



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 13. december 2012¹

Sag C-545/10

**Europa-Kommissionen
mod**

Den Tjekkiske Republik

»Traktatbrudssøgsmål — direktiv 91/440/EØF — udvikling af Fællesskabets jernbaner — direktiv 2001/14/EF — tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet — artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 — fastsættelse af infrastrukturafgifternes maksimale størrelse — artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14 — indførelse af incitamenter, der tilskynder forvalterne til at nedbringe omkostningerne ved at tilvejebringe infrastruktur og adgangsafgifternes niveau — artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 — fastsættelse af afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter — omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten — marginale omkostninger — artikel 11 i direktiv 2001/14 — mangel på præstationsordning — artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 — tilsynsorgan — beføjelser — administrativ klage til transportministeren — artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440 — tilsynsorgan — beføjelser«

I – Indledning

1. Ved det foreliggende traktatbrudssøgsmål har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 3, artikel 11 og artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14/EF², som ændret ved direktiv 2007/58/EF³ (herefter »direktiv 2001/14«), og artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440/EØF⁴, som ændret ved direktiv 2001/12/EF⁵ (herefter »direktiv 91/440«). Den Tjekkiske Republik har nedlagt påstand om frifindelse.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering, EFT L 75, s. 29.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.10.2007, EUT L 315, s. 44. Det skal bemærkes, at titlen på direktiv 2001/14 blev ændret ved artikel 30 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29.4.2004, EUT L 164, s. 44. Direktivets titel er herefter »Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur«.

4 — Rådets direktiv af 29.7.1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner, EFT L 237, s. 25.

5 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2001, EFT L 75, s. 1.

2. Den foreliggende sag indgår i en række traktatbrudssager⁶, som Kommissionen anlagde i 2010 og 2011 om medlemsstaternes gennemførelse af direktiv 91/440 og 2001/14, hvis hovedformål er at sikre jernbaneselskaber adgang til infrastrukturen, dvs. jernbanenettet, på rimelige, ikke-diskriminerende vilkår. Søgsmålene er nyskabende, da de giver Domstolen en første lejlighed til at ytre sig om liberaliseringen af jernbanerne i Den Europæiske Union, herunder navnlig fortolke, hvad der almindeligvis benævnes »den første jernbanepakke«.

3. Jeg har allerede den 6. september 2012 fremsat mit forslag til afgørelse i den sag, der lå til grund for dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, samt i de ovennævnte sager Kommissionen mod Ungarn, Kommissionen mod Spanien, Kommissionen mod Østrig og Kommissionen mod Tyskland. I forlængelse af disse forslag fremsætter jeg i dag mine forslag til afgørelser i de ovennævnte sager Kommissionen mod Polen, Kommissionen mod Frankrig, Kommissionen mod Slovenien og Kommissionen mod Luxembourg. I den udstrækning den foreliggende sag drejer sig om klagepunkter, der svarer til dem, jeg allerede har haft lejlighed til at behandle i ovennævnte forslag til afgørelse, begrænser jeg mig til at henvise til de relevante punkter i disse uden at gengive den deri fremsatte argumentation i dens helhed.

II – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Direktiv 91/440

4. I artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440 bestemmes:

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

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

2. Direktiv 2001/14

5. 11. betragtning til direktiv 2001/14 har følgende ordlyd:

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

⁶ — Der er tale om dom af 25.10.2012, sag C-557/10, Kommissionen mod Portugal, og af 8.11.2012, sag C-528/10, Kommissionen mod Grækenland, samt de verserende sager Kommissionen mod Ungarn (sag C-473/10), Kommissionen mod Spanien (sag C-483/10), Kommissionen mod Polen (sag C-512/10), Kommissionen mod Østrig (sag C-555/10), Kommissionen mod Tyskland (sag C-556/10), Kommissionen mod Frankrig (sag C-625/10), Kommissionen mod Slovenien (sag C-627/10), Kommissionen mod Italien (sag C-369/11) og Kommissionen mod Luxembourg (sag C-412/11).

6. I direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmes:

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

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

7. Artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/14 har følgende ordlyd:

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

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

8. I direktivets artikel 7, stk. 3, bestemmes:

»Med forbehold af stk. 4 eller 5 eller artikel 8 fastsættes afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter som den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten.«

9. Artikel 11 i direktiv 2001/14 lyder således:

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

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

10. I direktivets artikel 30, stk. 2 og 3, bestemmes:

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

- a) netvejledningen
- b) kriterier i netvejledningen
- c) tildelingsproceduren og dens resultat
- d) afgiftsordninger
- e) niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale
- f) ordninger vedrørende adgang i overensstemmelse med artikel 10 i [direktiv 91/440], ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/51/EF af 29. april 2004 [...] [(EUT L 164, s. 164)].

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

11. I direktivets artikel 30, stk. 5 og 6, bestemmes:

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

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

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

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

B – Tjekkisk lovgivning

1. Jernbaneloven

12. I zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (lov nr. 266/1994 Sb. om jernbaner) som ændret, (herefter »jernbaneloven«), fastsættes vilkårene for jernbanedrift og -transport samt de rettigheder og pligter, som de fysiske og juridiske personer, der er knyttet hertil, er omfattet af.

13. Jernbanelovens artikel 34c har følgende ordlyd:

»Netvejledning for det nationale og regionale jernbanenet

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

2) I netvejledningen skal angives:

[...]

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

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

[...]«

14. I jernbanelovens artikel 34g bestemmes:

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

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

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

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

2. Prisloven

16. zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (lov nr. 526/1990 Sb. om priser), som ændret, (herefter »prisloven«), vedrører anvendelse og regulering af samt tilsyn med priser for varer, ydelser, arbejde og tjenester til det nationale marked.

17. Prislovens artikel 10, stk. 2, har følgende ordlyd:

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

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

3. Loven om den statslige fond for transportinfrastruktur

19. I zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury (lov nr. 104/2000 Sb. om den statslige fond for transportinfrastruktur), som ændret, (herefter »loven om den statslige fond for transportinfrastruktur«), fastsættes der bestemmelser for fondens virksomhed og om anvendelsen af dens midler til gavn for udvikling, anlægning, vedligeholdelse og modernisering af jernbaneinfrastruktur.

20. I artikel 2 i loven om den statslige fond for transportinfrastruktur bestemmes:

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

[...]

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

[...]

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

4. Bekendtgørelse nr. 501/2005

21. I vyhláška n° 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty (bekendtgørelse nr. 501/2005 Sb.) fastsættes, hvilke omkostninger der skal bæres af jernbaneforvalteren i forbindelse med driften, funktionen, moderniseringen og udviklingen af jernbanerne.

5. Loven om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser

22. I zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (lov nr. 273/1996 Sb. om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser), som ændret, (herefter »loven om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser«), defineres bl.a., på hvilke områder myndigheden har kompetence.

23. Ifølge artikel 2 i loven om konkurrencebeskyttelsesmyndighedens beføjelser skal konkurrencebeskyttelsesmyndigheden:

»[...]

a) skabe betingelser for at fremme og beskytte konkurrencen

b) føre tilsyn med indgåelsen af offentlige aftaler

c) udøve andre beføjelser fastsat i specifikke love«.

6. Loven om beskyttelse af konkurrencen

24. Konkurrencebeskyttelsesmyndigheden skal løse de opgaver, der er fastsat i zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (lov nr. 143/2001 Sb. om beskyttelse af konkurrencen), som ændret, (herefter »konkurrencebeskyttelsesloven«).

25. Det bestemmes i konkurrencebeskyttelseslovens artikel 1, stk. 1, at:

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

- a) aftaler mellem konkurrenter
- b) konkurrenters misbrug af en dominerende stilling eller
- c) fusion af konkurrerende virksomheder.«

III – Den administrative procedure og forhandlingerne for Domstolen

26. Den 10. maj 2007 tilsendte Kommissionen de tjekkiske myndigheder en række spørgsmål med henblik på at kontrollere Den Tjekkiske Republiks gennemførelse af direktiv 91/440 og 2001/14. Medlemsstaten besvarede spørgsmålene ved skrivelse af 11. juli 2007.

27. Den 27. juni 2008 pålagde Kommissionen på grundlag af de oplysninger, Den Tjekkiske Republik havde meddelt, denne at efterkomme direktiv 91/440 og 2001/14, herunder navnlig direktivernes bestemmelser om infrastrukturafgifter og tilsynsorganet.

28. På grundlag af de oplysninger, Den Tjekkiske Republik havde meddelt Kommissionen, konkluderede denne, at de i åbningsskrivelsen fremsatte indvendinger ikke var blevet tilbagevist, og tilstillede ved skrivelse af 9. oktober 2009 Den Tjekkiske Republik en begrundet udtalelse.

29. Kommissionen foreholdt i den begrundede udtalelse Den Tjekkiske Republik, at den havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 3, artikel 11 og artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 samt i henhold til artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440. Den anmodede følgelig Den Tjekkiske Republik om at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af den.

30. Den Tjekkiske Republik besvarede denne begrundede udtalelse ved skrivelse af 8. december 2009, idet den bestred, at der forelå en tilsidesættelse af de bestemmelser, hvortil der blev henvist i udtalelsen.

31. På denne baggrund indbragte Kommissionen den foreliggende sag den 23. november 2010.

32. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11. juli 2011 fik Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande.

33. Kommissionen og Den Tjekkiske Republik var repræsenteret på retsmødet, der fandt sted den 20. september 2012.

IV – Stillingtagen til traktatbrudssøgsmålet

A – Det første klagepunkt vedrørende fastsættelse af infrastrukturafgifternes maksimale størrelse

1. Parternes argumentation

34. Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 ved at fastsætte infrastrukturafgifternes maksimale størrelse. Ifølge Kommissionen følger det af den nævnte bestemmelse, at medlemsstatens ret til at fastlægge overordnede principper for infrastrukturafgifterne skal respektere forvalterens ret til at fastlægge og opkræve afgiften. Den omstændighed, at der fastsættes en maksimal pris for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen ved en årlig afgørelse truffet af finansministeriet i henhold til prislovens artikel 10, stk. 2, overskrider de afgiftsprincipper og regler, som medlemsstaterne har ret til at fastlægge i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14.

35. Den Tjekkiske Republik finder, at Kommissionens bogstavelige og systematiske fortolkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14 er utilstrækkelig, og har gjort gældende, at man bør anvende den teleologiske metode. Ifølge den nævnte medlemsstat er det en del af direktiv 2001/14's generelle mål at fjerne monolets negative virkninger, og det er årsagen til, at direktivet netop tillægger medlemsstaterne beføjelse til at fastlægge overordnede principper eller en ordning for afgifterne. Endvidere er den omstændighed, at der fastsættes en maksimal pris, ikke ensbetydende med, at infrastrukturforvalteren ikke har beføjelse til selv at fastlægge afgifternes størrelse.

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

2. Prøvelse af det første klagepunkt

37. Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionens første klagepunkt vedrører samme problematik som det første klagepunkt i sagen Kommissionen mod Spanien. Selv om finansministeren i Den Tjekkiske Republik udelukkende fastsætter afgifternes maksimale størrelse, mens afgifterne i Spanien fastsættes fuldt ud ved ministeriel bekendtgørelse, således at det kun er opkrævningen af afgifterne, der er overladt til infrastrukturforvalteren, mener jeg, at den retlige argumentation, jeg fremsatte i det nævnte forslag til afgørelse, også, *mutatis mutandis*, har gyldighed for Den Tjekkiske Republik⁷.

38. I nævnte sag nåede jeg frem til den konklusion, at staten, for at målet om forvaltningsmæssig uafhængighed kan opfyldes, kun kan fastlægge den retlige og finansielle ramme. En sådan ramme kan omfatte generelle afgiftsregler og, forudsat at betingelsen om forvaltningsmæssig uafhængighed er overholdt, også specifikke regler. Efter min opfattelse kan der inden for en sådan statslig ramme ligeledes fastlægges finansielle mål for infrastrukturforvaltningen, eksempelvis vedrørende de forskellige former for jernbanetrafik. Staten kan for de respektive infrastrukturomkostninger, som de forskellige former for jernbanetrafik (såsom jernbanegodstransport, passagertrafik over lange distancer eller trafik i forstæder) hver især giver anledning til, fastlægge variable tærskler for de enkelte trafiktyper, som forvalterne skal overholde⁸. Jeg mener imidlertid ikke, at en statslig prisregulering, som omfatter fastlæggelse af de maksimale afgifter, er forenelig med den forvaltningsmæssige uafhængighed.

7 — Jf. punkt 41-53 i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien.

8 — For at give et fiktivt eksempel kan staten for jernbanegodstransport fastsætte, at infrastrukturomkostningerne repræsenterer 30%, at de for passagerbefordring over lange distancer repræsenterer 20% og for trafik i forstæder 80%. Staten vil herefter være ansvarlig for de resterende affødte omkostninger, nemlig henholdsvis 70%, 80% og 20%.

39. I overensstemmelse med artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 påhviler det tilsynsorganet at kontrollere infrastrukturafgifternes niveau og struktur. Tilsynsorganets opgave kan ganske vist overlades til ministeriet med ansvar for transportspørgsmål. Dette er imidlertid ikke sket i Den Tjekkiske Republik. Så meget mindre kan det anses for at være en korrekt gennemførelse af den nævnte bestemmelse i direktiv 2001/14 om tilsynsorganets beføjelser, at der fastsættes en maksimal pris for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen ved en årlig afgørelse truffet af finansministeriet i henhold til prislovens artikel 10, stk. 2.

40. Den Tjekkiske Republiks argumentation om, at det er nødvendigt at forhindre, at infrastrukturforvalterens monopolagtige stilling giver sig udtryk i, at der fastsættes uforholdsmæssigt høje afgifter over for alle transportører, kan heller ikke tiltrædes. Ifølge artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440 skal det efter artikel 30 i direktiv 2001/14 oprettede tilsynsorgan eller et andet organ, som er uafhængigt i samme omfang, overvåge konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransporttydelser, herunder markedet for jernbanegodstransport. I Den Tjekkiske Republik er denne opgave overladt til konkurrencebeskyttelsesmyndigheden. Det er således ikke i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse, at finansministeriet kontrollerer de maksimale afgifter.

41. Det skal tilføjes, at Domstolens dom i Mobistar-sagen⁹, som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, heller ikke støtter denne medlemsstats standpunkt. Domstolen bekræftede i denne dom, at artikel 30, stk. 2, i direktiv 2002/22/EF¹⁰ ikke er til hinder for vedtagelsen af en national foranstaltning, som fastsætter en bestemt metode til omkostningsberegningen, og som på forhånd og ved hjælp af en abstrakt omkostningsmodel fastsætter de maksimumspriser, som giveroperatøren kan kræve af modtageroperatøren til dækning af etableringsomkostninger, når priserne fastsættes i forhold til omkostningerne på en sådan måde, at forbrugerne ikke bliver afskrækket fra at gøre brug af faciliteten med portabilitet. Denne dom vedrører imidlertid fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse, der tilhører en anden retlig ramme, hvis formål og ordlyd ikke svarer til formålene med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/14.

42. Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen giver Kommissionen medhold i det første klagepunkt.

B – Det andet klagepunkt vedrørende mangel på incitament, der tilskynder forvalterne til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne

1. Parternes argumentation

43. Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik ved ikke at indføre incitament, der tilskynder forvalterne til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og adgangsafgifternes niveau, har tilsidesat artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14. Ifølge Kommissionen forudsætter den incitamentsordning, der foreskrives i den nævnte bestemmelse, en direkte forbindelse mellem tildelingen af finansielle midler og infrastrukturforvalterens adfærd, idet denne skal nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur eller adgangsafgifternes niveau. Kommissionen har hvad dette angår gjort gældende, at de finansielle midler, der tildeles af den statslige fond for transportinfrastruktur, ikke udgør incitament, som har til formål at tilskynde forvalteren til at nedbringe omkostningerne eller afgifterne.

9 — Dom af 13.7.2006, sag C-438/04, Sml. I, s. 6675, præmis 37.

10 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.3.2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (»forsyningspligtdirektivet«), EFT L 108, s. 51.

44. Den Tjekkiske Republik har anført, at den rolle, staten pålægges i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, nemlig at give infrastrukturforvalterne incitamenters til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne, ikke er ubetinget. Det defineres i bestemmelsen, hvilket mål medlemsstaterne skal nå, i form af et resultat, som ikke kan virkeliggøres fuldt ud, før jernbaneinfrastrukturen på nettet som helhed eller på en overvejende del deraf har nået et tilstrækkeligt højt kvalitets- og sikkerhedsniveau. På grund af jernbaneinfrastrukturens nuværende tilstand i Den Tjekkiske Republik kan det system, der foreskrives i bestemmelsen, ikke gennemføres fuldt ud uden samtidig at indebære en trussel for sikkerheden ved eller kvaliteten af de berørte infrastrukturtenester.

45. Under alle omstændigheder har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at de incitamenters, som er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, i øjeblikket gennemføres gennem den statslige fond for transportinfrastruktur. Størstedelen af omkostningerne ved at vedligeholde jernbanerne dækkes nemlig af statstilskud, der ydes gennem den nævnte fond. Uden disse tilskud ville infrastrukturafgifterne være flere gange større.

46. Efter Kongeriget Spaniens opfattelse er det ikke rimeligt at sænke adgangsafgifterne, før jernbanenettet er blevet moderniseret og vedligeholdelsesomkostningerne derved mindsket. Endvidere har denne medlemsstat gjort gældende, at artikel 6 i direktiv 2001/14 er knyttet til kravet om, at infrastrukturforvalteren skaber balance i sit regnskab uden statsfinansiering.

2. Prøvelse af det andet klagepunkt

47. Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionens andet klagepunkt i den foreliggende sag vedrørende mangel på incitamenters, der tilskynder forvalterne til at nedbringe omkostningerne ved infrastrukturtenesten eller niveauet for adgangsafgifterne, i det væsentlige er identisk med det tredje klagepunkt i sagen Kommissionen mod Tyskland og med det tredje klagepunkt i sagen Kommissionen mod Polen, hvori jeg fremsætter mine forslag til afgørelse samme dag som mit forslag til afgørelse i den foreliggende sag¹¹. Jeg henviser derfor til det retlige ræsonnement i de nævnte forslag.

48. Med hensyn til den tjekkiske lovgivning og dens anvendelse er der imidlertid væsentlige forskelle i forhold til den situation, der hersker i Tyskland, og i mindre udstrækning i forhold til den, der hersker i Polen. Ved prøvelsen af, om der er grundlag for Kommissionens klagepunkt, må der derfor tages hensyn til den særlige situation, der hersker i Den Tjekkiske Republik.

49. Ifølge artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14 skal infrastrukturforvaltere under behørig hensyntagen til sikkerheden og opretholdelsen og forbedringen af kvaliteten af infrastrukturtenesten gives incitamenters til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne. I modsætning til hvad der ifølge direktivets artikel 11 gælder for forbedringen af jernbanenettets ydeevne, kræves det ikke i direktivets artikel 6, stk. 2, at incitamenters udgør en »ordning«¹².

50. I artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/14 foreskrives der imidlertid to forskellige måder, hvorpå den i artiklens stk. 2 fastsatte forpligtelse kan opfyldes. Det skal enten ske gennem en flerårig aftale mellem infrastrukturforvalteren og den kompetente myndighed, hvori der er fastsat bestemmelser om statsfinansiering, eller gennem indførelse af passende regler, hvortil der er knyttet de nødvendige beføjelser. Selv om regler isoleret set kan betragtes som incitamenters, kan de kun repræsentere de i det nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, omhandlede incitamenters, hvis de er et led i en af de to muligheder, der angives i stk. 3.

11 — Jf. punkt 93-104 i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland og punkt 74-84 i sagen Kommissionen mod Polen.

12 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien, punkt 67-71, og i sagen Kommissionen mod Polen, punkt 76, samt det fjerde klagepunkt i den foreliggende sag, punkt 90 ff.

51. Med hensyn til indførelsen af incitamenter forekommer det mig, at Den Tjekkiske Republik ikke hævder at have handlet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/14, og så meget mindre på en måde, der opfylder forpligtelsen i bestemmelsens stk. 2.

52. Det skal tilføjes, at den omstændighed alene, at der ydes infrastrukturforvalteren statsfinansiering, ganske vist kan indebære en mindskelse af omkostningerne og afgifterne, således som Den Tjekkiske Republik har påberåbt sig, men at den ikke i sig selv kan udgøre et incitament som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14. Et incitament er nemlig en foranstaltning, hvorved infrastrukturforvalteren forpligtes til at mindske omkostningerne eller afgifterne, dvs. som bevirker, at forvalteren udviser en bestemt adfærd. Derfor kan vilkårene for statsfinansieringen eller den måde, hvorpå rammerne for ydelsen af den er udformet, betragtes som incitamenter. Det samme gælder derimod ikke for den blotte omstændighed, at der foreligger en finansiering.

53. Med hensyn til Den Tjekkiske Republiks argument om infrastrukturens forringede tilstand er det tilstrækkeligt at fastslå, at medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14 ikke er betinget af en sådan omstændighed. Det er dog lige så klart, at valget af, hvilke incitamenter der skal indføres, og i den forbindelse hvilke konkrete mål medlemsstaten forfølger ved hjælp af dem, afhænger af de hensyn til sikkerheden og niveauet af infrastruktur tjenestens kvalitet, hvortil der udtrykkeligt henvises i det nævnte stykke.

54. Hvad dette angår skal det tilføjes, at formålet med incitamenterne er at bevare den økonomiske effektivitet af forvaltningen af de farer for ineffektivitet, der er forbundet med naturlige monopoler¹³. Det udelukker efter min opfattelse ikke varierende effektivitet i forvaltningen, og navnlig, at der gives forvalteren incitamenter, at infrastrukturens tilstand er forringet. Gennem sådanne incitamenter søger en medlemsstat at sikre, dels at infrastrukturforvalterens omkostninger svarer til omkostningerne ved en effektivt forvaltet infrastruktur, dels at de nævnte omkostninger ikke omfatter overflødige omkostninger, der må tilskrives dårlig organisation eller forvaltning hos infrastrukturforvalteren. Om end det er ubestridt, at medlemsstaterne må tage hensyn til infrastrukturens tilstand ved anvendelsen af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, fritager dette dem derfor ikke for forpligtelsen til at indføre incitamenter som dem, hvortil der henvises i denne bestemmelse.

55. På baggrund af ovenstående betragtninger som helhed foreslår jeg, at Domstolen ligeledes giver Kommissionen medhold i det andet klagepunkt.

C – Det tredje klagepunkt vedrørende det forhold, at afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter ikke svarer til de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten

1. Parternes argumentation

56. Kommissionen har gjort gældende, at afgifterne for minimumsadgangsydelserne og sporadgangen til servicefaciliteter i Den Tjekkiske Republik, i strid med hvad der bestemmes i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14, ikke svarer til de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten. Ifølge Kommissionen skal »den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten« som omhandlet i denne bestemmelse forstås som de marginale omkostninger, den faktiske drift af togtjenesten giver anledning til. Kommissionen har påpeget, at generalomkostninger ikke kan medtages i de nævnte omkostninger, da de ikke påløber direkte som følge af togtjenesten.

13 — Ifølge 40. betragtning til direktiv 2001/14 er »[j]ernbaneinfrastruktur [...] et naturligt monopol, og det er derfor nødvendigt at give infrastrukturforvaltere incitamenter til at nedbringe omkostningerne og forvalte deres infrastruktur effektivt«.

57. Heroverfor har Den Tjekkiske Republik anført, at da det hverken angives i direktiv 2001/14 eller i nogen anden bestemmelse i EU-retten, hvilke udgifter begrebet »omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«, kan eller ikke kan omfatte, må det ved klassifikationen af, hvilke udgifter der kan medtages ved afgiftsberegningen, afklares for sådanne udgifternes vedkommende, om der kan påvises en direkte årsagsforbindelse til driften af togtjenesten, dvs. om de pågældende udgifter rent faktisk er blevet afholdt med henblik på driften af denne tjeneste. Det må derfor fastslås, om der er tale om udgifter, som er direkte forbundet med en aktivitet eller en genstand, i mangel af hvilken toget er forhindret i at køre på en jernbane.

58. Ifølge Den Tjekkiske Republik følger den procedure, hvorved forvalteren fastsætter afgifterne – idet der udelukkende lægges de udgifter til grund, som påløber direkte som følge af togtjenestens ydelser – af jernbanelovens artikel 34c sammenholdt med jernbanenetvejledningen, som er udfærdiget i henhold til denne bestemmelse (herefter »netvejledningen«). For at fastslå, om en given omkostning påløber direkte som følge af driften af togtjenesten, må det undersøges, om omkostningen, eller kategorien af omkostninger, er affødt af driften af en konkret jernbanetransport.

59. I replikken har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at det er fejlagtigt at hævde, at tilføjelsen af et supplerende tog i driftsplanen for en bestemt linje generelt ikke fører til en forøgelse af de med trafikdriften forbundne omkostninger. Den nævnte medlemsstat har navnlig anført, at det fremgår af en udtalelse af »The Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER)« (det europæiske jernbane- og infrastrukturfællesskab (CER))¹⁴, at de omkostninger, der knytter sig til planlægningen, tildelingen af kanaler, trafikstyringen, ekspeditionen og signalgivningen i forbindelse med en togbevægelse, skal henføres til kategorien af omkostninger, der påløber direkte som følge af driften af togtjenesten.

2. Prøvelse af det tredje klagepunkt

a) Indledende bemærkninger

60. Det skal indledningsvis bemærkes, at jeg i mit forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Kommissionen¹⁵ havde lejlighed til detaljeret at behandle strukturen i og fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2001/14. I denne sag nåede jeg frem til, at EU-bestemmelserne udviser en kompleksitet, der ikke kan reduceres til et valg mellem to alternative metoder til dækning af omkostningerne, men at der skal lægges et interval til grund, der spænder fra et minimum, nemlig de omkostninger, der påløber direkte som følge af infrastrukturdriften, og et maksimum, der svarer til de samlede omkostninger, infrastrukturforvalteren har afholdt. Mellem disse yderpunkter kan forvalteren anvende en række supplerende afgiftskriterier, som angives i direktiv 2001/14, og rabatter i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte betingelser samt eventuelt kriterier, der er fastsat i den af medlemsstaten fastlagte afgiftsramme.

61. Det skal ligeledes nævnes, at fastsættelsen af infrastrukturafgiften inden for rammerne af den af medlemsstaten fastlagte afgiftsramme tilkommer infrastrukturforvalteren, der skal sikre, at afgiftsordningen er baseret på de samme principper på hele infrastrukturforvalterens net¹⁶. Ifølge artikel 8, stk. 3, i direktiv 2001/14 skal, for at undgå forskelsbehandling, en given

14 — Udtalelse af 9.5.2011 om Kommissionens første forslag vedrørende omarbejdningen af den første jernbanepakke (jf. www.cer.be). Den Tjekkiske Republik har påpeget, at The Community of European Railway and Infrastructure Companies er en ikke-statslig sammenslutning af 79 europæiske virksomheder inden for sektoren.

15 — Punkt 73-85.

16 — Artikel 4, stk. 1 og 4, i direktiv 2001/14.

infrastrukturforvalters gennemsnitlige og marginale afgifter for tilsvarende brug af forvalterens infrastruktur være sammenlignelige, og der skal for sammenlignelige tjenesteydelser i samme markedssegment opkræves de samme afgifter. Infrastrukturforvalteren skal vise i netvejledningen, at afgiftsordningen opfylder disse krav¹⁷.

62. Til gengæld skal medlemsstaten ved gennemførelsen af direktivet i sin lovgivning fastsætte grundlæggende bestemmelser, som gør det muligt at få adgang til jernbaneinfrastrukturens minimumsydelser, og hvori de i direktiv 2001/14 foreskrevne nærmere regler for afgifterne er fastlagt generelt. Anvendelsen af de i direktivet fastsatte afgiftsprincipper skal dog som hovedregel ske på det lovgivningsmæssige eller det administrative plan, idet de overordnede principper for afgifterne og netvejledningen i dette øjemed anvendes på de konkrete markedsforhold. Desuden skal det bemærkes, at der for adgangen til infrastrukturens minimumsydelser kan fastsættes en forrentning eller tillæg, »som markedet kan bære« (artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/14).

63. Inden for rammerne af Kommissionens tredje klagepunkt i den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til fortolkningen af intervallets minimum, dvs. »den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«¹⁸. Denne opgave er ikke uproblematisk på grund af, for det første, manglen på præcision i direktiv 2001/14, for det andet, den omstændighed, at fortolkningen henviser til begreber af økonomisk eller økonometrisk karakter, og for det tredje, forskelligartetheden af de teoretiske definitioner og praktiske anvendelser af det pågældende begreb inden for jernbanesektoren.

64. Det er efter min opfattelse let at fastslå, hvilke mål EU-lovgiver forfølger i denne henseende. Inden for rammerne af det generelle formål med EU's jernbanebestemmelser, nemlig at sikre adgang til jernbaneinfrastrukturen på rimelige, ikke-diskriminerende vilkår, følger kravet om adgang til minimumsydelserne mod at få dækket de omkostninger, »der påløber direkte som følge af togtjenesten«, af målet om, at jernbanerne skal kunne imødekomme behovene på markedet for international trafik og sikre jernbanegodstransportens intermodale konkurrenceevne i forhold til andre transportformer¹⁹.

65. Adgangen til markedet og konkurrenceevnen over for såvel traditionelle jernbaneoperatører som vejtransport forudsætter, at jernbaneinfrastrukturen er tilgængelig, uden at dette indebærer dækning for de omkostninger, som investeringerne i den traditionelle infrastruktur, der ikke er blevet finansieret af de eksisterende operatører, eller som ikke skal bæres af de øvrige, konkurrerende transportformer, repræsenterer.

b) »Den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«

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

17 — Punkt 74 i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland.

18 — Domstolen skal også tage stilling til dette spørgsmål inden for rammerne af det fjerde klagepunkt i sagen Kommissionen mod Polen, jf. punkt 92-105 i mit forslag til afgørelse.

19 — Jf. 32., 33., 38. og 39. betragtning til direktiv 2001/14.

67. I økonomisk forstand udgør en marginal omkostning den supplerende omkostning, fremstillingen af en yderligere enhed giver anledning til. Anvendt på jernbanesektoren svarer en marginal omkostning ved brug af infrastrukturen således til den omkostning, infrastrukturforvalteren skal bære, som følge af at en bestemt del af infrastrukturen, såsom en strækning, bruges af yderligere et tog²⁰.

68. Ved fastlæggelsen af de marginale omkostninger ved brug af infrastrukturen kan der kun medregnes de variable omkostninger, som afhænger af trafikken. De faste omkostninger – eller de variable omkostninger, der ikke varierer afhængigt af trafikken – som infrastrukturforvalteren afholder uafhængigt af trafikvoluminet, udgør irreversible omkostninger (på engelsk »sunk costs«), som ikke indgår i de marginale omkostninger. Det skal dog nævnes – således som Kommissionen bemærkede under retsmødet – at hvis infrastrukturforvalteren kun var i stand til at dække de marginale omkostninger ved trafikken, ville han ikke kunne fortsætte med varigt at levere sine ydelser, medmindre hans øvrige omkostninger blev finansieret af indtægter ved andre aktiviteter eller af tilskud fra staten eller fra regionale myndigheder.

69. Der er store forskelle mellem de forskellige europæiske stater med hensyn til, hvilken trafikenhed der lægges til grund ved fastlæggelsen af omkostningerne ved adgang til infrastrukturen. Blandt de enheder, der anvendes til at fastslå den marginale omkostning, støder man eksempelvis på »bruttotonkilometer«, »togkilometer«, »antallet af stop«, »antallet af passager« og en kombination af disse kriterier²¹. Endvidere kan der være forskelle mellem formerne for jernbanetransport, såsom godstransport, passagertrafik og trafik i forstæder.

70. Selv om det er forholdsvis let at definere begrebet marginal omkostning ved adgang til infrastrukturen, er det vanskeligt at anvende definitionen konkret, således som det er fremgået af diskussionen mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Det giver i realiteten anledning til tvivl, hvordan det konkret skal fastslås, om en omkostning er fast eller variabel, eller, inden for sidstnævnte kategori, om omkostningen følger af trafikken eller ej. Når der således f.eks. er tale om omkostninger i forbindelse med reparationer og vedligeholdelse, rydning af sne og fjernelse af is fra skinnerne eller anvendelsen af signal- og sikkerhedssystemerne, afhænger kvalifikationen af subjektive vurderinger, som har en væsentlig indvirkning på resultatet i form af en bestemt marginal omkostning²².

71. I bevidstheden om de betydelige forskelle mellem medlemsstaterne foreslog Kommissionen i forbindelse med det forslag til en omarbejdning, den forelagde i 2010, at der blev opstillet en liste over elementer, som ikke kan medtages i beregningen af de »direkte omkostninger til togdrift [...] som er forbundet med infrastrukturslitage«²³. Listen omfattede følgende elementer, nemlig »a) generalomkostninger for hele nettet, herunder lønninger og pensioner, b) renteudgifter på kapital, c) mere end en tiendedel af omkostningerne i forbindelse med planlægning, kanaltildeling, trafikstyring, ekspedition og signaler for en togkørsel, d) afskrivning af informations-, kommunikations- eller telekommunikationsudstyr, e) omkostninger i forbindelse med forvaltning af fast ejendom, navnlig erhvervelse, salg, demontering, dekontaminering, genopdyrking eller udlejning af jord eller andre anlægsaktiver, f) sociale tjenesteydelser, skoler, børnehaver, restauranter, g) omkostninger i forbindelse med naturkatastrofer, ulykker, driftsafbrydelser«²⁴.

20 — Om marginale omkostninger ved brug af infrastrukturen jf. dokumentet »Charges for the Use of Rail Infrastructure of 2008«, OECD/International Transport Forum 2008 (www.internationaltransportforum.org) og Catrin-studiet (Cost Allocation of Transport Infrastructure Cost) af P. Wheat m.fl., »D8 – Rail Cost Allocation for Europe«, Stockholm, 2009.

21 — Jf. den tidligere nævnte »Charges for the Use of Rail Infrastructure of 2008«.

22 — T. Suvanto: *Marginal Cost Pricing*, ECMT »Workshop on Rail Infrastructure Charges«, Ministry of Transport and Communications of Finland, Rom, 2004, <http://www.internationaltransportforum.org/IntOrg/ecmt/railways/pdf/Rome04FIN.pdf>

23 — Jf. bilag VIII, punkt 1, til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, KOM(2010) 475, endelig.

24 — Under førstebehandlingen lod Parlamentet litra c) udgå.

72. Listen udgik imidlertid under lovgivningsproceduren. I den ændrede tekst til omarbejdningen bestemmes det nu i artikel 31, stk. 3, at Kommissionen senest 30 måneder efter ikrafttrædelsen af det foreliggende direktiv »vedtager [...] foranstaltninger med angivelse af metoderne til beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften«²⁵. Det skal fremhæves, at lovgiver ikke opretholdt den af Kommissionen foreslåede regel om omkostninger, »som er forbundet med infrastrukturslitage«.

73. Endelig skal det bemærkes, at den faktiske marginale omkostning ved brug af infrastrukturen ligeledes afhænger af togets, lokomotivets og skinnernes kvalitet. Bestemmelserne i direktiv 2001/14 begrænser imidlertid mulighederne for at tage hensyn til alle de individuelle karakteristika ved trafikken. Ifølge direktivets artikel 8, stk. 3, skal en infrastrukturforvalters gennemsnitlige og marginale afgifter for tilsvarende brug af dennes infrastruktur nemlig være sammenlignelige. Heraf følger efter min opfattelse, at det ikke er muligt at anvende princippet om marginale omkostninger i snæver forstand, eftersom der ikke i afgifterne kan tages fuldt hensyn til de forskelle, der knytter sig til de forskellige former for brug.

74. Med hensyn til, hvilken metode der skal anvendes ved fastlæggelsen af de marginale omkostninger, findes der ikke nogen ensartet fremgangsmåde. Det er derfor forbundet med betydelige vanskeligheder at tilvejebringe pålidelige og udtømmende statistiske data. Derimod viser de økonometriske undersøgelser, at andelen af marginale omkostninger ved brug af infrastrukturen forekommer forholdsvis stabil. Skønt de statistiske data ikke gør det muligt at beregne de marginale omkostninger, kan der derfor i dette øjemed lægges et skøn til grund, som f.eks. udgør 20% af de fulde omkostninger til finansiering af infrastrukturen (på engelsk »full financial costs«).

75. På grund af manglen på præcision i direktiv 2001/14, manglen på en nøjagtig definition af begrebet »den omkostning, der påløber direkte som følge af tog-tjenesten«, og manglen på en EU-retlig bestemmelse med en præcis angivelse af, hvilke omkostninger der ikke er omfattet af dette begreb, råder medlemsstaterne på EU-rettens nuværende udviklingstrin over et vist økonomisk skøn i forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af begrebet. Da problematikken er af meget teknisk karakter, og da der foreligger forskellige ekspertundersøgelser med henblik på fastlæggelsen af en fælles definition og metode inden for Unionen, kan Domstolen ikke give anvendelige oplysninger på dette punkt. Under alle omstændigheder mener jeg ikke, at det er nogen nytte til at forsøge at afklare den retlige betydning af dette begreb i EU-retten nærmere, da der er tale om et økonomisk begreb, hvis anvendelse rejser betydelige praktiske vanskeligheder.

76. Selv om det ikke forekommer mig muligt at definere ved en udtømmende opregning, hvad begrebet »den omkostning, der påløber direkte som følge af tog-tjenesten«, henviser eller ikke henviser til, kan de definitioner, medlemsstaterne anvender i denne henseende, ikke desto mindre i visse tilfælde omfatte omkostninger, der klart overskrider grænserne for det i direktiv 2001/14 anvendte begreb. Inden for rammerne af en traktatbrudssag skal det derfor undersøges, om den omtvistede lovgivning i medlemsstaten gør det muligt at medtage elementer i beregningen af afgifterne for minimumsydelserne og sporadgangen til jernbaneinfrastrukturen, som klart ikke påløber direkte som følge af jernbanedriften.

25 — Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 3.7.2012 om Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (omarbejdning) (18581/2/2011 – C7-0268/2010 – 2010/0253(COD)), artikel 31 og fodnote 18.

c) Den påståede overtrædelse

77. I det foreliggende tilfælde synes Kommissionen og Den Tjekkiske Republik i det væsentlige at være uenige om, nøjagtigt hvilke omkostninger der kan anses for at påløbe direkte som følge af jernbanedriften, snarere end om den teoretiske definition af begrebet, skønt det krav om en årsagsforbindelse, hvortil den nævnte medlemsstat har henvist, synes at indebære, at der skal drages en sammenligning mellem den situation, hvori en del af infrastrukturen stilles til rådighed for trafikken, og den, hvori den forbliver uanvendt, og at det ikke skal fastslås, hvilke omkostninger der er marginale i økonomisk forstand.

78. I stævningen har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at afgifterne for minimumsydelserne og sporadgangen til jernbaneinfrastrukturen i Den Tjekkiske Republik ikke svarer til de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten. I replikken har Kommissionen nærmere anført, at det drejer sig om den marginale omkostning, der følger af den faktiske drift af togtjenesten, idet denne omkostning er variabel (svingende) og ændrer sig afhængigt af den faktiske drift af togtjenesten. Endvidere finder Kommissionen, at der skal sondres mellem den »omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten«, og den omkostning, som er »direkte forbundet med en aktivitet eller et gode, som er nødvendig[t] for, at et tog kan køre på en given jernbane«, idet sidstnævnte begreb efter Kommissionens opfattelse er for bredt i forhold til det førstnævnte.

79. Jeg mener derimod, at Kommissionens standpunkt bygger på en for snæver fortolkning af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14. Ifølge Kommissionen skal samtlige omkostninger ved signalgivningen, trafikstyringen, personalet og sikkerheden således udelukkes. Den Tjekkiske Republik har med rette gjort gældende, at sådanne omkostninger delvis afhænger af tætheden af trafikken, og at Kommissionens standpunkt, der synes at give mulighed for, at omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, ikke medtages, er uacceptabelt²⁶.

80. Kommissionen har navnlig foreholdt Den Tjekkiske Republik, at den har medtaget generalomkostninger i de omkostninger, der medtages ved fastlæggelsen af, hvilke omkostninger der påløber direkte som følge af togtjenesten. Desuden indeholder den tjekkiske lovgivning ifølge Kommissionen heller ikke nogen definition af sådanne omkostninger, og fastsættelsen af afgifterne bygger på en omkostningsfordelingsmodel, der er fastlagt i bekendtgørelse nr. 501/2005 Sb., hvori det fastsættes, hvilke omkostninger i forbindelse med driften, funktionen, moderniseringen og udviklingen af jernbanerne der skal bæres af jernbaneforvalteren.

81. Ifølge Den Tjekkiske Republik følger den procedure, hvorved forvalteren fastsætter afgifterne – idet der udelukkende lægges de udgifter til grund, som påløber direkte som følge af togtjenestens ydelser – af jernbanelovens artikel 34c, sammenholdt med netvejledningen for 2010/2011. Ifølge sidstnævnte dokument afhænger afgifterne for benyttelse af transporttjenesten af togtypen, togets vægt og den tilbagelagte afstand. I metoden til beregning af prisen for benyttelse af transporttjenesten er der taget hensyn til de specifikke regler og de overordnede principper for afgifterne som fastsat af tilsynsmyndigheden, omkostningerne i forbindelse med driften af tjenesten udtrykt i togkilometer, de af jernbanetransporten faktisk affødte omkostninger, der påløber direkte som følge af driften af tjenesten, udtrykt i bruttotonkilometer, samt meromkostninger, der er direkte forbundet med benyttelsen af transporttjenesten.

26 — Kommissionen har i denne henseende henvist til Catrin-studiet, nævnt ovenfor i fodnote 20, hvorefter de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten, falder inden for et interval på fra 0 til 2 EUR pr. togkilometer, når der er tale om et typisk godstog på 960 bruttotonkilometer.

82. Om bekendtgørelse nr. 501/2005 har Den Tjekkiske Republik anført, at denne retsakt ikke tjener som grundlag for fastsættelsen af infrastrukturafgifterne, men udelukkende vedrører bestemmelsen af, hvilke udgifter der skulle bæres af den instans, der driver jernbaneinfrastrukturen, nemlig det offentlige jernbaneforvaltningsorgan, før den 1. juli 2008. Uden at bestride, at der medtages generalomkostninger i beregningen i henhold til den nævnte bekendtgørelse, har medlemsstaten således fremhævet, at disse omkostninger ikke hører til de afgifter, hvortil der henvises i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14.

83. Med hensyn til gennemførelsen af kravet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 om, at afgiften begrænses til den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten, mener jeg, at den tjekkiske lovgivning – mere specifikt den af kapacitetstildelingsorganet udarbejdede netvejledning – indeholder alle de elementer, som er nødvendige for, at infrastrukturforvalteren og tilsynsmyndigheden kan fastsætte afgifterne i overensstemmelse med det nævnte krav. Hvad den faktiske anvendelse af de pågældende elementer angår, har Kommissionen ikke fremlagt konkrete eksempler på, at der i Den Tjekkiske Republik er fastsat adgangsafgifter i strid med kravet. Jeg mener heller ikke, at det er lykkedes Kommissionen at påvise, at medlemsstatens fortolkning af den nationale lovgivning er forkert. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at fremlægge de beviser, som er nødvendige for, at Domstolen kan fastslå, at der foreligger det påståede traktatbrud²⁷.

84. Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen forkaster Kommissionens tredje klagepunkt.

D – *Det fjerde klagepunkt vedrørende mangel på præstationsordning*

1. Parternes argumentation

85. Kommissionen har gjort gældende, at Den Tjekkiske Republik ved ikke at indføre en præstationsordning, der tilskynder jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/14. Ifølge Kommissionen gennemfører loven om den statslige fond for transportinfrastruktur ikke direktivets artikel 11. Kommissionen har tilføjet, at incitamentsordningen skal være en del af afgiftsordningen.

86. Den Tjekkiske Republik har hævdet, at Kommissionen, henset til den grad af harmonisering, som er nået på EU-niveau, ikke har påvist, at den præstationsordning, som er etableret ved netvejledningen, der selv er baseret på jernbanelovens artikel 34c, er utilstrækkelig. Den Tjekkiske Republik har tilføjet, at den har en præstationsordning for såvel transportørerne som infrastrukturforvalterne.

87. I replikken har Kommissionen gjort gældende, at den bonusordning, hvortil Den Tjekkiske Republik har henvist, er frivillig, hvilket er i strid med, hvad der foreskrives i artikel 11 i direktiv 2001/14.

88. Endelig har Den Tjekkiske Republik i duplikken tilføjet, at jernbanelovens artikel 34c, stk. 2, litra k), i 2011 udtrykkeligt blev suppleret med zákon č. 134/2011 Sb. (lov nr. 134/2011 Sb.), således at netvejledningen nu skal indeholde »en afgrænsning af den ordning med økonomiske incitamenter for tildelingsmyndigheden og transportøren, der skal minimere forstyrrelser på infrastrukturen og forøge dens gennemsækelighed, med henblik på forhandlingerne om en aftale om driften af togtjenesten; ordningen kan indeholde bøder og bonusser«.

27 — Dom af 23.10.1997, sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5815, præmis 102, og af 14.12.2000, sag C-55/09, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 11499, præmis 30.

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

2. Prøvelse af det fjerde klagepunkt

90. Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionens fjerde klagepunkt om foranstaltninger, der tilskynder jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne gennem indførelse af en »præstationsordning«, i det væsentlige er identisk med det andet klagepunkt i sagen Kommissionen mod Spanien. Jeg henviser derfor til det retlige ræsonnement i mit forslag til afgørelse i denne sag²⁸.

91. Jeg mener ikke, at Den Tjekkiske Republik ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, havde etableret en præstationsordning for jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalterne, der opfylder kravene i artikel 11 i direktiv 2001/14. Selv hvis de lovgivnings- og aftalemæssige bestemmelser, hvortil den nævnte medlemsstat har henvist, kunne karakteriseres som foranstaltninger, der giver de berørte virksomheder tilskyndelser, og havde været gældende på det pågældende tidspunkt, udgør de ikke en sammenhængende og transparent helhed inden for rammerne af infrastrukturafgiftsordningen.

92. Således som Kommissionen med rette har påvist, gennemfører loven om den statslige fond for transportinfrastruktur ikke artikel 11 i direktiv 2001/14; det fastsættes kun i dens artikel 2, at der skal stilles finansielle midler til rådighed for vedligeholdelse eller forbedring af jernbaneinfrastrukturene. Eftersom det kun bestemmes i jernbaneloven, at der skal pålægges bøder, enten for manglende overholdelse af forpligtelser, der skal sikre driften af nettet, eller manglende indførelse af foranstaltninger for at afhjælpe forstyrrelser herpå, etableres der ikke ved jernbanelovens artikel 51, stk. 1-4 og stk. 6-8, en præstationsordning inden for rammerne af en infrastrukturafgiftsordning som omhandlet ovenfor. Vedtagelsen af en lovbestemmelse i 2011, dvs. efter udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, kan ikke ændre denne konklusion.

93. Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen giver Kommissionen medhold i det fjerde klagepunkt.

E – *Det femte klagepunkt om tilsynsorganets manglende beføjelser*

1. Parternes argumentation

94. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 har til formål at sikre, at tilsynsorganet kan træffe afgørelse fuldstændig uafhængigt og træffe foranstaltninger, som er egnede til at afhjælpe en funktionsforstyrrelse på markedet, hurtigt og effektivt. Ifølge Kommissionen indfører artikel 30, stk. 6, i direktiv 2001/14 ikke mulighed for administrativ prøvelse af tilsynsorganets afgørelser, eftersom det udtrykkeligt kun bestemmes i stykket, at der skal være mulighed for domstolsprøvelse. Imidlertid følger det af jernbanelovens artikel 56, litra c), at afgørelser truffet af jernbanemyndigheden, som er tilsynsorganet, skal påklages administrativt til transportministeriet, hvilket er i strid med artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

28 — Jf. punkt 67-72 i det nævnte forslag.

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

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

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

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

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

100. Den Tjekkiske Republik har i denne forbindelse gjort gældende, at jernbanemyndighedens beføjelser for så vidt angår artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 fuldt ud dækkes af jernbanelovens artikel 34g, sammenholdt med lovens artikel 34c, stk. 2. Det fremgår af de nævnte bestemmelser, at denne myndigheds beføjelser omfatter infrastrukturafgifternes niveau og struktur. Hvis tilsynsorganet har de nødvendige beføjelser til at træffe foranstaltninger som omhandlet i artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14, følger det efter Den Tjekkiske Republiks opfattelse logisk heraf, at det har de nødvendige beføjelser til at indlede prøvelsesproceduren på eget initiativ inden for rammerne af det statslige tilsyn.

101. Kommissionen har i replikken anført, at det klart fremgår af jernbanelovens artikel 34g, at jernbanemyndighedens beføjelser kun omfatter kontrol af netvejledningen og fremgangsmåden i forbindelse med tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet. Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at jernbanemyndighedens beføjelser ikke stemmer overens med de beføjelser, som et tilsynsorgan skal udøve i henhold til artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

102. Endelig har Den Tjekkiske Republik i duplikken gjort gældende, at Kommissionens klagepunkter ud over klagepunktet om tilsynsorganets beføjelser vedrørende afgifternes niveau må afvises. Den Tjekkiske Republik har i den forbindelse anført, at Kommissionen i stævningen har afgrænset genstanden for klagepunktet på samme måde som i den begrundede udtalelse, dvs. udelukkende henvist til udstrækningen af beføjelserne vedrørende afgiftsniveauet. I replikken, til gengæld, har Kommissionen udvidet klagepunkterne om gennemførelsen af direktivets artikel 30, stk. 5, i forhold til

både den begrundede udtalelse og stævningen, idet den, i strid med retten til en retfærdig rettergang, har tilføjet fem yderligere klagepunkter²⁹.

2. Prøvelse af det femte klagepunkt

a) Første led

103. Ved det første led af det femte klagepunkt har Kommissionen foreholdt Den Tjekkiske Republik, at den instans, hvortil afgørelser truffet af tilsynsorganet, dvs. jernbanemyndigheden, kan påklages, ifølge jernbanelovens artikel 56 er transportministeriet.

104. Den omstændighed, at der skal indgives en sådan forudgående administrativ klage, strider ifølge Kommissionen imod artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14, eftersom denne bestemmelse ikke giver mulighed for en administrativ prøvelse af tilsynsorganets afgørelser. Heroverfor har Den Tjekkiske Republik hævdet, at direktiv 2001/14 fortolket i lyset af princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi ikke er til hinder for et krav om, at tilsynsorganets afgørelser før en eventuel domstolsprøvelse prøves af et andet administrativt organ.

105. Jeg mener ikke, at den omhandlede nationale bestemmelse er i overensstemmelse med direktiv 2001/14's bestemmelser.

106. For det første strider den omhandlede nationale bestemmelse efter min opfattelse imod systematikken i artikel 30, stk. 5 og 6, i direktiv 2001/14, som bygger på det princip, at administrative afgørelser truffet af tilsynsorganet udelukkende skal underkastes domstolsprøvelse og ikke en forudgående administrativ prøvelse, om end denne mulighed ikke udelukkes udtrykkeligt.

107. For det andet skal medlemsstaterne ifølge artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14 oprette ét tilsynsorgan og ikke flere organer. Selv om Den Tjekkiske Republik i henhold til den ovennævnte bestemmelse havde kunnet overlade tilsynsorganets opgaver til transportministeriet i stedet for til jernbanemyndigheden, har den selv medgivet, at den ikke har valgt den mulighed.

108. For det tredje har Kommissionen med rette gjort gældende, at tilsynsorganet skal kunne træffe foranstaltninger, som er egnede til at afhjælpe funktionsforstyrrelser på jernbanemarkedet, hurtigt og effektivt. Den Tjekkiske Republiks argument om, at den administrative prøvelse af tilsynsorganets afgørelser gør det muligt at behandle en væsentlig del af klagerne på kortere tid, end hvis de var blevet behandlet inden for rammerne af en retssag, overbeviser mig ikke. Hvis den nævnte prøvelse er begrænset til en prøvelse af, om tilsynsorganets afgørelser er lovlige, repræsenterer den nemlig efter min mening et yderligere trin forud for domstolsprøvelsen. Hvis ministeriet derimod har beføjelse til at omgøre tilsynsorganets afgørelser og dermed ændre dets vurderinger, må det betragtes som et tilsynsorgan, der rangerer højere i det administrative hierarki, hvilket jeg mener hverken er i overensstemmelse med ordlyden eller systematikken i artikel 30, stk. 1, i direktiv 2001/14.

109. Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen giver Kommissionen medhold i det femte klagepunkts første led.

29 — Der er tale om følgende fem klagepunkter: i) manglende prøvelsesbeføjelse for så vidt angår de krav, som er omhandlet i det indledende punktum i artikel 30, stk. 2, i direktiv 2001/14; ii) begrænsning af prøvelsen for så vidt angår de krav, som er omhandlet i direktivets artikel 30, stk. 2, litra c), på grund af fristen for at indgive en klage; iii) manglende prøvelsesbeføjelse for så vidt angår de krav, som er omhandlet i direktivets artikel 30, stk. 2, litra d); iv) begrænsning af prøvelsen for så vidt angår de krav, som er omhandlet i direktivets artikel 30, stk. 2, litra d), på grund af fristen for at indgive en klage og v) begrænsning af prøvelsen for så vidt angår de krav, som er omhandlet i direktivets artikel 30, stk. 2, litra e), på grund af fristen for at indgive en klage.

b) Andet led

110. Ved det andet led af det femte klagepunkt har Kommissionen foreholdt Den Tjekkiske Republik, at den ikke har tillagt tilsynsorganet alle de beføjelser, et sådan organ skal besidde i henhold til artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14.

111. Således som jeg netop har anført i punkt 102 i dette forslag til afgørelse, må Kommissionens klagepunkter ud over klagepunktet om tilsynsorganets beføjelser vedrørende afgiftsniveauet efter Den Tjekkiske Republiks opfattelse afvises.

112. Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement³⁰ og af Domstolens retspraksis om denne bestemmelse, at enhver stævning tilstrækkeligt klart og præcist skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og at disse påstande skal være formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller ikke tager stilling til et klagepunkt³¹.

113. Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud er begået³².

114. Med hensyn til tilsynsorganets beføjelser har Kommissionen i stævningen hævdet, at artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 skal fortolkes således, at tilsynsorganet skal kunne træffe afgørelse og træffe foranstaltninger om samtlige de spørgsmål, hvortil der henvises i dette direktivs artikel 30, og navnlig om dem, som angives i artiklens stk. 2 og 3. Inden for rammerne af sine påstande herom har Kommissionen imidlertid kun henvist til de beføjelser vedrørende infrastrukturafgifternes niveau og struktur, som er omhandlet i direktivets artikel 30, stk. 2, litra e), og den omstændighed, at det tjekkiske tilsynsorgan angiveligt ikke kan handle på eget initiativ.

115. Selv om det andet led af stævningens femte klagepunkt kan fortolkes således, at det dækker alle de spørgsmål, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14, og at ovennævnte aspekter kun er nævnt som eksempler, må det fastslås, at stævningen i mangel af en tilstrækkelig begrundelse, der gør det muligt at fastslå, hvori den påståede overtrædelse består, ikke opfylder de forudsætninger for at kunne antages til realitetsbehandling, som er opstillet i den retspraksis ved Domstolen, hvortil der henvises ovenfor.

116. Jeg foreslår derfor, at Domstolen afviser det andet led af Kommissionens femte klagepunkt, i den udstrækning tilsidesættelsen af artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14 vedrører andre omstændigheder end dem, der angår kontrollen af infrastrukturafgifternes niveau og struktur og tilsynsorganets beføjelse til at handle på eget initiativ.

30 — Det drejer sig i dette tilfælde om det procesreglement, der var gældende før den 1.11.2012.

31 — Jf. bl.a. dom af 12.2.2009, sag C-475/07, Kommissionen mod Polen, præmis 43, af 24.3.2011, sag C-375/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 10, og af 10.5.2012, sag C-39/10, Kommissionen mod Estland, præmis 24.

32 — Jf. bl.a. dom af 12.2.2009 i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 44, af 24.3.2011 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 11, og i sagen Kommissionen mod Estland, præmis 26.

117. Med hensyn til realiteten har Kommissionen for så vidt angår tilsynsorganets beføjelse til at handle på eget initiativ hævdet, at det bestemmes i jernbanelovens artikel 34g, at jernbanemyndigheden kun kan handle efter begæring fra en ansøger, selv om det kræves i artikel 30, stk. 3, i direktiv 2001/14, at tilsynsorganet kan handle på eget initiativ. Ifølge medlemsstaten bestemmes det i lov nr. 552/1991 om statstilsyn, som ændret, sammenholdt med jernbanelovens artikel 58, hvornår og/eller på hvilket grundlag tilsynsorganet kan gribe ind, mens det i lovens artikel 34g, stk. 3, fastsættes, hvilke foranstaltninger der kan træffes, hvis der konstateres en overtrædelse.

118. Kommissionens kritik bygger på en fortolkning af jernbanelovens artikel 34g, hvorefter anvendelsen af artiklens stk. 3 – på samme måde som de i artiklens stk. 1 og 2 omhandlede procedurer for jernbanemyndigheden, der skal indledes af en ansøger, som har anmodet om tildeling af kapacitet – ligeledes kræver en sådan begæring³³.

119. Denne fortolkning af den nationale bestemmelse bestrides imidlertid af Den Tjekkiske Republik, hvorefter statstilsynet på jernbaneområdet udøves på grundlag af jernbanelovens artikel 58, stk. 2, efter hvis ordlyd tilsynsorganet skal kontrollere, »om de forpligtelser, der påhviler ejeren af jernbanerne, jernbaneforvalteren og transportøren, således som de er fastsat i loven, overholdes og opfyldes inden for rammerne af jernbanedriften og jernbanetransporten«.

120. Ifølge den nævnte medlemsstat fastsættes i denne bestemmelse, sammenholdt med lov nr. 552/1991, som ændret – hvori de organer, som har kompetence til at udøve statstilsynet, tillægges beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser og på grundlag af disse indlede proceduren i forbindelse med overtrædelser, træffe afhjælpende foranstaltninger eller pålægge bøder for administrative overtrædelser – tilsynsorganets beføjelse til på eget initiativ at træffe de i jernbanelovens artikel 34g, stk. 3, omhandlede afgørelser.

121. Hvad dette angår skal det på ny bemærkes, at det ifølge fast retspraksis under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at fremlægge de beviser, som er nødvendige for, at Domstolen kan fastslå, at der foreligger et traktatbrud. Jeg mener ikke, at det kan bestrides, at konstateringen af et traktatbrud ikke kan bygge på fortolkningen af en isoleret bestemmelse i den nationale ret, heller ikke selv om den pågældende bestemmelse – for at gentage Kommissionens udtryk – »logisk og systematisk« følger de forudgående bestemmelser i den samme artikel, når den nævnte fortolkning bestrides kraftigt af den berørte medlemsstat, som henviser til mere generelle bestemmelser, der taler for en modsat fortolkning. Efter min opfattelse er det følgelig ikke lykkedes Kommissionen at føre tilstrækkeligt bevis for, at jernbanemyndigheden ikke har beføjelse til at handle på eget initiativ.

122. Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at tilsynsorganet ikke har beføjelse til at træffe afgørelser eller træffe afhjælpende foranstaltninger vedrørende samtlige de spørgsmål, der angives i artikel 30, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/14, f.eks. niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale, således som det foreskrives i direktivets artikel 30, stk. 2, litra e).

123. Med hensyn til artikel 30, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/14 finder jeg som tidligere nævnt, at Kommissionens søgsmål kun kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår kontrollen af infrastrukturafgifternes niveau og struktur.

³³ – Som tidligere nævnt er jernbanelovens artikel 34g, stk. 3, affattet således: »Finder jernbanemyndigheden, at der er fulgt en fejlagtig fremgangsmåde ved udarbejdelsen af netvejledningen, herunder af kriterierne heri, eller ved tildelingen af jernbaneinfrastrukturkapacitet, herunder med hensyn til resultaterne og metoden til fastsættelse af priser, træffer den afgørelse om ændring af vejledningen, herunder kriterierne heri, eller om tildelingen af kapacitet, herunder metoden til fastsættelse af priser.«

124. Den Tjekkiske Republik har indvendt, dels at jernbanemyndigheden i medfør af jernbanelovens artikel 34g, stk. 1 og 3, sammenholdt med lovens artikel 34c, stk. 2, har beføjelse til, inden for rammerne af undersøgelsen af de i netvejledningen fastsatte kriterier, at vurdere oplysningerne om prisen for at blive tildelt kapacitet og fastlæggelsen af infrastrukturafgiften. Dels bygger vurderingen af det specifikke niveau for den infrastrukturafgift, en konkret transportvirksomhed skal betale, på lovens artikel 34g, stk. 2 og 3. I medfør af de nævnte bestemmelser har jernbanemyndigheden beføjelse til at undersøge proceduren i forbindelse med tildeling af infrastrukturkapacitet, hvoraf fastlæggelsen af det specifikke niveau for afgiften for adgang til infrastrukturen ifølge lovens udtrykkelige bestemmelser er et uomgængeligt element.

125. Desuden er kriterierne i netvejledningen ifølge Den Tjekkiske Republik fastsat i jernbanelovens artikel 34c, stk. 2. Blandt disse kriterier indgår bl.a. oplysningerne om prisen for at blive tildelt jernbaneinfrastrukturkapacitet og om fastsættelsen af infrastrukturafgiften.

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

127. Umiddelbart bedømt forekommer ovennævnte nationale bestemmelser mig ikke utilstrækkelige i relation til kravene i artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14. Tilsynsorganet har nemlig beføjelse til at træffe afgørelse om ændring af netvejledningen, herunder af kriterierne heri, og af tildelingen af jernbaneinfrastrukturkapacitet, herunder navnlig fremgangsmåden ved fastsættelse af priser. De procedureregler, som er fastsat i dette øjemed, navnlig fristen på 15 dage til at indgive klage, er ganske vist egnede til at svække denne konklusion. Kommissionen har imidlertid ikke rejst sidstnævnte aspekt i stævningen, men kun i replikken, hvorfor det er fremkommet for sent. Heraf følger, at det ikke er lykkedes Kommissionen at føre tilstrækkeligt bevis for, at den påståede tilsidesættelse faktisk foreligger for så vidt angår tilsynsorganets beføjelser vedrørende infrastrukturafgifternes niveau og struktur.

128. Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen delvis afviser, delvis forkaster det andet led af Kommissionens femte klagepunkt.

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

1. Parternes argumentation

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

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

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

132. Det fremgår imidlertid af den nævnte lovgivning, at myndighedens beføjelser er begrænset til spørgsmål, som knytter sig direkte til konkurrencen på markederne for jernbanetransporttydelser. Heraf har Kommissionen udledt, at myndigheden ikke udøver alle de funktioner, den skal udøve i henhold til artikel 10, stk. 7, andet afsnit, i direktiv 91/440, og at den derfor ikke kan anses for at være et organ, der opfylder de funktioner, som angives i denne bestemmelse. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at den nævnte myndighed ikke kan tage stilling til alle klager fra ansøgere, der mener, at de er blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller krænket på anden måde, og at den ikke på grundlag af en klage eller på eget initiativ kan træffe afgørelse om passende foranstaltninger til afhjælpning af en negativ udvikling på de nævnte markeder.

133. Den Tjekkiske Republik har principalt gjort gældende, at dette anbringende må afvises. Kommissionen fremsatte nemlig først klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440, hvorefter konkurrencebeskyttelsesmyndigheden ikke har kompetence til at udøve de funktioner, hvortil der henvises i artikel 10, stk. 7, andet afsnit, i direktiv 91/440, i stævningen og afskar derfor, ifølge Domstolens faste praksis, Den Tjekkiske Republik fra at tage effektivt til genmæle mod denne kritik i etappen forud for indgivelsen af søgsmålet.

134. Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at det er i stævningen, at Kommissionen for første gang siden begyndelsen af proceduren har påstået, at konkurrencebeskyttelsesmyndigheden savner kompetence, ikke med hensyn til de funktioner, hvortil der henvises i artikel 30 i direktiv 2001/14, således som den gjorde i den begrundede udtalelse, men med hensyn til artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440.

2. Prøvelse af det sjette klagepunkt

135. I lighed med Den Tjekkiske Republik er jeg af den opfattelse, at Kommissionens sjette klagepunkt må afvises på baggrund af førnævnte retspraksis³⁴.

136. I den begrundede udtalelse henviste Kommissionen rent faktisk til artikel 10, stk. 7, i direktiv 91/440, idet den foreholdt Den Tjekkiske Republik en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger heraf. Imidlertid byggede, for det første, Kommissionens klagepunkt på den påstand, at konkurrencebeskyttelsesmyndigheden ikke kan handle som det foreskrevne organ, idet jernbanedirektiverne ikke giver mulighed for, at organets funktioner fordeles mellem flere organer. For det andet blev det foreholdt medlemsstaten, at konkurrencebeskyttelsesmyndigheden ikke har alle de beføjelser, hvortil der henvises i artikel 30 i direktiv 2001/14.

137. Jeg foreslår derfor, at Domstolen afviser Kommissionens sjette klagepunkt.

V – Sagens omkostninger

138. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 3³⁵, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Den Tjekkiske Republik hver har tabt på flere punkter, foreslår jeg, at hver part bærer sine egne omkostninger.

34 — Jf. fodnote 31 og 32 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

35 — Der er i denne forbindelse tale om den retsakt, som trådte i kraft den 1.11.2012.

139. Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, skal Kongeriget Spanien bære sine egne omkostninger.

VI – Forslag til afgørelse

140. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den træffer følgende afgørelse:

- »1) Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:
 - artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007, ved at fastsætte infrastrukturafgifternes maksimale størrelse
 - artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/14, som ændret ved direktiv 2007/58, ved ikke at have indført foranstaltninger, der tilskynder forvalterne til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og adgangsafgifternes niveau
 - artikel 11 i direktiv 2001/14, som ændret ved direktiv 2007/58, ved ikke at indføre en præstationsordning, der tilskynder jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalteren til at minimere forstyrrelser på jernbanenettet og forbedre nettets ydeevne, og
 - artikel 30, stk. 5, i direktiv 2001/14, som ændret ved direktiv 2007/58, ved at indføre administrativ prøvelse af tilsynsorganets afgørelser gennem klage til transportministeriet.
- 2) I øvrigt frifindes Den Tjekkiske Republik.
- 3) Europa-Kommissionen, Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien bærer hver deres egne omkostninger.«