



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 6 september 2012¹

Mål C-483/10

**Europeiska kommissionen
mot**

Konungariket Spanien

”Talan om fördragsbrott — Direktiv 2001/14/EG — Tilldelning av infrastrukturkapacitet — Uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur — Artikel 4.1 — Fastställande av avgifter — Infrastrukturförvaltarens roll — Förvaltningsmässigt oberoende — Artikel 11 — Införande av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande — Artikel 13.2 — Rätt att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet — Artikel 14.1 — Regelverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet — Rättvis och icke-diskriminerande tilldelning”

I – Inledning

1. Genom föreliggande fördragsbrotttalan har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1, 11, 13.2 och 14.1 i direktiv 2001/14/EG², senast ändrat genom direktiv 2007/58/EG³ (nedan kallat direktiv 2001/14). Konungariket Spanien har yrkat att kommissionens talan ska ogillas.

2. Med förevarande talan fortsätter kommissionen raden av fördragsbrottsmål⁴ som den väckt talan i under åren 2010 och 2011 avseende medlemsstaternas tillämpning av direktiv 91/440/EEG⁵, i dess lydelse enligt direktiv 2001/12/EG⁶ (nedan kallat direktiv 91/440), och direktiv 2001/14, i synnerhet vad som gäller järnvägsföretagens tillträde till infrastrukturen, det vill säga till järnvägsnätet. Ovannämnda mål ger domstolen möjlighet att för första gången ta ställning till liberaliseringen av järnvägarna i Europeiska unionen och framför allt tolka det så kallade första järnvägspaketet.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, s. 29). Namnet på direktiv 2001/14 ändrades genom artikel 30 i direktiv 2004/49/EG. Det heter numera ”Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur”.

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EUT L 315, s. 44).

4 — Det rör sig om målen C-473/10, kommissionen mot Ungern, C-512/10, kommissionen mot Polen, C-528/10, kommissionen mot Grekland, C-545/10, kommissionen mot Republiken Tjeckien, C-555/10, kommissionen mot Österrike, C-556/10, kommissionen mot Tyskland, C-557/10, kommissionen mot Portugal, C-625/10, kommissionen mot Frankrike, C-627/10, kommissionen mot Slovenien, C-369/11, kommissionen mot Italien, och mål C-412/11, kommissionen mot Luxemburg.

5 — Rådets direktiv av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, s. 25; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 45).

6 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 75, s. 1).

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

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

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

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

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

4. Artikel 11.1 i direktiv 2001/14 har följande lydelse:

”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.”

5. Artikel 13.2 i samma direktiv har följande lydelse:

”Rätten att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet i form av ett tågläge får tilldelas sökande för högst en tågplaneperiod.

En infrastrukturförvaltare och en sökande får sluta ett ramavtal på det sätt som anges i artikel 17 för utnyttjande av kapacitet på den relevanta järnvägsinfrastrukturen för en längre tidsperiod än en tågplaneperiod.”

6. I artikel 14.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får fastställa ett regelverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet samtidigt som det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv [91/440] respekteras. Särskilda regler för tilldelning av kapacitet skall fastställas. Infrastrukturförvaltaren svarar för kapacitetstilldelningsförfarandet. Han skall särskilt säkerställa att infrastrukturkapacitet tilldelas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt och i enlighet med gemenskapslagstiftningen.”

7. Artikel 30 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. ... medlemsstaterna [skall] 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.

...

3. Regleringsorganet skall säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II och inte är diskriminerande. ...”

B – Spansk rätt

8. I artikel 21 i lag 39/2003 om järnvägssektorn (Ley 39/2003 del Sector Ferroviario)⁷ av den 7 november 2003 (nedan kallad LSF) uppräknas järnvägsinfrastrukturförvaltarens behörigheter och uppgifter, i vilka ingår uppbörd av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

9. För att fastställa beloppet för järnvägsavgiften i enlighet med allmänintresset av en effektiv drift på järnvägsnätet, är det enligt artikel 73.5 LSF möjligt att beakta överväganden som avspeglar den stora överbelastningen av infrastrukturen, utvecklingen av nya järnvägstransporttjänster och behovet av att främja användningen av underutnyttjade linjer, samtidigt som en optimal konkurrens mellan järnvägsföretagen under alla omständigheter garanteras.

10. I samma lag föreskrivs det i artikel 77.1 att beloppen för avgiften för att utnyttja järnvägslinjerna som tillhör järnvägsnätet som är av allmänintresse och beloppen för avgiften för att driva stationer och andra järnvägsanläggningar ska fastställas genom ministerbeslut.

11. I artikel 81 LSF föreskrivs bland annat att fastställandet eller, i förekommande fall, ändringen av beloppet för avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur omfattas av infrastruktur- och transportministeriets behörighet.

12. I artiklarna 88 och 89 LSF klassificeras bland de administrativa överträdelserna som kan medföra sanktionsåtgärder, vissa handlanden som ”har samband med störningarna i järnvägsnätets drift”.

13. I kungligt dekret nr 2395/2004 av den 30 december 2004 (Real decreto 2395/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias)⁸ godkänns stadgarna för det offentliga företaget som förvaltar järnvägsinfrastrukturen. I artikel 1 i dessa stadgar föreskrivs att järnvägsinfrastrukturförvaltaren (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, nedan kallad ADIF) är ett offentligt organ som kan likställas med kategorin av offentliga företag. ADIF är knutet till infrastruktur- och transportministeriet, som är ansvarigt för den strategiska inriktningen, bedömning och kontroll av företagets verksamhet.

14. I artikel 3 i ADIF:s stadgar uppräknas denna enhets befogenheter och funktioner, i vilka ingår uppbörd av avgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

15. Det framgår av artiklarna 14, 15 och 23 i nämnda stadgar att ADIF:s förvaltning sköts av styrelsen och ordföranden, som även är styrelseordförande. I artikel 15 föreskrivs att infrastruktur- och transportministern fritt utser eller avsätter styrelseledamöterna från sina uppdrag. Enligt artikel 23.1 i samma stadgar utser ministerrådet ADIF:s styrelseordförande efter förslag av nämnda minister.

16. I kungligt dekret nr 2396/2004 av den 30 december 2004 om godkännande av stadgarna för det offentliga företaget RENFE Operadora (Real decreto 2396/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE Operadora)⁹, föreskrivs det i artikel 1 att RENFE-Operadora, i likhet med ADIF, är ett offentligt organ som kan likställas med kategorin av offentliga företag och det är rättsligt knutet till infrastruktur- och transportministeriet, som är ansvarigt för den strategiska inriktningen, bedömning och kontroll av företagets verksamhet.

7 — BOE nr 276 av den 18 november 2003.

8 — BOE nr 315 av den 31 december 2004.

9 — BOE nr 315 av den 31 december 2004.

17. Enligt artiklarna 7 och 8 i RENFE-Operadoras stadgar, sköts förvaltningen av styrelsen och ordföranden, som även är styrelseordförande. I artikel 8.1 i samma stadgar föreskrivs att infrastruktur- och transportministern fritt utser eller avsätter styrelseledamöterna från sina uppdrag. I enlighet med artikel 16.1 i stadgarna utses styrelseordföranden av ministerrådet efter förslag av nämnda minister.

18. I ministerbeslut FOM/898/2005¹⁰ av den 8 april 2005 fastställs beloppen för järnvägsavgifterna som föreskrivs i artiklarna 74 och 75 LSF (Orden del Ministerio de Fomento FOM/898/2005 por la que se fijan las cuantías de las cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003) (nedan kallat ministerbeslut FOM/898/2005).

19. I ministerbeslut FOM/897/2005 (Orden del Ministerio del Fomento FOM/897/2005 relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria)¹¹ av den 7 april 2005 om anmälan om järnvägsnätet och förfarandet för tilldelning av infrastrukturkapacitet (nedan kallat ministerbeslut FOM/897/2005) föreskrivs följande i artikel 11:

”[ADIF] tilldelar den begärda infrastrukturkapaciteten på följande sätt:

- a) ...
- b) om flera ansökningar om samma tågläge överlappar varandra eller om järnvägsnätet har förklarats som överbelastat, ska följande prioritetsordning beaktas vid tilldelningen, i fallande ordning:

1. Den prioritetsordning som infrastruktur- och transportministeriet i förekommande fall har fastställt för de olika typerna av tjänster på varje linje, särskilt med beaktande av godstrafiktjänster.

...

4. Tilldelningen och det faktiska användandet av den som tidigare har ansökt om tågplaner för tåglägen, som det begärts utnyttjande av.

...”

III – Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

20. Den 15 juni 2007 överlämnade kommissionen ett frågeformulär om tillämpningen av direktiven 91/440, 95/18/EG¹² och 2001/14 till de spanska myndigheterna.

21. Efter en skriftväxling med de spanska myndigheterna, skickade kommissionen den 27 juni 2008 en formell underrättelse till Konungariket Spanien i vilken kommissionen angav att den betvivlade att vissa aspekter av den spanska lagstiftningen på järnvägsområdet var förenliga med direktiven 91/440 och 2001/14.

22. Konungariket Spanien besvarade den formella underrättelsen genom skrivelse av den 16 oktober 2008. De spanska myndigheterna lämnade kompletterande upplysningar i skrivelserna av den 5 februari och den 13 juli 2009.

10 — BOE nr 85 av den 9 april 2005.

11 — BOE nr 85 av den 9 april 2005.

12 — Rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag.

23. Därefter sände kommissionen genom en skrivelse av den 9 oktober 2009 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien i vilken kommissionen gjorde gällande att den aktuella lagstiftningen inte var förenlig med direktiven 91/440 och 2001/14. Medlemsstaten besvarade det motiverande yttrandet genom skrivelse av den 16 december 2009.

24. Kommissionen ansåg inte att Konungariket Spaniens svar var tillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan som inkom till domstolen den 6 oktober 2010.

25. Domstolens ordförande beslutade den 16 februari 2011 att ge Republiken Tjeckien rätt att intervensera till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden. Genom beslut av den 8 september 2011 tilläts Republiken Frankrike att intervensera till stöd för Konungariket Spaniens yrkanden.

26. Genom handling som inkom till domstolens kansli den 26 mars 2012 tillkännagav kommissionen att den återkallade den tredje och fjärde anmärkningen i sin talan om åsidosättande av artikel 30.1 i direktiv 2001/14 och artikel 10.7 i direktiv 91/440, till följd av att Konungariket Spanien hade antagit lag 2/2011 (*Ley 2/2011 de Economía Sostenible*)¹³ om hållbar ekonomi av den 4 mars 2011¹⁴.

27. Kommissionen, den spanska regeringen och den franska regeringen var företrädare vid förhandlingen, som ägde rum den 23 maj 2012.

IV – Bedömning av talan om fördragsbrott

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

1. Parternas argument

28. Kommissionen har hävdat att den spanska lagstiftningen inte är förenlig med artikel 4.1 i direktiv 2001/14, eftersom beloppet för avgifterna endast avgörs genom ministerbeslut, med följd att den enda uppgiften som har tilldelats ADIF, är uppbörd av avgifterna. ADIF ska nämligen endast beräkna beloppet för avgiften i varje enskilt fall, genom att tillämpa en formel som i förväg och helt och hållet har bestämts av de nationella myndigheterna. Denna enhet förfogar således inte över något utrymme att företa en skönsmässig bedömning för att ändra beloppet för avgiften i de enskilda fallen.

29. I den spanska lagstiftningen iakttas inte heller, enligt kommissionen, kravet på att infrastrukturförvaltarens förvaltningsmässiga oberoende ska beaktas, eftersom förvaltaren har frångått ett väsentligt förvaltningsmässigt verktyg i och med att endast de nationella myndigheterna anförtros att fastställa beloppet för avgiften.

30. Genom att det i artikel 6.2 i nämnda direktiv föreskrivs att infrastrukturförvaltarna ska ges incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på avgifter, förutsätts att beloppet för avgifterna fastställs av infrastrukturförvaltaren och inte av medlemsstaterna.

31. Kontrollen av de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer enligt artikel 30.3 i samma direktiv är enligt kommissionen utan betydelse om beloppet för avgifterna utslutande fastställs av medlemsstaternas myndigheter.

13 — BOE nr 55, av den 5 mars 2011.

14 — Till följd av kommissionens delvisa återkallelse, har vissa av Republiken Tjeckiens synpunkter på artikel 30.1 i direktiv 2001/14 och artikel 10.7 i direktiv 91/440 förlorat sin relevans.

32. Den spanska regeringen har hävdats att avgifterna har definierats som skatter. Enligt den nationella lagstiftningen rör det sig om skatter där skatteskyldigheten inträder i samband med det privata utnyttjandet av den offentligt ägda järnvägen. De väsentliga kriterierna för dessa avgifter ska således regleras i lag och det konkreta beloppet för avgiften ska fastställas i en allmän administrativ bestämmelse, det vill säga åtminstone i ett ministerbeslut.

33. Den spanska regeringen har påpekat att ADIF, infrastrukturförvaltaren i Spanien, är ett offentligt företag som, enligt den nationella lagstiftningen, med nödvändighet ska tillhöra ett ministerium och följaktligen ska ADIF inte ha behörighet att anta lagbestämmelser, eftersom den behörigheten tillfaller ministeriet som företaget lyder under. Enligt artikel 76 LSF administrerar ADIF avgifterna, vilket innefattar vissa funktioner för att kontrollera, påföra och fastställa avgiften i varje enskilt fall och att uppbära avgiften. ADIF kan dessutom föreslå till infrastruktur- och transportministeriet att andra slags avgifter ska tillämpas då en linje eller järnvägsstation omklassificeras.

34. Den spanska regeringen delar inte kommissionens tolkning av artikel 4.1 i direktiv 2001/14 och har hävdats att begreppet "fastställa" som där anges inte nödvändigtvis kräver att beloppet för avgifterna fastställs. Då det i bestämmelsen föreskrivs att infrastrukturförvaltaren ska fastställa avgiften, ska det nämligen förstås så att det endast hänvisas till fastställandet i varje enskilt fall av den konkreta avgiften för utnyttjandet av infrastrukturen.

35. I artikel 4 hänvisas till fastställande och uppbörd av avgifter, därför finns det anledning att skilja på att å ena sidan allmänt fastställa avgifter, genom att slutgiltigt inrätta ramverket och avgiftssystemet som motsvarar dessa avgifter, och att fastställa ett avgiftssystem för infrastrukturen, vilket åligger infrastruktur- och transportministern, och å andra sidan att fastställa den konkreta avgiften i varje enskilt fall, vilket åligger ADIF.

36. På grundval av denna åtskillnad anser den spanska regeringen att den tolkning som den förordar av artikel 4.1 i direktiv 2001/14 är förenlig med de andra bestämmelserna i direktivet.

37. Det framgår nämligen tydligt av artikel 6.2 i direktiv 2001/14 att staten, och inte infrastrukturförvaltaren, ska sänka beloppet på tillträdesavgifterna.

38. Den bestämmelse som uppställs i artikel 9.3 i direktiv 2001/14, enligt vilken infrastrukturförvaltarna får införa program med tidsbegränsade rabatter, föreskrivs uttryckligen i artikel 75.5 LSF. Att bestämmelsen har formulerats i allmänna ordalag innebär inte att rabatter inte kan förekomma.

39. Omnämmandet i artikel 30.3 i direktiv 2001/14 av de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer, syftar på de avgifter som förvaltaren har tillämpat vid ett visst tillfälle i ett enskilt fall. Användandet av begreppet "fastställa" kan inte avse fastställandet av avgifter och dess belopp i allmänhet, vilket åligger infrastruktur- och transportministeriet.

40. Slutligen har Republiken Tjeckien anfört att sedan ramverket för fastställande och uttag av avgifter infördes, är medlemsstaterna enligt artikel 4 i direktiv 91/440 skyldiga att säkerställa "transportföretagens oberoende ställning" och inte deras ställning som ansvariga för järnvägsinfrastrukturen. Republiken Tjeckien drav härav slutsatsen att den berörda statens inblandning i fastställandet och uttag av specifika avgifter är ett godtagbart instrument enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/14.

2. Prövning av den första anmärkningen

41. Kommissionen har genom denna anmärkning i huvudsak hävdad att den spanska lagstiftningen inte är förenlig med artikel 4.1 i direktiv 2001/14, eftersom det är infrastruktur- och transportministeriet som fastställer beloppet för avgifterna genom ministerbeslut. Infrastrukturförvaltaren är således endast ansvarig för uppbörd av avgifterna. Den aktuella nationella lagstiftningen är av denna anledning inte förenlig med kravet på att förvaltarens förvaltningsmässiga oberoende ska iakttas.

42. Det kan inledningsvis påpekas att den första anmärkningen omfattar samma problematik, som den andra anmärkningen i mål C-473/10, kommissionen mot Ungern, om att oberoende fastställa och ta ut avgifter, men i ett omvänt perspektiv. Anmärkningen i det sistnämnda målet avser nämligen närmare bestämt tolkningen av begreppen ”uttag” och ”uppbörd”, en uppgift som inte omfattas av begreppet ”väsentlig uppgift” i den mening som avses i artikel 6.3 i direktiv 91/440, som nödvändigtvis ska utföras av en infrastrukturförvaltare som är oberoende i förhållande till järnvägsföretagen.¹⁵ Den sista frågan uppkommer också, men i något annorlunda ordalag, i mål C-545/10, kommissionen mot Republiken Tjeckien.

43. Jag skulle vilja erinra om att 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 oberoende ska iakttas. Det ankommer på infrastrukturförvaltaren att fastställa avgiften för att utnyttja infrastrukturen. Infrastrukturförvaltaren är för övrigt ansvarig för uppbörd av nämnda avgift. Den sistnämnda uppgiften är alltså inte en väsentlig uppgift som kan delegeras till operatörer som inte är oberoende eller till annat organ. Jag tillägger att i artiklarna 4.4, 5, 8.1 och 11 i direktivet används begreppet ”avgiftssystem”.

44. Huvudargumentet som den spanska regeringen har anfört för att bestrida anmärkningen grundar sig på en tolkning av uttrycket ”fastställa avgiften” i artikel 4.1 i direktiv 2001/14. Enligt den spanska regeringen avses med detta begrepp endast fastställandet i varje enskilt fall av den konkreta avgiften för utnyttjande av infrastrukturen.

45. Detta argument kan inte godtas. I direktiv 2001/14 görs åtskillnad mellan dels ramverket för fastställande och uttag av avgifter, dels fastställande av avgiften. Med beaktande av denna åtskillnad, är det, såsom kommissionen har föreslagit, nödvändigt att ge begreppet ”fastställa” en vidare betydelse än begreppet ”påförande”, vilket endast är ett steg i förfarandet för att ta ut avgifter och vilket ska anses omfattas av begreppet ”uppbörd”. Denna tolkning finner stöd i analysen av den omtvistade bestämmelsens rättsliga sammanhang och av det aktuella direktivets syfte.

46. I detta sammanhang är det på sin plats att dra paralleller till den ungerska regeringens argument i mål C-473/10, kommissionen mot Ungern. Enligt den ungerska regeringen kan det göras en åtskillnad mellan utformandet av avgifterna, det faktiska fastställandet av avgifterna och uppbörden av avgifterna. Den första skillnaden innebär att medlemsstaten eller infrastrukturförvaltaren fastställer olika regler för fastställande och uttag av avgifter. Den andra skillnaden avser i sin tur fastställandet av olika individuella avgifter som ett järnvägsföretag i ett enskilt fall ska betala utifrån de tjänster företaget har begärt. Den tredje skillnaden betecknar själva betalningen av avgiften till infrastrukturförvaltaren, där tillvägagångssättet har fastställts i förväg.

47. I det förevarande målet har kommissionen kritiserat Konungariket Spanien för att beloppet för avgifterna uteslutande fastställs genom ministerbeslut, med följd att ADIF endast anförtros uppbörden av avgifterna.

15 — Det ska preciseras att enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 ska de uppgifter, enligt förteckningen i nämnda bilaga II, anförtros organ som själva inte tillhandahåller järnvägstransporttjänster för att säkerställa ett rättvist och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen.

48. Det ska förvisso medges att det i artikel 8 första stycket i direktiv 91/440 föreskrivs att efter samråd med den berörda förvaltningen ”skall medlemsstaterna fastställa regler för att bestämma denna avgift”. Sjätte skälet i direktivet tycks mer entydigt. I sjätte skälet anges att ”i brist på gemensamma regler om fördelning av infrastrukturkostnaderna, skall medlemsstaterna efter samråd med ledningen för infrastrukturen fastställa regler för hur mycket järnvägsföretagen och deras sammanslutningar skall betala för nyttjandet av järnvägsinfrastrukturen”.

49. Det framgår dock av skäl 12 i direktiv 2001/14 att systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet har till syfte att, inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna, uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen. Det är enligt min mening inte möjligt att optimera genom fastställande och uttag av avgifter, om inte infrastrukturförvaltaren inom ramen för avgiftssystemet har ett visst handlingsutrymme och att infrastrukturförvaltarens roll är mer omfattande än att endast beräkna avgifterna. Samma sak gäller för infrastrukturförvaltarens behörighet enligt artiklarna 8.2 och 9 i direktiv 2001/14 vad gäller höjningar och rabatter på avgifterna.

50. I direktiv 2001/14 har infrastrukturförvaltaren getts ett område för fastställande och uttag av avgifter. I förhållande till staten framgår den övre gränsen för detta område av kravet på handlingsutrymme inom ramen för fastställande och uttag av avgifter, som är avsett att användas som ett förvaltningsmässigt verktyg. För att säkerställa målet med det förvaltningsmässiga oberoendet kan endast den rättsliga och den ekonomiska ramen bestämmas av staten. Beträffande operatörer som inte är oberoende utgörs den nedre gränsen för området – inom vilken endast uppbörd omfattas – av skillnaden mellan dels att endast beräkna avgiften på grundval av objektiva uppgifter och kriterier, dels de beslut som kräver val och bedömningar av faktorer som ingår i sådana beräkningar. Denna åtskillnad är avgörande för att bedöma om det är nödvändigt med ett avgiftsorgan som är oberoende i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 2001/14, ut i det fall infrastrukturförvaltaren inte är oberoende i juridisk mening och med avseende på organisation eller beslutsfattande.

51. Denna tolkning finner även stöd i den allmänna systematiken i direktiv 2001/14 och av den omtvistade bestämmelsens sammanhang i det system som har fastställts i direktivet. Jag erinrar om att enligt lydelsen i artikel 6.2 i direktiv 2001/14 ska infrastrukturförvaltaren ges incitament att sänka kostnaderna för att tillhandahålla infrastruktur samt nivån på tillträdesavgifter. Vid en läsning av artikel 9.2 i samma direktiv framgår att infrastrukturförvaltaren kan ge rabatter på avgifter som denne debiterar järnvägsföretagen. Artikel 30.2 och 30.3 i direktivet visar slutligen att det utrymme för skönsmässig bedömning som infrastrukturförvaltaren ska ges avser bland annat kriterier i beskrivningen av järnvägsnätet, tilldelningsförfarandet och dess resultat, avgiftssystemet och nivå eller struktur i fråga om infrastrukturavgifterna.

52. Det berörda ministeriet, det vill säga infrastruktur- och transportministeriet, fungerar i förevarande mål som regleringsorgan i Spanien. Ministeriet har dock en dubbel funktion i avgiftssystemets funktionssätt genom att det även bestämmer avgifterna. I artikel 30.1 i direktiv 2001/14 medges förvisso att ett behörigt ministerium kan utses som regleringsorgan, men enligt samma bestämmelse krävs det samtidigt att detta organ är oberoende. För att den spanska ministern ska kunna utföra sina tillsynsuppgifter, genom att bland annat säkerställa att de avgifter som ADIF fastställer är lagenliga, kan inte ministern parallellt fastställa dessa avgifter, vilket för närvarande är fallet i Spanien.¹⁶

16 — Det ska tilläggas att den organisation som Spanien har inrättat helt står under statens tillsyn. Infrastrukturförvaltaren ADIF och den historiska operatören (RENFE) är offentliga företag som är knutna till infrastruktur- och transportministeriet. Regleringsorganet tillhör ministeriet och dess beslut kan överklagas till ministern.

53. Även om medlemsstaten kan fastställa de rekvisit och kriterier som ska tillämpas när beloppet för avgiften fastställs, åligger det följaktligen infrastrukturförvaltaren, med iakttagande av den rättsliga och ekonomiska ramen som har fastställts av staten, att i varje enskilt fall fastställa avgiften på ett sätt som är mer omfattande än att endast beräkna avgiften utifrån en formel som staten helt och hållet har bestämt i förväg, vilket för närvarande är fallet i Spanien. ADIF har inte något utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra beloppet för avgiften i de enskilda fallen, vilket strider mot artikel 4.1 i direktiv 2001/14.

54. Jag noterar att det av fast rättspraxis framgår att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iakttä de skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv.¹⁷ Det framgår dessutom av rättspraxis att detta även gäller då de aktuella interna bestämmelserna är av grundlagskaraktär.¹⁸

55. Av detta följer att bestämmelserna om att fastställa skatter och om ADIF:s rättsliga karaktär som offentligt företag, som den spanska regeringen har åberopat, inte påverkar bedömningen av fördragsbrottet i det nu aktuella målet.

56. Härav drar jag slutsatsen att kommissionens första anmärkning godtas.

B – Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 11 i direktiv 2001/14

1. Parternas argument

57. Kommissionen har hävdat att den spanska lagstiftningen inte innehåller någon bestämmelse för att genomföra artikel 11 i direktiv 2001/14. I artikel 11 i ministerbeslut FOM/897/2005 fastställs nämligen kriterier vid tilldelning av infrastrukturkapacitet och artikeln är inte en del av "avgiftssystemet", tvärtom vad som krävs enligt artikel 11 i direktiv 2001/14.

58. Inte heller är artiklarna 88 och 89 LSF, i vilka vissa överträdelse av järnvägsbestämmelserna kvalificeras som "allvarliga" eller "mycket allvarliga", en del av avgiftssystemet. De böter som överträdelserna kan medföra är sanktionsåtgärder av administrativ karaktär. Enligt dessa bestämmelser är det möjligt att vidta sanktionsåtgärder mot järnvägsföretagen, och inte mot ADIF.

59. Kommissionen har tillagt att artikel 73.5 LSF i sig inte är tillräcklig för att genomföra verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande enligt artikel 11 i direktiv 2001/14, eftersom endast möjligheten att införa en sådan styrning föreskrivs i artikeln. Införandet av en sådan styrning är dock inte en rättighet som fritt utövas efter medlemsstaternas eget skön, utan ett krav som uppställs i direktiv 2001/14.

60. Kommissionen har slutligen påpekat att ADIF framställer inrättandet av systemet med stimulansåtgärder som endast en möjlighet och inte som en skyldighet enligt artikel 11 i direktiv 2001/14.

61. Den spanska regeringen har bestridit att det inte finns bestämmelser i den nationella lagstiftningen varigenom artikel 11 i direktiv 2001/14 har införlivats.

17 — Se, bland annat, dom av den 25 februari 2010 i mål C-295/09, kommissionen mot Spanien (REU 2010, s. I-24), punkt 10 och där angiven rättspraxis.

18 — Dom av den 6 maj 1980 i mål 102/79, kommissionen mot Belgien (REG 1980, s. 1473; svensk specialutgåva, volym 5, s. 187), punkt 15. Se nyligen dom av den 1 april 2008 i mål C-212/06, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon (REG 2008, s. I-1683), punkt 58 och där angiven rättspraxis.

62. Den spanska regeringen har för det första hävdade att för att fastställa beloppet för järnvägsavgiften, föreskrivs det i artikel 73.5 LSF att det är möjligt att beakta överväganden som avspeglar den stora överbelastningen av infrastrukturen, utvecklingen av nya järnvägstransporttjänster och behovet av att främja användningen av underutnyttjade linjer, samtidigt som en optimal konkurrens mellan järnvägsföretagen under alla omständigheter garanteras.

63. I artiklarna 88 och 89 LSF kvalificeras för det andra vissa handlingar som administrativa överträdelse då de har ett samband med störning av driften av järnvägsnätet och böter påförs då handlingarna har begåtts.

64. Den spanska regeringen har för det tredje medgett att ADIF försöker bevara järnvägsföretagen som respekterar den tilldelade infrastrukturkapaciteten, i syftet att bland annat uppmuntra till att reducera avbrotten till ett minimum.

65. Den spanska regeringen har slutligen anfört att samtliga järnvägsföretag som ansöker om ett tågläge och beviljas det ska betala en reservationsavgift när tågläget beviljas, det vill säga innan tågläget faktiskt utnyttjas. Betalningen av denna avgift innebär att järnvägsföretaget åtar sig en skyldighet att anpassa sig till det utnyttjande av järnvägsnätet som företaget har begärt, i annat fall förlorar järnvägsföretaget den betalade avgiften.

66. Den franska regeringen anser att artikel 11 i direktiv 2001/14 ska tolkas så att den fastställer ett syfte och ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder för att försöka uppnå det eftersträvade målet. Enligt den franska regeringen är medlemsstaterna således fria vad gäller vilka medel de vill använda i detta syfte. Den franska regeringen anser, i likhet med den spanska regeringen, att dessa bestämmelser inte behöver ingå i en oberoende verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande för att vara förenliga med kraven i artikel 11 i direktiv 2001/14.

2. Prövning av den andra anmärkningen

67. Jag vill inledningsvis påpeka att, såsom det framgår av artikel 11 i direktiv 2001/14, avgiftssystemet i fråga om infrastrukturen ska motivera järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltaren att reducera driftsafbrotten till ett minimum och förbättra järnvägsnätets prestanda genom att införa "verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande".

68. Det framgår av handlingarna i målet som har ingetts till domstolen att den aktuella spanska lagstiftningen innehåller bestämmelser om att tilldela infrastrukturkapacitet eller om att vidta sanktionsåtgärder om järnvägslagstiftningen har överträtts.

69. Det ska dock noteras att de bestämmelser och sanktionsåtgärder som den spanska regeringen har hänvisat till inte utgör styrning i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2001/14. Dessa bestämmelser och sanktionsåtgärder, som inte heller är en del av avgiftssystemet och som endast gör det möjligt att vidta sanktionsåtgärder mot järnvägsföretagen, och inte mot infrastrukturförvaltaren, utgör inte en sammanhängande och transparent helhet, och kan därför inte klassificeras som "verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande" i enlighet med kraven i direktiv 2001/14. Det rör sig tvärtom om enstaka bestämmelser och sanktioner som är oberoende av varandra.

70. Medlemsstaterna är med andra ord skyldiga att införa verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande som en del av avgiftssystemet för infrastrukturen, i enlighet med artikel 11 i direktiv 2001/14. Vad vidare gäller stimulansåtgärder är medlemsstaterna fria att välja lämpliga åtgärder, under förutsättning att kraven i direktivet iaktas och särskilt att kraven i artikel 11 iaktas, som kräver att verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande införs, men som även lämnar ett handlingsutrymme för de konkreta åtgärderna i verksamhetsstyrningen.

71. För övrigt framgår det av handlingarna i målet som har ingetts till domstolen att ADIF framställer inrättandet av incitamentstyrning som endast en möjlighet och inte som en skyldighet som de spanska myndigheterna är skyldiga att iaktta. I likhet med kommissionen anser jag att det inte är tillräckligt att endast nämna möjligheten att inrätta en sådan styrning för att säkerställa att artikel 11 i nämnda direktiv iakttas. Innehållet i artikeln bekräftar inte på något sätt den tolkning av bestämmelsen som den spanska regeringen har föreslagit.

72. Därav drar jag slutsatsen att kommissionens andra anmärkning ska godtas.

C – Den femte anmärkningen: Åsidosättande av artiklarna 13.2 och 14.1 i direktiv 2001/14

1. Parternas argument

73. Kommissionen har gjort gällande att den första prioriteringen vid tilldelningen av kapacitet i artikel 11 b punkt 1 i ministerbeslut FOM/897/2005 strider mot artikel 14.1 i direktiv 2001/14, eftersom den berörda ministern enligt denna prioritering ges ett för stort utrymme för skönsmässig bedömning trots att det i artikel 14 föreskrivs att särskilda regler för tilldelning av kapacitet ska fastställas.

74. Den spanska regeringen har bestridit att den första prioriteringen vid tilldelningen av kapacitet strider mot artikel 14.1 i direktiv 2001/14. Prioriteringskriterierna lämnar möjligheten öppen att under särskilda eller exceptionella omständigheter prioritera ett annat slags service, som skiljer sig från godstrafiktjänster, för att undvika att järnvägsnätet överbelastas.

75. Den spanska regeringen har preciserat att infrastruktur- och transportministeriet inte har använt sig av denna möjlighet sedan ministerbeslutet trädde i kraft, vilket visar att det inom detta område inte finns något utrymme för skönsmässig bedömning.

76. Vad gäller den första tilldelningsprioriteringen har kommissionen noterat att den tolkning som den spanska regeringen har föreslagit helt saknar stöd i lydelsen i artikel 11 b punkt 1 i ministerbeslut FOM/897/2005. Enligt kommissionen hänvisar den sistnämnda bestämmelsen inte alls till exceptionella eller särskilda omständigheter som den spanska regeringen har angett. Kommissionen har lagt till att redan den omständigheten att den första prioriteringen finns i sig utgör en källa till rättsosäkerhet för operatörerna, som innebär att de spanska myndigheternas påstådda praxis som består i att avstå från att fastställa ytterligare prioriteringar, förutom under exceptionella omständigheter, inte kan anses vara tillräcklig för att genomföra artikel 14.1 i direktiv 2001/14.

77. Den spanska regeringen har understrukt att artikel 14.1 i direktiv 2001/14 inte uttryckligen avser den situationen då det krävs av de exceptionella omständigheterna att den i förväg bestämda prioritetsordningen behöver ändras, men det är inte heller förbjudet att beakta en sådan situation. Tolkningen som den spanska regeringen har föreslagit av artikel 14 kan följaktligen inte anses strida mot direktiv 2001/14.

78. Kommissionen har även hävdats att den fjärde prioriteringen vid tilldelning av infrastrukturkapacitet i artikel 11 b punkt 4 i ministerbeslut FOM/897/2005 strider mot artiklarna 13.2 och 14.1 i direktiv 2001/14.

79. Kommissionen anser dels att den fjärde tilldelningsprioriteringen innebär ett åsidosättande av artikel 13.2 i direktivet, eftersom det i praktiken skulle kunna leda till att ett järnvägsföretag har rätt att använda ett tågläge på obestämd tid. En sådan praxis berövar förbudet i artikel 13 – enligt vilken ett tågläge inte får tilldelas sökande för en längre period än den tillämpliga tågplaneperioden – dess ändamålsenliga verkan.

80. Kommissionen anser dels att den fjärde tilldelningsprioriteringen strider mot artikel 14.1 i direktiv 2001/14, eftersom det i praktiken skulle kunna innebära att nya aktörer förhindras tillträde till de tåglägen som är mest attraktiva (generellt företag från andra medlemsstater) och att de traditionella användarna vidhåller sina förmåner (generellt spanska företag), vilket är diskriminerande.

81. Inom ramen för den fjärde tilldelningsprioriteringen har kommissionen understrukit att i artikel 12 i direktiv 2001/14 föreskrivs uttryckligen möjligheten för infrastrukturförvaltaren att tillämpa en bokningsavgift i syfte att maximera lönsamheten av driften av järnvägssystemet. Kommissionen bestrider inte att bakgrunden för operatörernas utnyttjande ska beaktas bland andra tilldelningskriterier. Emellertid anser kommissionen att för att den traditionella användaren av ett tågsläge inte ska gynnas på ett diskriminerande sätt gentemot nya aktörer ska inte endast bakgrunden för det tågsläge som avses i varje tilldelningsförfarande beaktas, utan även bakgrunden för andra aktörers utnyttjande på jämförbara tåglägen.

82. Kommissionen har preciserat att artikel 22 i direktiv 2001/14 endast är tillämplig när infrastrukturen är överbelastad, medan artikel 11 b punkt 4 i ministerbeslut FOM/897/2005 inte endast är tillämplig i det fallet, utan den är även allmänt tillämplig då flera ansökningar om samma tågsläge överlappar varandra. Det finns i vart fall inget utrymme i artikel 22 för medlemsstaterna att anta ett tilldelningskriterium som det som avses i den nu aktuella anmärkningen.

83. Möjligheten att sluta ett ramavtal som föreskrivs i artikel 13.2 i direktiv 2001/14 och som den spanska regeringen har åberopat utgör ett undantag till den allmänna bestämmelsen, där användningen av denna möjlighet är underställd villkoren i artikel 17 i direktiv 2001/14.

84. Den spanska regeringen har bestridit att den fjärde tilldelningsprioriteringen strider mot artiklarna 13.2 och 14.1 i direktiv 2001/14.

85. Kriteriet i artikel 11 b punkt 4 i ministerbeslut FOM/897/2005 är nämligen endast ett av flera kriterier för att tilldela kapaciteten då kapaciteten inte räcker till eller då det finns flera begäran för samma tågsläge. Enligt den spanska regeringen innebär detta kriterium en rationell och berättigad diskriminering, eftersom det är rimligt att beakta bakgrunden till operatörens faktiska utnyttjande av kapaciteten för att maximera utnyttjandet av järnvägsnätet.

86. Den spanska regeringen har i detta sammanhang hänvisat till artikel 22.4 i direktiv 2001/14 som föreskriver att i prioriteringskriterierna ska hänsyn tas till tjänstens betydelse för samhället i förhållande till varje annan tjänst som följaktligen inte kommer att tilldelas kapacitet, om infrastrukturen är överbelastad.

87. Enligt den spanska regeringen är det inte absolut förbjudet enligt artikel 13.2 i direktiv 2001/14 att ett företag har rätt till ett tågsläge på obestämd tid. Denna tolkning bekräftas av att det i bestämmelsen föreskrivs en möjlighet att sluta ramavtal om utnyttjande av kapacitet på den relevanta järnvägsinfrastrukturen för en längre tidsperiod än en tågplanepperiod.

88. Den spanska regeringen anser även att det medför ett inslag av rättsosäkerhet att beakta jämförbara tåglägen i samband med att bakgrunden till utnyttjandet beaktas, eftersom det inte är definierat i vilken mån dessa två är jämförbara.

89. Den spanska regeringen anser slutligen att kommissionens argument att artikel 11 b punkt 4 i ministerbeslut FOM/897/2005 är allmänt tillämplig då flera ansökningar om samma tågsläge överlappar varandra är lite långsökt, eftersom den omständigheten att flera ansökningar om samma tågsläge överlappar varandra innebär det att tågsläget är överbelastat.

2. Prövning av den femte anmärkningen

90. Vad först gäller den första prioriteringen vid tilldelningen av infrastrukturkapacitet som fastställs i artikel 11 b punkt 1 i ministerbeslut FOM/897/2005, ska det erinras om att det i artikel 14.1 i direktiv 2001/14 föreskrivs uttryckligen att särskilda regler för tilldelning av kapacitet ska fastställas av medlemsstaterna som får fastställa ett regelverk för tilldelning av infrastrukturkapacitet samtidigt som det förvaltningsmässiga oberoende som avses i artikel 4 i direktiv 91/440/EEG iakttas.

91. Det är visserligen riktigt att i enlighet med skälen 18 och 20 i direktiv 2001/14, krävs det enligt det sistnämnda direktivet att infrastrukturförvaltaren ges en grad av flexibilitet vid tilldelning av infrastrukturen. Det är däremot inte möjligt att av direktivets lydelse dra slutsatsen att de särskilda reglerna för tilldelning av kapacitet kan medföra ett inslag av politisk skönmässig bedömning vid tilldelningen av infrastrukturen. Behörigheten att prioritera särskilda tjänster tillfaller nämligen infrastrukturförvaltaren som endast kan utöva denna behörighet i enlighet med de stränga villkoren i artikel 22, om överbelastad infrastruktur, och i artikel 24, om särskild infrastruktur, i direktiv 2001/14.

92. Situationen i Konungariket Spaniens fall, där ministeriet inte endast ges utrymme för skönmässig bedömning vid exceptionella omständigheter utan även allmänt, förefaller i ännu större utsträckning strida mot direktiv 2001/14, eftersom det handlar om ministeriet som är regleringsorgan i den mening som avses i artikel 30.3 i direktiv 2001/14.

93. Vad gäller den fjärde tilldelningsprioriteringen i artikel 11 b punkt 4 i ministerbeslut FOM/897/2005, ska det erinras om att det framgår av artikel 13.2 första stycket i direktiv 2001/14 att den längsta perioden som en bestämd infrastrukturkapacitet får utnyttjas i form av ett tågläge är en tågplanepperiod. Enligt det andra stycket i denna paragraf, kan ett järnvägsföretag, i enlighet med ett ramavtal och med artikel 17 i direktiv 2001/14, utnyttja kapacitet på järnvägsinfrastrukturen för en längre tidsperiod än en tågplanepperiod.

94. Enligt den berörda spanska lagstiftningen, nämligen artikel 11 b punkt 4 i ministerbeslut FOM/897/2005, krävs det inte att det finns ett ramavtal för att beakta tilldelningen och det faktiska användandet av den som tidigare har ansökt om tågplaner för tåglägen, som utnyttjande har begärts för, vilket krävs enligt direktiv 2001/14. Det är därför den aktuella spanska lagstiftningen inte omfattas av undantaget i artikel 13.2 första stycket i direktiv 2001/14 enligt vilken rätten att utnyttja en bestämd infrastrukturkapacitet i form av ett tågläge får beviljas för en längre tidsperiod än en tågplanepperiod.

95. Vad gäller den fjärde prioriteringens diskriminerande natur, som kommissionen har gjort gällande, noterar jag att den spanska regeringen själv medger att denna prioritering innebär en diskriminering mellan de traditionella användarna och de nya aktörerna. En sådan diskriminering strider enligt mig uppenbarligen mot det huvudsakliga syftet med unionens järnvägslagstiftning, vilket nämligen är att säkerställa ett icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen. Detta syfte främjar att järnvägstjänsterna som tillhandahålls av den historiska operatören öppnas för konkurrens från nya aktörer.

96. Den spanska regeringen har motiverat den diskriminering som kriteriet om det faktiska utnyttjandet av järnvägsnätet – som kriterium vid tilldelning av kapacitet – innebär med syftet att garantera ett mer effektivt utnyttjande av järnvägsnätet. Denna motivering kan inte godtas. Att gynna den traditionella operatören leder inte automatiskt till ett effektivt utnyttjande av järnvägsnätet.

97. Jag tillägger att direktiv 2001/14 innehåller särskilda bestämmelser som syftar till att främja att infrastrukturkapaciteten utnyttjas effektivt. Detta främjande syfte avses bland annat i artikel 12, om bokningsavgifter, artikel 23.2, om behovet av reservkapacitet som ska finnas tillgänglig för att snabbt kunna besvara förväntade ad hoc-ansökningar, och artikel 27, om utnyttjande av tåglägen i direktiv 2001/14. Att gynna den traditionella operatören ingår dock inte bland de bestämmelser i direktivet som syftar till att främja det effektiva utnyttjandet av järnvägsnätet. Det följer härav att ett sådant kriterium inte är förenligt med kraven i direktiv 2001/14 och särskilt inte med artikel 13.2.

98. Härav drar jag slutsatsen att kommissionens femte anmärkning ska godtas.

V – Rättegångskostnader

99. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

100. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Detta yrkande ska bifallas, om fördragsbrottsstalan, i likhet med vad jag föreslår, bifalls i sin helhet.

101. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska Republiken Frankrike och Republiken Tjeckien, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

VI – Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av ovan redovisade överväganden föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1. Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2007, vad gäller
 - artikel 4.1, genom att föreskriva att avgifterna för att utnyttja infrastrukturen bestäms genom ministerbeslut,
 - artikel 11, genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att inrätta verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförande,
 - artikel 13.2, genom att lämna ett för stort utrymme för skönsmässig bedömning till den berörda ministern för att inrätta särskilda regler vid tilldelning av kapacitet, och
 - artikel 14.1, genom att föreskriva att tilldelningen och det faktiska användandet av den som tidigare har ansökt om tågplaner ska beaktas vid tilldelningen av infrastrukturkapaciteten.
2. Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.
3. Republiken Frankrike och Republiken Tjeckien ska bära sina egna rättegångskostnader.