Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 11 juli 2013 *

”Fördragsbrott — Transport — Direktiv 91/440/EEG — Utveckling av gemenskapens järnvägar — Artikel 10.7 — Regleringsorgan — Behörighet — Direktiv 2001/14/EG — Tilldelning av infrastrukturkapacitet för järnvägar — Artikel 4.1 — Ramverk för fastställande och uttag av avgifter — Artikel 6.2 — Incitament för infrastrukturförvaltaren att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter — Artikel 7.3 — Fastställande av avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna — Kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs — Artikel 11 — Verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande — Artikel 30.5 — Regleringsorgan — Behörighet — Förvaltningsbesvär mot regleringsorganets beslut”

I mål C-545/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 23 november 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Šimerdová och H. Støvlbæk, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

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

svarande,

med stöd av

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

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

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

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 september 2012,

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

följande

Dom

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

— artiklarna 4.1, 6.2, 7.3, 11 och 30.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT L 75, s. 29), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 (EUT L 164, s. 44) (nedan kallat direktiv 2001/14), och

— artikel 10.7 i rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 45), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG av den 29 april 2004 (EUT L 164, s. 164, och rättelse i EUT L 220, s. 58) (nedan kallat direktiv 91/440),

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

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 91/440

2 I artikel 10.7 i direktiv 91/440 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar gemenskapslagstiftningen och nationella bestämmelser om konkurrenspolitik och de institutioner som är behöriga i denna fråga, skall det regleringsorgan som inrättats i enlighet med artikel 30 i direktiv [2001/14] eller ett annat organ med samma grad av oberoende övervaka konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaden för järnvägstransport.

Detta organ skall inrättas i enlighet med bestämmelserna i artikel 30.1 i nämnda direktiv. Varje sökande eller berörd part får lämna in klagomål till detta organ om han anser att han har behandlats orättvist eller varit föremål för diskriminering eller har missgynnats på annat sätt. Regleringsorganet skall så snart som möjligt, på grundval av ett klagomål eller i förekommande fall på eget initiativ, besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på dessa marknader. För att garantera att det finns möjlighet till rättslig prövning och till det nödvändiga samarbetet mellan de nationella regleringsorganen skall artikel 30.6 och artikel 31 i nämnda direktiv tillämpas i förekommande fall.”

Direktiv 2001/14

3 Skäl 11 i direktiv 2001/14 har följande lydelse:

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

4 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

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

5 Artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 2001/14 har följande lydelse:

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

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

6 I artikel 7.3 i direktivet föreskrivs följande:

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

7 Artikel 11 i direktiv 2001/14 har följande lydelse:

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

2. Grundprinciperna för denna verksamhetsstyrning skall tillämpas för hela järnvägsnätet.”

8 I artikel 30 i direktiv 2001/14 anges följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.6 skall medlemsstaterna upprätta ett regleringsorgan. Detta organ, som kan vara det ministerium som ansvarar för transport eller något annat organ, skall i fråga om organisation, finansieringsavgöranden, juridisk struktur och beslutsfattande vara oberoende i förhållande till varje infrastrukturförvaltare, avgiftsorgan, tilldelningsorgan eller sökande. ...

2. En sökande skall kunna överklaga till regleringsorganet om han anser att han har blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget om

a) beskrivning av järnvägsnätet,

b) kriterier i denna beskrivning,

c) tilldelningsförfarandet och dess resultat,

d) avgiftssystemet,

e) nivå eller struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala,

f) åtgärder för tillträde enligt artikel 10 i [direktiv 91/440].

3. Regleringsorganet skall säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II och inte är diskriminerande. Förhandlingar mellan sökande och en infrastrukturförvaltare om nivån på infrastrukturavgifter skall bara vara tillåten om de sker under överinseende av regleringsorganet. Regleringsorganet skall ingripa om det är sannolikt att förhandlingarna strider mot detta direktiv.

4. Regleringsorganet skall ha befogenhet att begära relevant information från infrastrukturförvaltaren, sökande och alla inblandade tredje parter i den berörda medlemsstaten och denna information skall lämnas in utan onödigt dröjsmål.

5. Regleringsorganet skall fatta beslut om varje klagomål och vidta åtgärder för att avhjälpa en situation inom högst två månader efter det att all information lämnats in.

Trots vad som sägs i punkt 6 skall ett beslut av regleringsorganet vara bindande för alla parter som omfattas av beslutet.

Om ett beslut om att vägra tilldelning av infrastrukturkapacitet eller villkoren i ett erbjudande om kapacitet överklagas skall regleringsorganet antingen bekräfta att det inte behövs någon ändring av infrastrukturförvaltarens beslut, eller begära en ändring av det beslutet i enlighet med riktlinjer som regleringsorganet anger.

6. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de beslut som fattas av regleringsorganet kan överklagas till domstol.”

Tjeckisk rätt

Järnvägslagen

9 I 34c § lag nr 266/1994 om järnvägar (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách), av den 14 december 1994, i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad järnvägslagen), föreskrivs följande:

”Beskrivning av det nationella och regionala järnvägsnätet

(1) Organet för kapacitetstilldelning ska, efter att ha hört banförvaltaren och senast 12 månader innan tidtabellen träder i kraft, utarbeta en beskrivning av järnvägsnätet och offentliggöra denna i Transport- och avgiftsbulletinen (Přepravním a tarifním věstníku).

(2) I beskrivningen av järnvägsnätet ska följande anges:

...

f) Villkor för tillbakadragande av infrastrukturkapacitet som har tilldelats men som inte utnyttjas eller endast delvis utnyttjas, inbegripet uppgifter om avgifter för tilldelad men ej utnyttjad transportkapacitet.

g) Uppgifter om avgifter för tilldelning av infrastrukturkapacitet och om fastställandet av avgifter för utnyttjande av infrastruktur.

...”

10 I 34g § i järnvägslagen föreskrivs följande:

”1) Den som har ansökt om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet kan inom 15 dagar från offentliggörandet av beskrivningen av järnvägsnätet begära att järnvägsmyndigheten ska granska beskrivningen, inbegripet de kriterier som anges i denna.

2) En sökande vars ansökan om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet har avslagits av tilldelningsorganet har, enligt det förfarande som anges i 34e §, rätt att inom 15 dagar efter delgivningen av den beskrivning som avses i 34e § 4 begära att järnvägsmyndigheten granskar förfarandet för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet, inbegripet dess resultat och sättet att fastställa priser.

3) Om järnvägsmyndigheten finner att ett felaktigt förfarande har tillämpats vid utarbetandet av beskrivningen av järnvägsnätet, inbegripet i fråga om de kriterier som anges i denna, eller under förfarandet för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet, inbegripet i fråga om dess resultat och sättet att fastställa priser, ska järnvägsmyndigheten fatta beslut om att ändra nämnda beskrivning, inbegripet i fråga om de kriterier som anges i denna, eller fatta beslut om att ändra tilldelningen av kapacitet, inbegripet i fråga om sättet att fastställa priser.”

11 Enligt 56c § järnvägslagen ska transportministeriet ”pröva besvär i förvaltningsärenden mot beslut av järnvägsmyndigheten, järnvägsinspektionen och kommunala myndigheter avseende frågor reglerade i denna lag”.

Prissättningslagen

12 I 10 § 2 i lag nr 526/1990 om prissättning (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách), av den 27 november 1990, i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad prissättningslagen) föreskrivs följande:

”Bestämmelserna om prisreglering i punkt 1 offentliggörs av finansministeriet i den officiella prisbulletinen (Cenovém věstníku) ... . Bestämmelserna offentliggörs i prisbulletinen i enlighet med särskilda rättsliga föreskrifter. ... Beslut om prissättning blir giltigt den dag de offentliggörs i motsvarande prisbulletin och träder i kraft den dag som anges i beslutet, dock tidigast dagen för offentliggörandet.”

13 Finansministeriet offentliggör med stöd av 10 § 2 prissättningslagen ett beslut (výměr) med en förteckning över de varor och tjänster vilkas pris är reglerat. Finansministeriet offentliggör varje år detta beslut i den officiella prisbulletinen. I beslutet anges högsta tillåtna pris för utnyttjande av inhemsk järnvägsinfrastruktur, såväl nationell som regional, för järnvägstransport.

Lagen om statliga fonden för transportinfrastruktur

14 I 2 § lag nr 104/2000 om statliga fonden för transportinfrastruktur (zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury), av den 4 april 2000, i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad lagen om statliga fonden för transportinfrastruktur), föreskrivs följande:

”Fonden ska allokera sina intäkter till utveckling, konstruktion, underhåll och modernisering av landsvägar, motorvägar, järnvägar och vattenvägar enligt följande:

...

c) Finansiering av konstruktion, modernisering, reparation och underhåll av nationella och regionala järnvägar.

...

f) Beviljande av medel till förberedelsearbete eller projekt, förstudier och expertutlåtanden avseende konstruktion, modernisering eller reparation av landsvägar, motorvägar och för transportsektorn betydelsefulla vattenvägar samt konstruktion av nationella eller regionala järnvägar,

...”

Lagen om konkurrensmyndighetens behörighet

15 Enligt 2 § lag nr 273/1996 om konkurrensmyndighetens behörighet (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), av den 11 oktober 1996, i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad lagen om konkurrensmyndighetens behörighet), ska denna myndighet, bland annat:

”...

a) skapa förutsättningar för att främja och bevara konkurrensen,

b) utöva tillsyn över offentlig upphandling,

c) fylla andra funktioner, enligt särskild lagstiftning.”

Konkurrenslagen

16 Enligt 1 § 1 i lag nr 143/2001 om konkurrens (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů), av den 4 april 2001, i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål, ska denna lag:

”… organisera skyddet för konkurrensen på marknaden för varor och tjänster ... mot alla förfaranden som är ägnade att hindra, begränsa, snedvrida eller hota konkurrensen [genom]

a) avtal mellan konkurrenter,

b) konkurrenters missbruk av en dominerande ställning, eller

c) företagskoncentrationer mellan konkurrenter.”

Det administrativa förfarande och förfarandet vid domstolen

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

18 Kommissionen begärde den 21 november 2007 att Republiken Tjeckien skulle inkomma med ytterligare klargöranden. Republiken Tjeckien efterkom denna begäran genom skrivelse av den 21 december 2007.

19 På grundval av de uppgifter som Republiken Tjeckien hade lämnat sände kommissionen den 27 juni 2008 en formell underrättelse till medlemsstaten där den anmodades att efterkomma bestämmelserna i direktiven 91/440 och 2001/14, i synnerhet de bestämmelser i direktiven som avser avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur samt de som avser regleringsorganet.

20 Den 26 augusti 2008 besvarade Republiken Tjeckien kommissionens formella underrättelse.

21 Den 9 oktober 2009 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Tjeckien, i vilket den kritiserade medlemsstaten för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1, 6.2, 7.3, 11 och 30.5 i direktiv 2001/14 samt artikel 10.7 i direktiv 91/440. Kommissionen uppmanade vidare Republiken Tjeckien att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter nämnda motiverade yttrande inom två månader från mottagandet av detsamma.

22 Republiken Tjeckien besvarade den 8 december 2009 kommissionens formella underrättelse och bestred att de brister som kommissionen hade framhållit förelåg.

23 Under dessa omständigheter väckte kommissionen förevarande talan.

24 Genom beslut av domstolens ordförande av den 11 juli 2011 tilläts Republiken Italien och Konungariket Spanien att intervenera till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden. Republiken Italien återkallade sin interventionsansökan genom skrivelse av den 22 september 2011, som inkom till domstolens kansli den 30 september 2011.

Talan

Den första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 4.1 i direktiv 2001/14

Parternas argument

25 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Tjeckien har åsidosatt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 genom att fastställa ett högsta belopp för avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

26 Enligt kommissionen följer det av nämnda bestämmelse att medlemsstatens rätt att fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur inte får inverka menligt på förvaltarens rätt att fastställa avgiften och uppbära denna.

27 Den omständigheten att finansministeriet genom ett årligt beslut med stöd av 10 § 2 prissättningslagen fastställer en högsta avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur går enligt kommissionen utöver det ramverk för fastställande och uttag av avgifter och de regler som medlemsstaterna enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 är behöriga att besluta om.

28 Republiken Tjeckien har anfört att grunden för denna anmärkning är den ordagranna och systematiska tolkning som kommissionen har gjort av artikel 4.1 i direktiv 2001/14. Bestämmelsen måste istället tolkas teleologiskt, för att det ska gå att avgöra omfattningen av de skyldigheter som anges i den.

29 En del av det övergripande målet med direktiv 2001/14 är enligt Republiken Tjeckien att undanröja de negativa konsekvenser av infrastrukturförvaltarens monopolställning, vilket är anledningen till att medlemsstaterna genom direktivet ges behörighet att införa ramverk eller system för fastställande och uttag av avgifter.

30 Republiken Tjeckien har preciserat att eftersom infrastrukturförvaltarens monopolställning bland annat kan ta sig uttryck i fastställande av orimligt höga avgiftsbelopp som endast det historiskt etablerade järnvägsföretaget skulle kunna betala, innebär fastställandet av ett högsta belopp att de mål som eftersträvas genom direktivet 2001/14 kan uppnås.

31 Republiken Tjeckien har även gjort gällande att fastställandet av ett högsta pris inte innebär att infrastrukturförvaltaren fråntas möjligheten att själv fastställa avgiftsbeloppet.

32 Konungariket Spanien har i huvudsak gjort gällande att fastställande av ett högsta belopp inte hindrar infrastrukturförvaltaren från att vara den som fastställer avgifterna i varje konkret fall.

Domstolens bedömning

33 Enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 ska medlemsstaterna fastställa ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter. Medlemsstaterna kan även fastställa särskilda regler för fastställande och uttag av avgifter, samtidigt som infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende ska iakttas. Infrastrukturförvaltaren ska enligt denna artikel fastställa avgiften för utnyttjande av infrastruktur och ansvara för uppbörden av denna avgift.

34 I denna artikel föreskrivs således en kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och infrastrukturförvaltaren vad beträffar avgiftssystemen. Det åligger nämligen medlemsstaterna att upprätta ett ramverk för fastställande och uttag av avgifter, medan infrastrukturförvaltaren ansvarar för fastställandet av avgiften och dess uppbörd.

35 För att säkerställa infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende bör denna – inom det ramverk för fastställande och uttag av avgifter som medlemsstaterna har föreskrivit – förfoga över ett visst handlingsutrymme för att bestämma avgiftsbeloppen så att den kan använda detta som ett förvaltningsmässigt verktyg (dom av den 28 februari 2013 i mål C-483/10, kommissionen mot Spanien, punkt 49).

36 Den omständigheten att finansministeriet genom ett årligt beslut med stöd av 10 § 2 prissättningslagen fastställer en högsta avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur medför emellertid att infrastrukturförvaltarens handlingsutrymme begränsas på ett sätt som är oförenligt med de mål som eftersträvas genom direktiv 2001/14.

37 I enlighet med artikel 8.2 i detta direktiv ska infrastrukturförvaltaren nämligen kunna fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för särskilda investeringsprojekt.

38 Den tjeckiska lagstiftningen är således inte förenlig med artikel 4.1 i direktiv 2001/14 i detta avseende.

39 Denna bedömning påverkas inte av Republiken Tjeckiens argument avseende behovet av att förhindra att infrastrukturförvaltarens monopolställning medför att denna fastställer orimligt höga avgiftsbelopp. Enligt artikel 10.7 i direktiv 91/440 är det nämligen det regleringsorgan som har inrättats i enlighet med artikel 30 i direktiv 2001/14 eller ett annat organ med samma grad av oberoende som ska övervaka konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster. I Tjeckien har denna uppgift anförtrotts konkurrensmyndigheten.

40 Härav följer att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14 genom att fastställa ett högsta belopp för avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

Den andra anmärkningen: Avsaknad av incitament för infrastrukturförvaltaren att sänka kostnaderna och avgifterna för att nyttja infrastrukturen

Parternas argument

41 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Tjeckien har åsidosatt artikel 6.2 i direktiv 2001/14 genom att inte ge infrastrukturförvaltaren incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och beloppen på avgifterna för tillträde till infrastrukturen.

42 En sådan incitamentsordning som avses i nämnda bestämmelse förutsätter enligt kommissionen ett direkt samband mellan beviljandet av ekonomiska medel och infrastrukturförvaltarens beteende. Beviljandet av medel ska nämligen syfta till att förvaltaren minskar kostnaden för att tillhandahålla infrastruktur eller sänker tillträdesavgifterna.

43 Kommissionen har i detta avseende anfört att de ekonomiska medel som har beviljats genom den statliga fonden för transportinfrastruktur med tillämpning av lagen om denna fond har till syfte att förbättra järnvägsinfrastrukturens skick, men att de inte på något sätt skapar incitament för infrastrukturförvaltaren att minska kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur eller sänka tillträdesavgifterna.

44 Republiken Tjeckien har framhållit att den roll som medlemsstaterna tilldelas enligt artikel 6.2 i direktiv 2001/14, nämligen att genom incitament motivera infrastrukturförvaltaren att minska kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och sänka nivån på tillträdesavgifterna, inte innebär en ovillkorlig skyldighet.

45 Det är först när en tillräcklig kvalitets- och säkerhetsnivå på infrastrukturen har uppnåtts inom hela järnvägsnätet, eller åtminstone inom större delen av detta, som medlemsstaterna, enligt Republiken Tjeckien, är skyldiga att eftersträva och uppnå det mål som avses i bestämmelsen.

46 Med beaktande av den tjeckiska järnvägsinfrastrukturens nuvarande skick kan emellertid genomförandet av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2 i direktiv 2001/14 inte till fullo säkerställas utan att säkerheten och kvaliteten inom de ifrågavarande infrastrukturtjänsterna äventyras.

47 Republiken Tjeckien har hävdat att sådana incitament som avses i artikel 6.2 i direktiv 2001/14 under alla omständigheter för närvarande finansieras genom Statliga fonden för transportinfrastruktur. Genom denna fond finansieras nämligen merparten av underhållskostnaderna för järnvägen med statliga bidrag, så att avgifterna för att nyttja denna infrastruktur skulle vara flera gånger högre utan dessa bidrag.

48 Konungariket Spanien har anfört att det vore orimligt att minska tillträdesavgifterna utan att dessförinnan ha moderniserat järnvägsnätet och därigenom minskat underhållskostnaderna.

49 Medlemsstaten har för övrigt gjort gällande att minskningen av kostnaderna bör ske inom ramen för artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2001/14, enligt vilken infrastrukturförvaltarens räkenskaper bör vara i balans utan statlig finansiering.

Domstolens bedömning

50 Enligt artikel 6.2 i direktiv 2001/14 ska infrastrukturförvaltarna ges incitament att, med vederbörlig hänsyn till säkerhet samt upprätthållande och förbättring av kvaliteten på infrastrukturtjänsten, sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och tillträdesavgifterna för nyttjandet av den.

51 I artikel 6.3 i direktiv 2001/14 föreskrivs att den skyldighet som följer av punkt 2 i samma artikel antingen ska genomföras genom ett flerårigt avtal mellan infrastrukturförvaltaren och den behöriga myndigheten, varigenom den statliga finansieringen tilldelas, eller genom inrättandet av lämpliga kontrollåtgärder till vilka tillräckliga befogenheter är knutna.

52 Vad i förevarande fall beträffar Republiken Tjeckiens argument avseende järnvägsinfrastrukturens förfall, kan det konstateras att även om det är riktigt att medlemsstaterna enligt artikel 6.2 i direktiv 2001/14 är skyldiga att beakta infrastrukturens skick vid tillämpningen av artikel 6.2 och 6.3 i direktivet är de inte desto mindre skyldiga att se till att fleråriga finansieringsavtal som innefattar incitament ingås eller att fastställa ett ramverk i detta avseende.

53 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 54 i sitt förslag till avgörande utesluter nämligen inte infrastrukturens förfallna skick att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att kostnaderna för infrastrukturens förvaltning dels motsvarar kostnaderna för en effektivt förvaltad infrastruktur, dels att dessa kostnader inte inbegriper några överflödiga kostnader, som infrastrukturförvaltaren felaktigt åläggs.

54 De incitamentsåtgärder som antas, och i synnerhet de konkreta mål som medlemsstaterna därigenom eftersträvar, ska emellertid vara förenliga med kraven på säkerhet och kvalitetsnivå på järnvägsinfrastrukturen i enlighet med artikel 6.2 i direktiv 2001/14.

55 Även om infrastrukturförvaltarens statliga finansiering, vilken har åberopats av Republiken Tjeckien, kan medföra att kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur och nivån på tillträdesavgifter sänks, utgör denna finansiering inte i sig ett incitament för förvaltaren. Den innebär nämligen inga förpliktelser för infrastrukturförvaltaren.

56 Domstolen bedömer mot denna bakgrund att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i direktiv 2001/14 genom att inte ge infrastrukturförvaltaren incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla järnvägsinfrastruktur samt nivån på tillträdesavgifterna för densamma.

Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av begreppet ”kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs”, i den mening som avses i artikel 7.3 i direktiv 2001/14

Parternas argument

57 Kommissionen har gjort gällande att de avgifter som i Republiken Tjeckien tas ut för minimipaketet och bantillträdestjänsterna inte motsvarar den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, vilket strider mot artikel 7.3 i direktiv 2001/14.

58 Enligt kommissionen utgör begreppet kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs i den mening som avses i denna bestämmelse en hänvisning till begreppet marginalkostnad. Detta sistnämnda begrepp motsvarar enligt kommissionens uppfattning enbart kostnader som uppstår till följd av faktiska tågrörelser och inte fasta kostnader, eftersom dessa inte varierar i förhållande till den tågtrafik som bedrivs.

59 Republiken Tjeckien har däremot anfört att eftersom det varken i direktiv 2001/14 eller i någon annan unionsrättslig bestämmelse anges vilka utgifter som omfattas av begreppet kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, måste denna fråga avgöras genom att det prövas huruvida det föreligger ett direkt orsakssamband mellan de ifrågavarande kostnaderna och den tågtrafik som bedrivs. Det måste närmare bestämt prövas huruvida utgifterna verkligen har uppstått för driften av tågtrafiken. Begreppet omfattar således alla kostnader som har uppstått som en direkt följd av verksamhet eller syften som, om de saknades eller uteblev, skulle hindra tågtrafiken.

60 Medlemsstaten har anfört att Republiken Tjeckien säkerställer det förfarande varigenom infrastrukturförvaltaren fastställer avgiftsbeloppen enligt 34c § järnvägslagen jämförd med beskrivning nr 57822/10-OŘ av järnvägsnätet avseende tidtabellen för perioden 2010–2011 (nedan kallad beskrivning 2010/2011), vilken har antagits av förvaltaren med tillämpning av denna bestämmelse, att enbart kostnader som har uppstått som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs beaktas i dessa belopp. För att avgöra huruvida en viss kostnad eller kategori av kostnader uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, bör det enligt Republiken Tjeckien prövas huruvida kostnaden eller kostnadskategorin i fråga har uppkommit till följd av genomförandet av en specifik järnvägstransport.

61 Republiken Tjeckien har, med hänvisning till ett yttrande som Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) utfärdade i maj år 2011 avseende omarbetningen av det första järnvägspaketet, särskilt anfört att kostnaderna för planering, tilldelning av tåglägen, trafikstyrning, tågklarering och signalering för ett tåg måste anses ingå i kategorin kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs.

Domstolens bedömning

62 Enligt artikel 7.3 i direktiv 2001/14 ska avgifterna för minimipaketet och bantillträdestjänsterna motsvara den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 i samma artikel 7, eller artikel 8 i direktivet.

63 Enligt kommissionen ska begreppet den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs i artikel 7.3 i direktiv 2001/14 förstås som marginalkostnaden för faktisk tågtrafik. Kommissionen har vid den muntliga förhandlingen förtydligat att detta i huvudsak motsvarar kostnaderna för slitage på rälsen till följd av tågtrafik. De omkostnader som enligt Republiken Tjeckien kan beaktas vid fastställandet av avgiftsbeloppet är de omkostnader för vilka det går att fastställa ett direkt orsakssamband med den bedrivna tågtrafiken, det vill säga nödvändiga kostnader för att bedriva denna tågtrafik.

64 Direktiv 2001/14 innehåller ingen definition av begreppet kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs och det finns inte heller någon annan unionsrättslig bestämmelse där det anges vilka kostnader som omfattas eller inte omfattas av detta begrepp.

65 Vad vidare beträffar ett sådant ekonomiskt begrepp, vars tillämpning – såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 75 i sitt förslag till avgörande – ger upphov till avsevärda praktiska svårigheter, har medlemsstaterna enligt unionsrättens nuvarande utformning ett visst utrymme för egna bedömningar vid införlivandet och tillämpningen av begreppet i nationell rätt.

66 I förevarande fall ska det således prövas huruvida kostnader som uppenbarligen inte har uppstått som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs enligt tjeckisk lagstiftning kan ingå i beräkningen av de avgifter som uppbärs för minimipaketet och bantillträdestjänsterna.

67 Enligt kommissionen framgår det av beslut nr 501/2005 om fastställande av de kostnader för järnvägens drift, funktion, modernisering och utveckling som banförvaltaren ska bära (vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty), av den 8 december 2005 (nedan kallat beslut nr 501/2005) att allmänna omkostnader inkluderas i beräkningen av avgiftsbeloppen. Kommissionen har anfört att tillträdesavgifternas belopp i Republiken Tjeckien fastställs på grundval av en ”kapacitetsfördelningsmodell” för att fördela kostnaderna. Kommissionen anser emellertid att medlemsstaterna inte kan beräkna de kostnader som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs på detta sätt, eftersom de varierar i förhållande till den faktiska driften.

68 Republiken Tjeckien har däremot anfört att beslut nr 501/2005 enbart avser fastställande av kostnader som har burits av infrastrukturförvaltaren före den 1 juli 2008 och att denna text inte under några omständigheter utgör grund för att fastställa avgifter för att nyttja infrastrukturen. Republiken Tjeckien har således, utan att bestrida att allmänna omkostnader med tillämpning av detta beslut omfattades av beräkningen av de kostnader som infrastrukturförvaltaren bar, hävdat att dessa omkostnader dock inte beaktas för beräkningen av de avgifter som avses i artikel 7.3 i direktiv 2001/14. Denna medlemsstat har vidare anfört att tillträdesavgifternas belopp inte kan fastställas direkt genom kapacitetsfördelningsmodellen, utan att denna modell endast utgör en av parametrarna för att beräkna det maximala priset för ett visst tågs nyttjande av järnvägsinfrastrukturen inom en bestämd sektion.

69 Enligt Republiken Tjeckien följer förfarandet för att fastställa tillträdesavgifterna av 34c § järnvägslagen, jämförd med beskrivning 2010/2011, enligt vilken beloppen för dessa avgifter kan justeras i förhållande till tågtyp, tågets vikt och avverkade distanser. I metoden för beräkning av priset för utnyttjande av transporttjänsten beaktas, enligt de särskilda regler och det ramverk för fastställande och uttag av avgifter som regleringsorganet har fastställt, dels kostnader för den tågtrafik som bedrivs, uttryckta i tågkilometer, dels kostnader som uppstår som en direkt följd av tjänstens funktion, vilka i praktiken orsakas av den järnvägstransport som bedrivs, uttryckta i bruttotonkilometer, dels tilläggskostnader med direkt anknytning till utnyttjandet av transporttjänsten.

70 Enligt fast rättspraxis har kommissionen i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet. Det är alltså kommissionen som ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger och den kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, domarna av den 28 februari 2013 i mål C-555/10, kommissionen mot Österrike, punkt 62, och mål C-556/10, kommissionen mot Tyskland, punkt 66, samt där angiven rättspraxis).

71 I förevarande fall bestrider Republiken Tjeckien att beslut nr 501/2005 och kapacitetsfördelningsmodellen utgör grund för att fastställa avgifterna för att nyttja infrastrukturen och att kommissionen har förmått visa att dess anmärkning är välgrundad i detta avseende.

72 Den tjeckiska lagstiftningen, och närmare bestämt beskrivning 2010/2011, får således anses innehålla verktyg för att infrastrukturförvaltaren ska kunna fastställa, och regleringsorganet kontrollera, tillträdesavgifternas belopp i enlighet med kravet i artikel 7.3 i direktiv 2001/14. Vad beträffar tillämpningen av dessa verktyg i praktiken kan det konstateras att kommissionen inte har åberopat några konkreta exempel som visar att tillträdesavgifterna i Tjeckien fastställs med åsidosättande av detta krav. Enligt den rättspraxis som angetts ovan i punkt 70 i denna dom kan kommissionen heller inte stödja sig på någon presumtion i detta avseende.

73 Domstolen bedömer mot bakgrund av ovanstående överväganden att kommissionen saknar fog för sin tredje anmärkning.

Den fjärde anmärkningen: Avsaknad av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande

Parternas argument

74 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 11.1 och 11.2 i direktiv 2001/14 genom att underlåta att införa en verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande som kan motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda.

75 Republiken Tjeckien har anfört att kommissionen, med hänsyn tagen till den grad av harmonisering som har uppnåtts på unionsnivå, inte har visat att den verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande som införs genom beskrivning 2010/2011, vilken i sin tur bygger på 34c § järnvägslagen, skulle vara otillräcklig.

76 Republiken Tjeckien har även anfört att det i 51 § 1–4 och 6–8 järnvägslagen föreskrivs att böter kan åläggas om kraven på järnvägsnätets drift åsidosätts eller vid underlåtelse att vidta åtgärder för att förebygga driftsavbrott.

77 I sin duplik har Republiken Tjeckien slutligen angett att det i 34c § 2 k järnvägslagen, i dess lydelse enligt lag nr 134/2011 (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.), av den 3 maj 2011, numera föreskrivs att beskrivningen av järnvägsnätet ska innehålla ”närmare uppgifter om systemet med ekonomiska incitament för tilldelningsansvarig myndighet och transportföretag i syfte att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra infrastrukturens permeabilitet genom framförhandlade avtal om utnyttjandet av järnvägstjänsten. Detta system kan innefatta böter och ersättningar”.

78 Konungariket Spanien har gjort gällande att varje konkret åtgärd bör analyseras och att det bör bedömas huruvida dessa åtgärder inom ramen för det övergripande systemet för infrastrukturavgifter är ändamålsenliga när det gäller att minimera störningar och förbättra järnvägsnätets funktion, vilket är det mål som eftersträvas genom direktiv 2001/14.

Domstolens bedömning

79 Enligt artikel 11.1 i direktiv 2001/14 ska avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda med hjälp av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande. Denna verksamhetsstyrning kan enligt nämnda artikel innefatta sanktioner, ersättningar och bonusar.

80 Härav följer att medlemsstaterna i avgiftssystemen för infrastruktur ska införa verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande för att motivera såväl järnvägsföretagen som infrastrukturförvaltaren att förbättra järnvägsnätets prestanda. Det följer vidare att vad avser sådana incitament som medlemsstaterna kan vidta behåller de sistnämnda en valmöjlighet avseende vilka konkreta åtgärder som vidtas inom systemet, under förutsättning att åtgärderna utgör en sammanhängande och transparent helhet som kan kvalificeras som ”verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande” (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 64).

81 I förevarande fall kan den lagstiftning och de avtalsbestämmelser som Republiken Tjeckien har åberopat emellertid inte anses utgöra en sådan helhet.

82 Vad inledningsvis beträffar 34c § järnvägslagen, kan det konstateras att denna inte innehåller någon bestämmelse om införande av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande i beskrivningen av järnvägsnätet. Vad gäller beskrivning 2010/2011, ska det påpekas att infrastrukturförvaltaren enligt punkt 6.4 i denna, bifaller en eventuell ansökan från ett transportföretag om att en ordning för ekonomisk ersättning ska inrättas i form av ömsesidigt avtalsvite för vilket principerna bör vara avtalsmässigt definierade. Härav följer att även om det antas att systemet var tillämpligt vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, är ett sådant system, som ger avtalsparterna möjlighet att råda över dess tillämpning, endast fakultativt och kan således inte anses utgöra ett fullständigt och korrekt genomförande av artikel 11 i direktiv 2001/14.

83 Vad därefter beträffar 51 § 1–4 och 6–8 järnvägslagen, som Republiken Tjeckien har åberopat i sin duplik, ska det påpekas att eftersom denna endast innehåller bestämmelser om påförande av böter, antingen vid åsidosättande av de skyldigheter som har till syfte att säkerställa järnvägsnätets drift eller vid underlåtelse att anta åtgärder för att förebygga driftsavbrott inom detta nät, kan den inte anses införa verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande inom avgiftssystemet för infrastrukturen i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2001/14.

84 I den mån det i 2 § lagen om statliga fonden för transportinfrastruktur endast föreskrivs att finansiella medel ska beviljas för underhåll eller förbättring av järnvägsinfrastrukturens skick kan det slutligen heller inte anses att en verksamhetsstyrning som innebär att järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren motiveras att förbättra järnvägsnätets prestanda införs genom denna bestämmelse.

85 Det följer för övrigt av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 8 november 2012 i mål C-528/10, kommissionen mot Grekland, punkt 26, och, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2013 i mål C-473/10, kommissionen mot Ungern, punkt 96).

86 Eftersom lag nr 134/2011 av den 3 maj 2011 har antagits efter utgången av den frist som kommissionen hade angivit i det motiverade yttrandet av den 9 oktober 2009 kan denna ändringslag inte beaktas vid domstolens prövning av förevarande fördragsbrottstalan.

87 Domstolen konstaterar mot bakgrund av ovanstående överväganden att Republiken Tjeckien vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet inte hade infört en verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande som kunde motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsavbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda, i enlighet med de krav som föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2001/14.

88 Kommissionens talan är således välgrundad såvitt avser den fjärde anmärkningen.

Den femte anmärkningen: Möjlighet att överklaga regleringsorganets beslut till ett annat förvaltningsorgan före en eventuell domstolsprövning och regleringsorganets avsaknad av behörighet att agera på eget initiativ

Parternas argument

89 Kommissionen har anfört att syftet med artikel 30.5 i direktiv 2001/14 är att göra det möjligt för regleringsorganet att helt självständigt avgöra ärenden samt att snabbt och effektivt vidta nödvändiga åtgärder för att korrigera brister i marknadens funktion. Kommissionen har även påpekat att det genom punkt 6 i samma artikel inte införs en möjlighet till förvaltningsbesvär avseende regleringsorganets beslut, utan enbart föreskrivs att dessa ska kunna överklagas till domstol.

90 Av 56c § järnvägslagen framgår emellertid att de beslut som fattas av järnvägsmyndigheten, som utgör regleringsorgan i Republiken Tjeckien, kan bli föremål för besvär i förvaltningsärenden vid transportministeriet, vilket strider mot artikel 30.5 i direktiv 2001/14.

91 Kommissionen har dessutom gjort gällande att artikel 30.5 i direktiv 2001/14 ska tolkas så, att regleringsorganet ska avge yttranden och vidta åtgärder i alla frågor som avses i artikel 30 i nämnda direktiv, i synnerhet i de frågor som anges i artikel 30.2 och 30.3. Enligt kommissionen framgår det emellertid tydligt av bestämmelserna i 34g § järnvägslagen att järnvägsmyndigheten endast på begäran av en sökande har behörighet att granska beskrivningen av järnvägsnätet, inbegripet de kriterier som anges i denna samt tilldelningsförfarandet för järnvägsinfrastrukturkapacitet. Kommissionen bedömer därför att järnvägsmyndigheten inte har behörighet att anta beslut eller vidta korrigerande åtgärder i alla frågor som avses i artikel 30.2 och 30.3 i direktiv 2001/14, däribland vad gäller nivå eller struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som en sökande, i den mening som avses i artikel 2 b i direktivet, enligt artikel 30.2 e i direktivet måste eller kan bli tvungen att betala.

92 Avslutningsvis har kommissionen hävdat att regleringsorganet enligt artikel 30.3 i direktiv 2001/14 ska kunna agera på eget initiativ i de frågor som avses i nämnda bestämmelse, medan järnvägsmyndigheten enligt 34g § järnvägslagen endast ska agera på begäran av en sökande.

93 Republiken Tjeckien har, för det första, anfört att direktiv 2001/14 inte utgör hinder för ett krav på att regleringsorganets beslut före en eventuell domstolsprövning prövas av ett annat oberoende organ inom ramen för den verkställande makten.

94 Av artikel 30.6 i direktiv 2001/14 följer enligt Republiken Tjeckien inga krav på medlemsstaternas interna organisation av det administrativa förfarandet och det står i princip dessa fritt att själva bestämma sina förfaranderegler.

95 Vad, för det andra, gäller regleringsorganets behörighet har Republiken Tjeckien erinrat om att det inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande med stöd av artikel 258 FEUF ankommer på kommissionen att styrka det påstådda fördragsbrottet. I det motiverade yttrandet hänvisade kommissionen, förutom till artikel 30.2 e i direktiv 2001/14, emellertid inte till någon annan bestämmelse vars införlivande med nationell rätt skulle vara bristfällig vad gäller räckvidden för järnvägsmyndighetens behörighet. Republiken Tjeckien anser därför att endast införlivandet av artikel 30.2 e i direktiv 2001/14 kan prövas, eftersom det är den enda grund som formulerats med tillräcklig klarhet i enlighet med de krav som framgår av domstolens praxis.

96 Republiken Tjeckien har härvid gjort gällande att 34g § jämförd med 34c § 2 järnvägslagen ger järnvägsmyndigheten en behörighet som fullständigt motsvarar kraven i artikel 30.2 e i direktiv 2001/14. Det framgår nämligen av dessa bestämmelser att järnvägsmyndighetens behörighet innefattar granskning av infrastrukturavgifternas nivå och struktur. Republiken Tjeckien anser vidare att om regleringsorganet har tillräcklig behörighet att vidta sådana åtgärder som avses i artikel 30.2 e i direktiv 2001/14, följer det logiskt att myndigheten också har tillräcklig behörighet att på eget initiativ inleda ett granskningsförfarande inom ramen för den statliga övervakningen.

97 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att det tydligt framgår av 34g § järnvägslagen att järnvägsmyndighetens behörighet är begränsad till att granska beskrivningen av järnvägsnätet och tilldelningsförfarandet i fråga om järnvägsinfrastrukturkapacitet. Kommissionen har även anfört att med tillämpning av denna bestämmelse görs prövningen till följd av ett klagomål från en sökande som ingetts inom 15 dagar från offentliggörandet av beskrivningen av järnvägsnätet eller det meddelande som avses i 34e § 4 järnvägslagen. Av detta följer enligt kommissionen att järnvägsmyndighetens behörighet inte motsvarar den behörighet som ett regleringsorgan ska ha enligt artikel 30.5 i direktiv 2001/14.

98 I sin duplik har Republiken Tjeckien avslutningsvis anfört att bortsett från den anmärkning som avser regleringsorganets behörighet i fråga om bedömning av avgiftsnivå kan inte någon av kommissionens anmärkningar tas upp till sakprövning av domstolen. Medlemsstaten har i detta avseende gjort gällande att kommissionen i sin ansökan avgränsade föremålet för anmärkningen på samma sätt som i det motiverade yttrandet, så att det enbart avsåg räckvidden av järnvägsmyndighetens behörighet ifråga om avgiftsnivån. I sin svarsinlaga har kommissionen däremot åberopat fem nya anmärkningar avseende införlivandet av artikel 30.5 i direktiv 2001/14, vilka varken förekom i det motiverade yttrandet eller i den ansökan varigenom talan väcktes, i strid med denna medlemsstats rätt till en rättvis rättegång.

Domstolens bedömning

– Den första delen av den femte anmärkningen

99 Kommissionen har genom den första delen av sin femte anmärkning gjort gällande att järnvägsmyndighetens beslut enligt 56 § järnvägslagen överklagas till transportministeriet. Enligt kommissionen strider emellertid sådant förvaltningsbesvär före en eventuell domstolsprövning mot artikel 30.5 i direktiv 2001/14.

100 Republiken Tjeckien har däremot anfört att direktiv 2001/14, tolkat med hänsyn till principen om medlemsstaternas processuella autonomi, inte utgör hinder för ett krav på att regleringsorganets beslut före en eventuell domstolsprövning ska prövas av ett annat förvaltningsorgan.

101 Möjligheten för medlemsstaterna att införa en sådan prövning av ett förvaltningsorgan före en eventuell domstolsprövning varken utesluts eller föreskrivs uttryckligen i artikel 30 i direktiv 2001/14.

102 I artikel 30.1 i direktiv 2001/14 föreskrivs att medlemsstaterna är skyldiga att upprätta ett regleringsorgan som bland annat kan vara det ministerium som ansvarar för transportfrågor.

103 Enligt punkt 6 i samma artikel ska slutligen de beslut som, med tillämpning av punkt 5 i densamma, fattas av regleringsorganet kunna överklagas till domstol.

104 Det följer av systematiken i de ovannämnda bestämmelserna att artikel 30 i direktiv 2001/14 ska tolkas så, att sådana förvaltningsbeslut som fattas av regleringsorganet endast ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

105 Kommissionen har således fog för den första delen av sin femte anmärkning.

– Den andra delen av den femte anmärkningen

106 Kommissionen har genom den andra delen av sin femte anmärkning gjort gällande att Republiken Tjeckien har underlåtit att tillerkänna regleringsorganet hela den behörighet som ett sådant organ enligt artikel 30.5 i direktiv 2001/14 ska besitta.

107 Enligt Republiken Tjeckien kan emellertid kommissionens anmärkningar, bortsett från den som avser regleringsorganets behörighet i fråga om avgiftsnivån, inte tas upp till sakprövning.

108 Det följer av artikel 120 c i domstolens rättegångsregler och av rättspraxis avseende denna artikel att en ansökan genom vilken en talan väcks ska innehålla uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden ska kunna förbereda sitt försvar och domstolen ska kunna utöva sin kontroll. Av detta följer att de väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade

för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (ultra petita) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (se, bland annat, dom av den 16 juli 2009 i mål C-165/08, kommissionen mot Polen, REG 2009, s. I-6843, punkt 42, och av den 14 januari 2010, i mål C-343/08, kommissionen mot Republiken Tjeckien, REU 2010, s. I-275, punkt 26).

109 Domstolen har även fastslagit att en talan med stöd av artikel 258 FEUF ska innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna göra sina invändningar gällande och för att domstolen ska kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Polen, punkt 43).

110 I förevarande fall har kommissionen när det gäller regleringsorganets behörighet anfört att artikel 30.5 i direktiv 2001/14 ska tolkas så, att detta organ ska kunna avge yttranden och vidta åtgärder i alla frågor som avses i denna artikel 30, i synnerhet de frågor som anges i artikel 30.2 och 30.3.

111 Kommissionen har emellertid i samband med detta påstående endast omnämnt den behörighet som avses i artikel 30.2 e i direktiv 2001/14 gällande nivå eller struktur ifråga om infrastrukturavgifter samt den omständigheten att järnvägsmyndigheten skulle sakna möjlighet att agera på eget initiativ.

112 Den andra delen av den femte anmärkningen kan således endast tas upp till sakprövning i den mån det påstådda åsidosättandet av artikel 30.5 i direktiv 2001/14 avser behörigheten enligt punkt 2 e i denna artikel och regleringsorganets förmåga att agera på eget initiativ.

113 När det gäller regleringsorganets förmåga att agera på eget initiativ har kommissionen gjort gällande att det i 34g § järnvägslagen föreskrivs att järnvägsmyndigheten endast får agera på begäran av en sökande medan det i artikel 30.3 i direktiv 2001/14 uppställs krav på att regleringsorganet ska kunna agera på eget initiativ. Till stöd för detta har kommissionen åberopat en tolkning av 34g § järnvägslagen, enligt vilken en förutsättning för den behörighet att agera som enligt punkt 3 i denna bestämmelse tillerkänns järnvägsmyndigheten, i likhet med de förfaranden som avses i punkterna 1 och 2 i bestämmelsen, är att en begäran i detta avseende har ingetts av en sökande, i den mening som avses i artikel 2 b i direktiv 2001/14.

114 Republiken Tjeckien bestrider emellertid denna tolkning av 34g § 3 järnvägslagen. Medlemsstaten har gjort gällande att den statliga övervakningen inom järnvägssektorn utövas med stöd av 58 § 2 järnvägslagen, enligt vilken regleringsorganet ska pröva ”huruvida järnvägsägarens, järnvägsförvaltarens och transportföretagets lagstadgade skyldigheter efterlevs och fullgörs inom ramen för driften av järnvägar och järnvägstransport”.

115 Enligt Republiken Tjeckien följer det av nämnda bestämmelse jämförd med lag nr 552/1991 om statlig övervakning (zákon č. 552/1991 Sb. 104/2000 Sb., o státní kontrole), av den 6 december 1991, i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål – enligt vilken organ med behörighet att utöva statlig övervakning har befogenhet att göra kontroller och utifrån dessa inleda överträdelseförfaranden, vidta korrigerande åtgärder och ålägga böter för administrativa förseelser – att regleringsorganet har behörighet att på eget initiativ fatta sådana beslut som avses i 34g § 3 järnvägslagen.

116 Enligt fast rättspraxis har kommissionen i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet. Det är alltså kommissionen som ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger och den kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Österrike, punkt 62, och kommissionen mot Tyskland, punkt 66).

117 Den tolkning av 34g § 3 järnvägslagen som kommissionen i förevarande fall förespråkar bestrids av Republiken Tjeckien som åberopar bestämmelser med mer allmän räckvidd och förespråkar en motsatt tolkning.

118 Kommissionen har emellertid inte visat att den tolkning av de nationella bestämmelserna som Republiken Tjeckien har förespråkat är felaktig. Kommissionen kan således inte heller anses ha visat att den har fog för sitt påstående att järnvägsmyndigheten saknar förmåga att agera på eget initiativ.

119 När det gäller den behörighet som avses i artikel 30.2 e i direktivet har Republiken Tjeckien gjort gällande att järnvägsmyndigheten enligt 34g § 1 och 3 järnvägslagen, jämförd med 34c § 2 i samma lag, vid granskningen av de kriterier som anges i beskrivningen av järnvägsnätet är behörig att bedöma uppgifter om avgifter för kapacitetstilldelning och fastställandet av avgiften för att nyttja järnvägsinfrastrukturen. Vidare har Republiken Tjeckien hävdat att bedömningen av den specifika nivån på den avgift för utnyttjande av infrastruktur som ett visst transportföretag ska betala sker enligt 34g § 2 och 3 järnvägslagen. Med stöd av nämnda bestämmelser har järnvägsmyndigheten enligt Republiken Tjeckien behörighet att granska förfarandet för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet, och en oundgänglig del av detta förfarande är enligt uttryckliga lagbestämmelser fastställandet av den specifika nivån på avgiften för tillträde till infrastruktur.

120 Republiken Tjeckien har även anfört att det i 34c § 2 järnvägslagen anges vilka kriterier som ska ingå i beskrivningen av järnvägsnätet. Bland dessa kriterier ingår uppgifter om avgifter för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och om fastställandet av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

121 I likhet med vad Republiken Tjeckien har anfört ska dessa uppgifter om avgifter för tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och om fastställandet av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen endast betraktas som ett alternativt sätt att beteckna nivån på de avgifter för utnyttjande av infrastruktur som tas ut eller kan tas ut. Det sätt att fastställa priser som avses i 34g § järnvägslagen, och vars prövning ankommer på regleringsorganet, innefattar likaså strukturen hos avgifterna för utnyttjande av infrastruktur.

122 Eftersom regleringsorganet har behörighet att anta beslut om att ändra beskrivningen av järnvägsnätet, inbegripet de kriterier som där anges, eller om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet, däribland förfaranden för prissättning, förefaller de nationella bestämmelser som Republiken Tjeckien har åberopat vid första anblick inte vara otillräckliga med hänsyn till kraven i artikel 30.2 e i direktiv 2001/14.

123 Enligt den rättspraxis som angivits ovan i punkt 70 i denna dom har kommissionen i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet. Det är alltså kommissionen som ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida detta fördragsbrott föreligger och den kan därvid inte stödja sig på någon presumtion.

124 I förevarande fall kan det emellertid konstateras att kommissionen inte har förmått visa att dess anmärkning gällande regleringsorganets behörighet vad beträffar nivån eller strukturen i fråga om infrastrukturavgifterna är välgrundad.

125 Kommissionens argument avseende fristen på 15 dagar enligt 34g § järnvägslagen för att inkomma med klagomål har dessutom åberopats först i samband med repliken. Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas emellertid genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Talan måste avse samma skäl och grunder som dem som anges i det motiverade yttrandet. En anmärkning som inte förekommer i det motiverade yttrandet kan därför inte tas upp till sakprövning i förfarandet vid domstolen (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den

9 februari 2006 i mål C-305/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-1213, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Förevarande anmärkning kan således inte tas upp till sakprövning.

126 Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 30.5 i direktiv 2001/14 genom att föreskriva att regleringsorganets beslut ska överklagas till ett annat förvaltningsorgan före en eventuell domstolsprövning.

Den sjätte anmärkningen: Avsaknad av regleringsorgan i den mening som avses i artikel 10.7 i direktiv 91/440

Parternas argument

127 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 10.7 i direktiv 91/440, eftersom det i Tjeckien inte finns ett sådant organ som avses i denna bestämmelse och som utövar de funktioner som där anges.

128 Enligt kommissionen följer det av artikel 10.7 första stycket i direktiv 91/440 att uppgiften att övervaka konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster antingen kan anförtros till det regleringsorgan som har inrättats i enlighet med artikel 30 i direktiv 2001/14 eller till ett annat organ med samma grad av oberoende. I båda fallen ska det berörda organet enligt kommissionen uppfylla de krav som anges i artikel 10.7 andra stycket i direktiv 91/440, det vill säga det ska ha inrättats i enlighet med bestämmelserna i artikel 30.1 i direktiv 2001/14, det ska pröva klagomål från sökande och det ska, på grundval av ett klagomål eller i förekommande fall på eget initiativ, besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på dessa marknader

129 Kommissionen har uppgett att övervakningen av konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster i Republiken Tjeckien ombesörjs av konkurrensmyndigheten, vars funktioner definieras i lagen om konkurrensmyndighetens behörighet.

130 Enligt kommissionen framgår det emellertid av de tjeckiska bestämmelserna att konkurrensmyndighetens behörighet är begränsad till frågor som har direkt samband med konkurrensen på marknaden för järnvägstjänster. Av detta har kommissionen dragit slutsatsen att konkurrensmyndigheten inte utövar alla de funktioner som den enligt artikel 10.7 andra stycket i direktiv 91/440 ska fullgöra och därmed inte kan anses utgöra ett organ som fullgör de funktioner som anges i nämnda bestämmelse. Kommissionen har särskilt anfört att konkurrensmyndigheten inte kan pröva alla klagomål från sökande som anser sig ha blivit orättvist behandlade, ha blivit föremål för diskriminering eller ha missgynnats på annat sätt. Konkurrensmyndigheten kan inte heller, vare sig på grundval av ett klagomål eller på eget initiativ, besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på marknader för järnvägstjänster.

131 Republiken Tjeckien har gjort gällande att anmärkningen inte kan tas upp till sakprövning. Kommissionen har nämligen framfört denna anmärkning avseende åsidosättande av artikel 10.7 andra stycket i direktiv 91/440 först i samband med den ansökan varigenom talan väcktes, varför medlemsstaten inte har haft möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bemöta kritiken under det förfarande som föregick talans väckande.

Domstolens bedömning

132 Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Kommissionens talan ska således grundas på samma anmärkningar som dem som anges i det motiverade yttrandet (se dom av den 15 juni 2010 i mål C-211/08, kommissionen mot Spanien, REU 2010, s. I-5267, punkt 33).

133 I förevarande fall har kommissionen i sitt motiverade yttrande anmärkt att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 10.7 i direktiv 91/440, i den mån det enligt direktiven 91/440 och 2001/14 inte är tillåtet att fördela de funktioner som avses i dessa bestämmelser och i artikel 30 i direktiv 2001/14 på flera olika organ. Kommissionen har även anmärkt att Republiken Tjeckien inte har tillerkänt konkurrensmyndigheten behörighet att utöva de funktioner som avses i artikel 30 i direktiv 2001/14 – såsom granskningen av den beskrivning av järnvägsnätet som upprättas av infrastrukturförvaltaren eller granskningen av fastställandet av avgifterna – utan enbart tillerkänt den behörighet i fråga om traditionella överträdelser av konkurrensrätten.

134 I den ansökan varigenom talan väckts har kommissionen emellertid gjort gällande att Republiken Tjeckien inte har tillerkänt konkurrensmyndigheten tillräcklig behörighet för att utöva de funktioner som avses i artikel 10.7 andra stycket i direktiv 91/440.

135 Eftersom kommissionens sjätte anmärkning inte framfördes under det administrativa förfarandet kan den inte tas upp till sakprövning.

136 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden bedömer domstolen att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1, 6.2, 11 och 30.5 i direktiv 2001/14/EG genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser. Kommissionens talan ska ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

137 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Kommissionen och Republiken Tjeckien har ömsom tappat målet på en eller flera punkter. Vardera part ska därför förpliktas att bära sina rättegångskostnader.

138 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1, 6.2, 11 och 30.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004, genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa bestämmelser.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen, Republiken Tjeckien och Konungariket Spanien ska var och en bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter