiste beoordeling van het begrip „kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien" in de zin van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14

Argumenten van partijen

57 De Commissie stelt dat in Tsjechië de rechten die worden geheven voor het minimumtoegangspakket en de toegang tot voorzieningen via het spoor, niet gelijk zijn aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, wat een schending vormt van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14.

58 Volgens haar heeft het begrip „kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien" in de zin van die bepaling betrekking op de „marginale kosten". Dat begrip omvat volgens de Commissie enkel de kosten die worden veroorzaakt door de daadwerkelijke treinritten en niet de vaste kosten, aangezien die niet afhankelijk zijn van de exploitatie van de treindienst.

59 De Tsjechische Republiek betoogt daarentegen dat, aangezien noch in richtlijn 2001/14 noch in enige andere bepaling van Unierecht wordt gepreciseerd welke kosten vallen onder het begrip „kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien", ter bepaling van deze kosten moet worden nagegaan of sprake is van een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de betrokken kosten en de exploitatie van de treindienst, dus moet worden vastgesteld of deze kosten daadwerkelijk zijn gemaakt met het oog op de exploitatie van een dergelijke dienst. Bijgevolg vallen onder dat begrip alle kosten die rechtstreeks verband houden met activiteiten of voorwerpen die nodig zijn om de treinen te laten rijden.

60 Zij stelt voorts dat in Tsjechië de procedure volgens welke de spoorweginfrastructuurbeheerder de hoogte van de rechten vaststelt, die voortvloeit uit artikel 34c van de spoorwegwet, juncto de door de betrokken beheerder krachtens die bepaling vastgestelde netverklaring nr. 57822/10-OŘ betreffende de dienstregeling voor 2010/2011 (hierna: „netverklaring 2010/2011"), waarborgt dat voor het bedrag van deze rechten uitsluitend rekening wordt gehouden met de kosten die rechtsreeks zijn verbonden aan de exploitatie van de treindienst. Om te kunnen vaststellen of bepaalde kosten of een bepaald soort kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, dient te worden onderzocht of deze kosten of dit soort kosten worden veroorzaakt door de exploitatie van een specifieke vorm van spoorwegvervoer.

61 Op basis van een advies van de Community of European Railway and Infrastructure Companies (Gemeenschap van Europese spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, CER) van mei 2011 inzake de herschikking van het eerste spoorwegpakket betoogt de Tsjechische Republiek in het bijzonder dat de kosten van de planning, de toewijzing van treinpaden, het verkeersbeheer, de dispatching en de seingeving van een treinrit behoren tot de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

Beoordeling door het Hof

62 Volgens artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 moet voor het minimumtoegangspakket en de toegang tot voorzieningen via het spoor een heffing worden vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, onverminderd de leden 4 en 5 van dat artikel 7 en artikel 8 van die richtlijn.

63 Volgens de Commissie moeten de „kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien" in de zin van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 worden opgevat als de marginale kosten die voortvloeien uit de daadwerkelijke exploitatie van de treindienst. De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard dat die kosten voornamelijk overeenstemmen met die van de slijtage van de rails ten gevolge van het treinverkeer. De Tsjechische Republiek is daarentegen van mening dat bij de berekening van de rechten rekening mag worden gehouden met de kosten waarvoor kan worden vastgesteld dat zij een rechtstreeks causaal verband vertonen met de exploitatie van de treindienst, dat wil zeggen de kosten die moeten worden gemaakt voor de exploitatie van die dienst.

64 In dat verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2001/14 het begrip „kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien" niet definieert en dat nergens in het Unierecht wordt bepaald welke kosten wel en welke niet onder dat begrip vallen.

65 Daar het bovendien een economisch begrip betreft waarvan de toepassing, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 75 van zijn conclusie, leidt tot grote praktische problemen, moet worden vastgesteld dat de lidstaten in de huidige stand van het Unierecht over een zekere beoordelingsmarge beschikken wanneer zij dat begrip omzetten en toepassen in het nationale recht.

66 Bijgevolg moet in casu worden nagegaan of het op basis van de Tsjechische regeling mogelijk is bij de berekening van de rechten voor het minimumtoegangspakket en de toegang tot de spoorweginfrastructuur via het spoor kosten mee te tellen die duidelijk niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

67 Volgens de Commissie volgt uit vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty (besluit nr. 501/2005 betreffende vaststelling van de kosten ten laste van de spoorwegbeheerder in verband met de exploitatie, het functioneren, de modernisering en de ontwikkeling van de spoorwegen) van 8 december 2005 (hierna: „besluit nr. 501/2005") dat de algemene kosten worden meegerekend bij de berekening van de rechten. Voorts wordt de hoogte van de rechten in Tsjechië bepaald op basis van een „capaciteitsmodel" dat wordt gebruikt voor de kostenverdeling. De Commissie is van mening dat lidstaten de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de dienst niet op die manier mogen berekenen, aangezien die afhankelijk zijn van de werkelijke exploitatie.

68 De Tsjechische Republiek voert daarentegen aan dat besluit nr. 501/2005 uitsluitend betrekking heeft op het bepalen van de kosten die vóór 1 juli 2008 door de beheerder van de spoorweginfrastructuur werden gedragen en dat die tekst geenszins de basis vormt voor de vaststelling van de hoogte van de rechten voor het gebruik van die infrastructuur. De Tsjechische Republiek ontkent niet dat op grond van dit besluit algemene kosten zijn meegeteld bij de berekening van de kosten van de infrastructuurbeheerder, maar stelt dat daarmee geen rekening wordt gehouden bij de berekening van de in artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 bedoelde rechten. Zij betoogt voorts dat het capaciteitsmodel niet dient om rechtstreeks de hoogte van de rechten te bepalen, maar slechts een van de parameters vormt voor de berekening van de maximumprijs voor het gebruik dat een bepaalde trein op een bepaald traject van de spoorweginfrastructuur maakt.

69 Volgens de Tsjechische Republiek berust de procedure voor de vaststelling van het bedrag van de rechten op artikel 34c van de spoorwegwet, gelezen in samenhang met netverklaring 2010/2011, volgens welke dat bedrag varieert naargelang van het type trein, het gewicht ervan en de afgelegde afstand. De methode voor het berekenen van de prijs voor het gebruik van de vervoersdienst houdt ook rekening met de specifieke regels en met de kaderregeling voor de heffingen zoals die zijn vastgesteld door de toezichthoudende instantie, met de kosten van de exploitatie van de dienst, uitgedrukt in treinkilometers, de ter zake van de exploitatie van het spoorwegvervoer daadwerkelijk gemaakte kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het functioneren van de dienst, uitgedrukt in bruto tonkilometers, en met de extra kosten die rechtstreeks verband houden met het gebruik van de vervoersdienst.

70 In dat verband zij herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de Commissie in het kader van een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 258 VWEU de ten laste gelegde niet-nakoming moet aantonen. Zij dient derhalve het Hof de gegevens te verstrekken die dit nodig heeft om na te gaan of van niet-nakoming sprake is, en zij kan zich daarbij niet op enig vermoeden baseren (zie met name arresten van 28 februari 2013, Commissie/Oostenrijk, C-555/10, punt 62, en Commissie/Duitsland, C-556/10, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In casu betwist de Tsjechische Republiek dat besluit nr. 501/2005 en het capaciteitsmodel als basis dienen voor de vaststelling van de gebruiksrechten voor de infrastructuur, en is de Commissie er niet in geslaagd aan te tonen dat haar standpunt dienaangaande gegrond is.

72 Voorts bevat de Tsjechische regeling, en meer bepaald netverklaring 2010/2011, de criteria op grond waarvan de infrastructuurbeheerder de hoogte van de rechten overeenkomstig het vereiste van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14 kan bepalen en de toezichthoudende instantie deze kan controleren. Wat de concrete toepassing van die criteria betreft, zij vastgesteld dat de Commissie geen concrete voorbeelden heeft aangevoerd waaruit blijkt dat de toegangsrechten in Tsjechië in strijd met dit vereiste worden vastgesteld. Volgens de in punt 70 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak mag zij zich in dat verband niet op enig vermoeden baseren.

73 Gelet op een en ander is de derde grief die de Commissie ter ondersteuning van haar beroep heeft aangevoerd, ongegrond.

Vierde grief: ontbreken van een prestatieregeling

Argumenten van partijen

74 De Commissie stelt dat de Tsjechische Republiek de krachtens artikel 11, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/14 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door na te laten een prestatieregeling in te voeren die spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder stimuleert om storingen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren.

75 De Tsjechische Republiek voert in de eerste plaats aan dat de Commissie, gelet op de stand van harmonisatie op het niveau van de Europese Unie, niet heeft aangetoond dat de prestatieregeling die is ingevoerd bij de op artikel 34c van de spoorwegwet gebaseerde netverklaring 2010/2011, ontoereikend is.

76 Zij voegt daar voorts aan toe dat krachtens artikel 51, leden 1 tot en met 4 en 6 tot en met 8, van de spoorwegwet boetes kunnen worden opgelegd wanneer niet wordt voldaan aan de verplichtingen die de exploitatie van het net beogen te garanderen of geen maatregelen worden getroffen om storingen op het net te verhelpen.

77 Tot slot merkt de Tsjechische Republiek in dupliek op dat artikel 34c, lid 2, sub k, van de spoorwegwet, zoals gewijzigd bij wet nr. 134/2011 (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.) van 3 mei 2011, voortaan bepaalt dat de netverklaring „een welomlijnd systeem van financiële stimulansen voor de met de toewijzing belaste instantie en voor de vervoerder" moet bevatten „om verstoringen van de infrastructuur zo gering mogelijk te houden en de absorptiecapaciteit van het net te vergroten, met het oog op de onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst voor de treindienst, en dat dit systeem boetes en compensatiebetalingen kan omvatten".

78 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat iedere concrete maatregel dient te worden onderzocht en dat moet worden beoordeeld of de betrokken maatregelen binnen het kader van de heffingsregeling voor het gebruik van spoorweginfrastructuur in haar geheel ertoe bijdragen storingen tot een minimum te beperken en het spoorwegnet beter te doen functioneren, wat de doelstelling is van richtlijn 2001/14.

Beoordeling door het Hof

79 Krachtens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2001/14 dienen heffingsregelingen voor het gebruik van de infrastructuur via een prestatieregeling spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder ertoe aan te zetten om storingen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Volgens diezelfde bepaling kan die regeling boetes, compensaties en premies omvatten.

80 Daaruit volgt dat de lidstaten in de heffingsregelingen voor gebruik van de infrastructuur een prestatieregeling moeten opnemen om zowel de spoorwegondernemingen als de infrastructuurbeheerder te stimuleren de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Wat voorts het type van stimulerende maatregelen betreft die de lidstaten kunnen treffen, blijven zij vrij in de keuze van de concrete maatregelen die deel uitmaken van de betrokken regeling, zolang deze een samenhangend en transparant geheel vormen dat als een „prestatieregeling" kan worden aangemerkt (arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 64).

81 In casu kunnen de door de Tsjechische Republiek aangevoerde wettelijke en contractuele bepalingen niet als een dergelijk geheel worden beschouwd.

82 Om te beginnen bepaalt artikel 34c van de spoorwegwet niet dat in de netverklaring een prestatieregeling moet worden opgenomen. Punt 6.4 van netverklaring 2010/2011 bepaalt dat de infrastructuurbeheerder een eventueel verzoek van een vervoerder moet inwilligen om een stelsel van financiële compensaties in te voeren via wederzijdse schadebedingen waarvan de regels contractueel worden vastgesteld. Zelfs indien deze regeling, waarvan de toepassing afhangt van de wil van de contractpartijen, toepasselijk zou zijn geweest op het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, is zij bijgevolg slechts facultatief en kan zij dus niet worden beschouwd als een volledige en adequate uitvoering van artikel 11 van richtlijn 2001/14.

83 Voorts kan artikel 51, leden 1 tot en met 4 en 6 tot en met 8, van de spoorwegwet, waarnaar de Tsjechische Republiek in dupliek heeft verwezen, niet worden geacht een prestatieregeling in te stellen binnen een heffingsregeling voor gebruik van de infrastructuur in de zin van artikel 11 van richtlijn 2001/14, aangezien deze bepaling enkel voorziet in boetes voor het geval dat niet wordt voldaan aan de verplichtingen die de exploitatie van het spoorwegnet beogen te garanderen, of geen maatregelen worden getroffen om storingen op het net te verhelpen.

84 Tot slot kan niet worden gesteld dat artikel 2 van de wet inzake het Staatsfonds voor vervoersinfrastructuur een regeling invoert die spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder stimuleert om de prestatie van het net te verbeteren, aangezien deze bepaling enkel voorziet in de toekenning van financiële middelen om de spoorweginfrastructuur te onderhouden of de staat ervan te verbeteren.

85 Overigens dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arrest van 8 november 2012, Commissie/Griekenland, C-528/10, punt 26, en, in die zin, arrest van 28 februari 2013, Commissie/Hongarije, C-473/10, punt 96).

86 Aangezien wet nr. 134/2011 van 3 mei 2011 is vastgesteld na het verstrijken van de termijn die was gesteld in het met redenen omkleed advies van de Commissie van 9 oktober 2009, moet het Hof die wijzigingswet buiten beschouwing laten wanneer het de gegrondheid van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming onderzoekt.

87 Gelet op bovenstaande overwegingen zij vastgesteld dat de Tsjechische Republiek op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn geen prestatieregeling had ingevoerd die spoorwegondernemingen en de beheerder van de spoorweginfrastructuur stimuleerde om storingen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren, zoals wordt vereist door artikel 11 van richtlijn 2001/14.

88 Bijgevolg is de vierde grief die de Commissie ter ondersteuning van haar beroep heeft aangevoerd, gegrond.

Vijfde grief: bestaan van een voorafgaand administratief beroep tegen de besluiten van de toezichthoudende instantie en onmogelijkheid voor die instantie om ambtshalve op te treden

Argumenten van partijen

89 De Commissie stelt dat artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 de toezichthoudende instantie in staat wil stellen volledig onafhankelijk te beslissen en snel en doeltreffend maatregelen te nemen om een ontwrichte markt te herstellen. De Commissie voegt daaraan toe dat lid 6 van dat artikel niet voorziet in een administratief beroep tegen besluiten van de toezichthoudende instantie, maar enkel in rechterlijke toetsing.

90 Artikel 56, sub c, van de spoorwegwet bepaalt echter dat tegen de besluiten van de Spoorwegdienst – de toezichthoudende instantie in Tsjechië – beroep kan worden ingesteld bij het ministerie van Vervoer, wat in strijd is met artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14.

91 Daarnaast moet volgens de Commissie artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 aldus worden uitgelegd dat de toezichthoudende instantie beslist en maatregelen treft op alle in artikel 30 van die richtlijn bedoelde gebieden, in het bijzonder die welke zijn genoemd in de leden 2 en 3 ervan. Uit artikel 34g van de spoorwegwet blijkt echter duidelijk dat de Spoorwegdienst enkel – op verzoek van een aanvrager – de netverklaring, met inbegrip van de daarin opgenomen criteria, en de toewijzingsprocedure voor spoorweginfrastructuurcapaciteit mag controleren. Daaruit leidt de Commissie af dat deze dienst niet op alle in artikel 30, leden 2 en 3, van richtlijn 2001/14 bedoelde gebieden besluiten of corrigerende maatregelen mag vaststellen. Zo kan zij, anders dan bepaald in artikel 30, lid 2, sub e, van die richtlijn, met name geen besluiten of corrigerende maatregelen vaststellen met betrekking tot de hoogte of de structuur van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur die aan de aanvrager in de zin van artikel 2, sub b, van die richtlijn worden of kunnen worden opgelegd.

92 Tot slot stelt de Commissie dat artikel 30, lid 3, van richtlijn 2001/14 vereist dat de toezichthoudende instantie op de in deze bepaling bedoelde gebieden ambtshalve optreedt, terwijl artikel 34g van de spoorwegwet bepaalt dat de Spoorwegdienst uitsluitend optreedt op verzoek van een aanvrager.

93 De Tsjechische Republiek betoogt in de eerste plaats dat richtlijn 2001/14 zich er niet tegen verzet dat besluiten van de toezichthoudende instantie vóór een eventuele rechterlijke beoordeling dwingend worden onderworpen aan toetsing door een andere onafhankelijke instantie binnen de uitvoerende macht.

94 In het bijzonder kunnen uit artikel 30, lid 6, van richtlijn 2001/14 geen vereisten worden afgeleid voor de interne organisatie van de administratieve procedure van de lidstaten en staat het hun in beginsel vrij hun eigen procedureregels op te stellen.

95 Wat in de tweede plaats de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie betreft, stelt de Tsjechische Republiek dat het in het kader van een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 258 VWEU aan de Commissie staat de ten laste gelegde niet-nakoming aan te tonen. Afgezien van artikel 30, lid 2, sub e, van richtlijn 2001/14 wordt in het met redenen omkleed advies van de Commissie echter geen bepaling genoemd die verband houdt met de omvang van de bevoegdheid van de Spoorwegdienst en niet correct in nationaal recht is omgezet. De Tsjechische Republiek wenst dan ook uitsluitend in te gaan op het middel inzake de uitvoering van artikel 30, lid 2, sub e, van richtlijn 2001/14, omdat dit het enige middel is dat voldoende nauwkeurig is omschreven, zoals door de rechtspraak van het Hof wordt vereist.

96 Dienaangaande stelt de Tsjechische Republiek dat artikel 34g, juncto artikel 34c, lid 2, van de spoorwegwet de Spoorwegdienst ten volle de in artikel 30, lid 2, sub e, van richtlijn 2001/14 bedoelde bevoegdheid verleent. Uit die bepalingen volgt immers dat de Spoorwegdienst bevoegd is de hoogte van de rechten of de structuur van de gebruiksrechten voor de infrastructuur te onderzoeken. Wanneer de toezichthoudende instantie de nodige bevoegdheid heeft om maatregelen in de zin van artikel 30, lid 2, sub e, van richtlijn 2001/14 vast te stellen, beschikt zij volgens de Tsjechische Republiek logischerwijs ook over de nodige bevoegdheid om ambtshalve de onderzoeksprocedure in het kader van de staatscontrole in te leiden.

97 De Commissie merkt in repliek op dat uit artikel 34g van de spoorwegwet duidelijk blijkt dat de Spoorwegdienst enkel de netverklaring en de toewijzingsprocedure voor spoorweginfrastructuurcapaciteit kan toetsen. Voorts stelt zij dat die controle krachtens die bepaling wordt verricht naar aanleiding van een klacht die een aanvrager indient binnen twee weken na de bekendmaking van de netverklaring of de kennisgeving van het in artikel 34e, lid 4, van de spoorwegwet bedoelde besluit. Daaruit volgt naar haar mening dat de bevoegdheden van de Spoorwegdienst niet overeenstemmen met de bevoegdheden die een toezichthoudende instantie volgens artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 behoort te hebben.

98 In dupliek stelt de Tsjechische Republiek dat de grieven van de Commissie die geen betrekking hebben op de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie ten aanzien van de hoogte van de rechten, niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Dienaangaande betoogt zij dat de Commissie in haar verzoekschrift het voorwerp van de grief op dezelfde wijze heeft afgebakend als in het met redenen omkleed advies, in die zin dat deze grief uitsluitend betrekking had op de omvang van de bevoegdheid van de Spoorwegdienst ten aanzien van de hoogte van de rechten. In repliek heeft de Commissie echter vijf nieuwe grieven inzake de uitvoering van artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 aangevoerd, die niet voorkwamen in het met redenen omkleed advies of het inleidend verzoekschrift, en daarmee het recht van deze lidstaat op een eerlijk proces geschonden.

Beoordeling door het Hof

– Eerste onderdeel van de vijfde grief

99 Met het eerste onderdeel van haar vijfde grief stelt de Commissie dat op grond van artikel 56 van de spoorwegwet tegen de besluiten van de Spoorwegdienst beroep mogelijk is bij het ministerie van Vervoer. Volgens haar is een dergelijk voorafgaand administratief beroep in strijd met artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14.

100 De Tsjechische Republiek stelt daarentegen dat richtlijn 2001/14, uitgelegd in het licht van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, zich er niet tegen verzet dat besluiten van de toezichthoudende instantie vóór een eventuele rechterlijke beoordeling dwingend worden onderworpen aan toetsing door een ander bestuursorgaan.

101 In dat verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat artikel 30 van richtlijn 2001/14 niet uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten een dergelijke voorafgaande administratieve toetsing kunnen instellen, en dit evenmin uitdrukkelijk uitsluit.

102 Voorts verplicht artikel 30, lid 1, van die richtlijn de lidstaten om een toezichthoudende instantie in te stellen. Het kan met name gaan om het ministerie dat bevoegd is inzake vervoer.

103 Tot slot moeten volgens lid 6 van dat artikel de besluiten die de toezichthoudende instantie op basis van lid 5 van dat artikel heeft vastgesteld, openstaan voor rechterlijke toetsing.

104 Uit de opzet van bovengenoemde bepalingen volgt dat artikel 30 van richtlijn 2001/14 aldus moet worden uitgelegd dat de administratieve besluiten van de toezichthoudende instantie enkel aan rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen.

105 Het eerste onderdeel van de vijfde grief is derhalve gegrond.

– Tweede onderdeel van de vijfde grief

106 Met het tweede onderdeel van haar vijfde grief verwijt de Commissie de Tsjechische Republiek dat zij de Spoorwegdienst niet alle bevoegdheden heeft toegekend waarover een toezichthoudende instantie moet beschikken krachtens artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14.

107 Volgens de Tsjechische Republiek zijn de grieven van de Commissie niet-ontvankelijk, behoudens die inzake de bevoegdheid van de toezichthoudende instantie ten aanzien van de hoogte van de rechten.

108 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 120, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de daarop betrekking hebbende rechtspraak elk inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf en dat het petitum op ondubbelzinnige wijze moet zijn geformuleerd, dit om te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van de grieven recht te doen (zie met name arresten van 16 juli 2009, Commissie/Polen, C-165/08, Jurispr. blz. I-6843, punt 42, en 14 januari 2010, Commissie/Tsjechië, C-343/08, Jurispr. blz. I-275, punt 26).

109 Het Hof heeft ook geoordeeld dat in het kader van een beroep krachtens artikel 258 VWEU de grieven coherent en nauwkeurig moeten worden uiteengezet, zodat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (zie met name arrest Commissie/Polen, reeds aangehaald, punt 43).

110 In casu heeft de Commissie in haar verzoekschrift met betrekking tot de bevoegdheden van de toezichthoudende instantie gesteld dat artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 aldus moet worden uitgelegd dat die instantie moet kunnen beslissen en maatregelen moet kunnen vaststellen op alle in dat artikel bedoelde gebieden, in het bijzonder die welke worden genoemd in de leden 2 en 3 van dat artikel.

111 In het kader van dit betoog heeft de Commissie echter enkel verwezen naar de in artikel 30, lid 2, sub e, bedoelde bevoegdheid, die betrekking heeft op de hoogte of de structuur van de gebruiksrechten, en naar de vermeende onmogelijkheid van de Spoorwegdienst om ambtshalve op te treden.

112 Bijgevolg is het tweede onderdeel van de vijfde grief slechts ontvankelijk voor zover de aangevoerde niet-nakoming van artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 betrekking heeft op de in lid 2, sub e, van dat artikel bedoelde bevoegdheid en op de mogelijkheid van de toezichthoudende instantie om ambtshalve op te treden.

113 Wat in de eerste plaats de mogelijkheid van de toezichthoudende instantie betreft om ambtshalve op te treden, voert de Commissie aan dat de Spoorwegdienst volgens artikel 34g van de spoorwegwet uitsluitend optreedt op verzoek van een aanvrager, terwijl artikel 30, lid 3, van richtlijn 2001/14 vereist dat de toezichthoudende instantie ambtshalve kan optreden. In dit verband gaat de Commissie ervan uit dat artikel 34g van de spoorwegwet aldus moet worden opgevat dat het recht om op te treden dat lid 3 toekent aan de Spoorwegdienst, net als in de in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde procedures, afhangt van een verzoek in die zin door een aanvrager zoals bedoeld in artikel 2, sub b, van richtlijn 2001/14.

114 De Tsjechische Republiek betwist echter die uitlegging van artikel 34g, lid 3, van de spoorwegwet. Volgens haar wordt de staatscontrole op de spoorwegen immers uitgeoefend op grond van artikel 58, lid 2, van de spoorwegwet, dat bepaalt dat de toezichthoudende instantie nagaat „of de eigenaar van het spoor, de beheerder van het spoor en de vervoerder de wettelijke verplichtingen die op hen rusten, in acht hebben genomen en zijn nagekomen in het kader van de exploitatie van de spoorwegen en het spoorwegvervoer”.

115 Volgens de Tsjechische Republiek verleent deze bepaling, gelezen in samenhang met zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (wet nr. 552/1991 inzake staatscontrole) van 6 december 1991, in de op het onderhavige geding toepasselijke versie – volgens welke de instanties die bevoegd zijn om de staatscontrole uit te oefenen, controles kunnen uitvoeren en op grond daarvan een inbreukprocedure kunnen instellen, corrigerende maatregelen kunnen vaststellen of boetes kunnen opleggen voor de aldus vastgestelde administratieve overtredingen – aan de toezichthoudende instantie het recht om ambtshalve de in artikel 34g, lid 3, van de spoorwegwet bedoelde besluiten vast te stellen.

116 In dat verband zij eraan herinnerd dat de Commissie volgens vaste rechtspraak van het Hof in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU de aangevoerde niet-nakoming moet aantonen. Zij dient derhalve het Hof de gegevens te verschaffen die het nodig heeft om na te gaan of van niet-nakoming sprake is, en zij kan zich daarbij niet op enig vermoeden baseren (zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Oostenrijk, punt 62, en Commissie/Duitsland, punt 66).

117 In casu betwist de Tsjechische Republiek de door de Commissie verdedigde uitlegging van artikel 34g, lid 3, van de spoorwegwet en verwijst zij naar meer algemene bepalingen die steun verlenen aan een tegengestelde uitlegging.

118 De Commissie heeft niet aangetoond dat de Tsjechische Republiek de nationale regeling onjuist heeft uitgelegd. Zij is er dus niet in geslaagd aan te tonen dat haar stelling dat de Spoorwegdienst niet ambtshalve kan optreden, gegrond is.

119 Wat in de tweede plaats de in artikel 30, lid 2, sub e, van richtlijn 2001/14 bedoelde bevoegdheid betreft, stelt de Tsjechische Republiek dat de Spoorwegdienst krachtens artikel 34g, leden 1 en 3, juncto artikel 34c, lid 2, van de spoorwegwet bij het onderzoek van de criteria in de netverklaring de informatie over de tarieven voor capaciteitstoewijzing en over de vaststelling van de tarieven voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur kan onderzoeken. Voorts kan hij het concrete bedrag van het gebruiksrecht voor de infrastructuur dat een bepaalde vervoersonderneming moet betalen, onderzoeken op grond van artikel 34g, leden 2 en 3, van deze wet. Op grond van die bepalingen is de Spoorwegdienst bevoegd de toewijzingsprocedure voor infrastructuurcapaciteit te controleren, waarvan de vaststelling van het concrete bedrag van de gebruiksrechten voor de infrastructuur een noodzakelijk onderdeel vormt, zoals uitdrukkelijk in de wet is bepaald.

120 De Tsjechische Republiek voegt daaraan toe dat de criteria van de netverklaring zijn neergelegd in artikel 34c, lid 2, van de spoorwegwet. Een van die criteria is de informatie over de heffingsregeling voor de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en over de vaststelling van de tarieven voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur.

121 Zoals de Tsjechische Republiek terecht heeft gesteld, is de „informatie over de heffingsregeling voor de spoorwegcapaciteitstoewijzing en over de vaststelling van de tarieven voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur” gewoon een andere formulering voor de „hoogte van de heffing die voor het gebruik van de infrastructuur wordt of kan worden opgelegd”. Evenzo omvat de in artikel 34g van de spoorwegwet bedoelde wijze om de prijzen vast te stellen, die de toezichthoudende instantie kan toetsen, de structuur van de gebruiksrechten voor de infrastructuur.

122 Aangezien de toezichthoudende instantie dus bevoegd is om besluiten vast te stellen tot wijziging van de netverklaring, met inbegrip van de daarin opgenomen criteria, of tot toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, en in het bijzonder over de wijze waarop de prijzen worden vastgesteld, lijken de door de Tsjechische Republiek aangevoerde nationale bepalingen op het eerste gezicht niet ontoereikend in het licht van de vereisten van artikel 30, lid 2, sub e, van richtlijn 2001/14.

123 Volgens de in punt 70 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak moet de Commissie in het kader van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU de beweerde niet-nakoming aantonen. Zij dient het Hof derhalve de gegevens te verschaffen die het nodig heeft om te kunnen vaststellen of sprake is van de gestelde niet-nakoming, en zij kan zich daarbij niet op enig vermoeden baseren.

124 In casu is de Commissie er evenwel niet in geslaagd aan te tonen dat haar betoog over de bevoegdheden van de toezichthoudende instantie inzake de hoogte of de structuur van de gebruiksrechten voor de infrastructuur gegrond is.

125 Voorts heeft de Commissie haar grief over de in artikel 34g van de spoorwegwet gestelde termijn van twee weken om een klacht in te dienen, voor het eerst in repliek aangevoerd. Aangezien het voorwerp van een beroep krachtens artikel 258 VWEU door de in deze bepaling bedoelde precontentieuze procedure wordt afgebakend, moet dit beroep op dezelfde overwegingen en middelen berusten als het met redenen omkleed advies, en is een grief die niet in het met redenen omkleed advies is

geformuleerd in het stadium van de procedure voor het Hof dus niet-ontvankelijk (zie in die zin met name arrest van 9 februari 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-305/03, Jurispr. blz. I-1213, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De grief is derhalve niet-ontvankelijk.

126 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Tsjechische Republiek de krachtens artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door te bepalen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie onderworpen zijn aan een voorafgaand administratief beroep.

Zesde grief: ontbreken van een instantie zoals bedoeld in artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440

Argumenten van partijen

127 De Commissie stelt dat de Tsjechische Republiek de krachtens artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, aangezien er in Tsjechië geen instantie is als bedoeld in deze bepaling, die de daarin neergelegde functies uitoefent.

128 Volgens de Commissie volgt uit artikel 10, lid 7, eerste alinea, van richtlijn 91/440 dat het toezicht op de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoersdiensten kan worden opgedragen aan de overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2001/14 ingestelde toezichthoudende instantie of een andere instantie met eenzelfde graad van onafhankelijkheid. In beide gevallen dient de betrokken instantie te voldoen aan de vereisten van artikel 10, lid 7, tweede alinea, van richtlijn 91/440, wat betekent dat zij moet zijn opgericht overeenkomstig artikel 30, lid 1, van richtlijn 2001/14, klachten van aanvragers moet behandelen en, op basis van een klacht of ambtshalve, moet beslissen over adequate maatregelen om ongewenste marktontwikkelingen om te buigen.

129 Dienaangaande stelt de Commissie dat in Tsjechië het toezicht op de concurrentie op de markt van spoorwegvervoersdiensten wordt uitgeoefend door het Bureau voor mededinging, waarvan de bevoegdheden zijn omschreven in de wet bevoegdheden Bureau voor mededinging.

130 Dit Bureau is volgens de Tsjechische bepalingen enkel bevoegd voor vragen die rechtstreeks verband houden met de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoersdiensten. Deze instantie oefent derhalve niet alle taken uit die het overeenkomstig artikel 10, lid 7, tweede alinea, van richtlijn 91/440 zou moeten uitoefenen, zodat het niet kan worden beschouwd als een instantie die de in deze bepaling neergelegde taken vervult. In het bijzonder kan het Bureau voor mededinging geen kennis nemen van alle klachten van aanvragers die menen dat zij oneerlijk zijn behandeld, gediscrimineerd of anderszins benadeeld en kan het evenmin, op basis van een klacht of ambtshalve, beslissen over adequate maatregelen om ongewenste ontwikkelingen op de markt van de Spoorwegdiensten om te buigen.

131 Volgens de Tsjechische Republiek is dit middel niet-ontvankelijk. De Commissie heeft deze grief inzake schending van artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440 immers pas aangevoerd in haar verzoekschrift, zodat de Tsjechische Republiek niet de gelegenheid heeft gehad een nuttig antwoord op deze kritiek te geven in de fase die aan het onderhavige beroep voorafging.

Beoordeling door het Hof

132 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het voorwerp van een krachtens artikel 258 VWEU ingesteld beroep wordt afgebakend door de in deze bepaling bedoelde precontentieuze procedure. Bijgevolg moeten het met redenen omkleed advies van de Commissie en het beroep op dezelfde grieven berusten (zie arrest van 15 juni 2010, Commissie/Spanje, C-211/08, Jurispr. blz. I-5267, punt 33).

133 In casu heeft de Commissie in haar met redenen omkleed advies de Tsjechische Republiek verweten dat zij de krachtens artikel 10, lid 7, van richtlijn 91/440 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, aangezien de richtlijnen 91/440 en 2001/14 niet de mogelijkheid bieden om de in dat artikel en in artikel 30 van richtlijn 2001/14 genoemde bevoegdheden over verschillende instanties te verdelen. De Commissie verwijt de Tsjechische Republiek ook dat het Bureau voor mededinging niet beschikt over de in artikel 30 van richtlijn 2001/14 bedoelde bevoegdheden, zoals die tot toetsing van de netverklaring van de spoorweginfrastructuurbeheerder of de heffingsregeling, maar enkel bevoegd is voor klassieke mededingingsinbreuken.

134 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie de Tsjechische Republiek echter dat zij het Bureau voor mededinging niet de bevoegdheden heeft toegekend die nodig zijn om de in artikel 10, lid 7, tweede alinea, van richtlijn 91/440 bedoelde taken te vervullen.

135 De zesde grief van de Commissie is derhalve niet-ontvankelijk, aangezien deze niet is aangevoerd in de precontentieuze procedure.

136 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de Tsjechische Republiek de krachtens de artikelen 4, lid 1, 6, lid 2, 11 en 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om aan deze bepalingen te voldoen, en moet het beroep van de Commissie worden verworpen voor het overige.

Kosten

137 Krachtens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie en de Tsjechische Republiek elk op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld, moet worden beslist dat zij hun eigen kosten zullen dragen.

138 Ingevolge artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen hun eigen kosten dragen, zal het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de artikelen 4, lid 1, 6, lid 2, 11 en 30, lid 5, van richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, is de Tsjechische Republiek de krachtens die bepalingen op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Europese Commissie, de Tsjechische Republiek en het Koninkrijk Spanje dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen