



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

28. Februar 2013*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft — Richtlinie 2001/14/EG — Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn — Entgelterhebung — Entgelte — Unabhängigkeit der Geschäftsführung“

In der Rechtssache C-483/10

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 6. Oktober 2010,

Europäische Kommission, vertreten durch H. Støvlbæk und R. Vidal Puig als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch S. Centeno Huerta und B. Plaza Cruz als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek, T. Müller und J. Očková als Bevollmächtigte,

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und M. Perrot als Bevollmächtigte,

Streithelferinnen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter A. Borg Barthet (Berichterstatter), E. Levits und J.-J. Kasel und der Richterin M. Berger,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 23. Mai 2012,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. September 2012

* Verfahrenssprache: Spanisch.

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen
 - aus den Art. 4 Abs. 1, 11, 13 Abs. 2, 14 Abs. 1 und 30 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur (ABl. L 75, S. 29) in der durch die Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 (ABl. L 315, S. 44) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2001/14) und
 - aus Art. 10 Abs. 7 der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (ABl. L 237, S. 25) in der durch die Richtlinie 2006/103/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363, S. 344) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/440)

verstoßen hat, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um diesen Vorschriften nachzukommen, nicht erlassen hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 2 Art. 4 der Richtlinie 91/440, der in deren Abschnitt II („Unabhängigkeit der Geschäftsführung“) zu finden ist, lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Eisenbahnunternehmen in Bezug auf die Geschäftsführung, die Verwaltung und die innerbetriebliche Verwaltungs-, Wirtschafts- und Rechnungsführungskontrolle eine unabhängige Stellung haben, kraft deren sie insbesondere über ein Vermögen, einen Haushaltsplan und eine Rechnungsführung verfügen, die von Vermögen, Haushaltsplan und Rechnungsführung des Staates getrennt sind.

(2) Der Betreiber der Infrastruktur ist unter Beachtung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Rahmenvorschriften sowie der Einzelsvorschriften betreffend die Entgelterhebung und die Kapazitätszuweisung für seine eigene Geschäftsführung, Verwaltung und innerbetriebliche Kontrolle verantwortlich.“
- 3 Die Erwägungsgründe 11 bis 13 und 34 der Richtlinie 2001/14 lauten:

„(11) Bei den Entgelt- und Kapazitätszuweisungsregelungen sollte allen Unternehmen ein gleicher und nichtdiskriminierender Zugang geboten werden und so weit wie möglich angestrebt werden, den Bedürfnissen aller Nutzer und Verkehrsarten gerecht und in nichtdiskriminierender Weise zu entsprechen.

(12) In dem von den Mitgliedstaaten abgesteckten Rahmen sollten die Entgelt- und Kapazitätszuweisungsregelungen den Betreibern der Eisenbahninfrastruktur einen Anreiz geben, die Nutzung ihrer Fahrwege zu optimieren.

(13) Kapazitätszuweisungsregelungen sollten den Eisenbahnunternehmen klare und konsequente Signale geben, die sie zu rationalen Entscheidungen veranlassen.

...

(34) Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur sind wünschenswert, und Wegeentgeltregelungen sollten den Betreibern der Infrastruktur Anreize geben, entsprechende Investitionen zu tätigen, wo diese wirtschaftlich sinnvoll sind.“

- 4 Art. 4 („Festsetzung, Berechnung und Erhebung von Entgelten“) der Richtlinie 2001/14 bestimmt in seinem Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten schaffen eine Entgeltraahmenregelung, wobei die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Artikel 4 der Richtlinie 91/440/EWG zu wahren ist.

Vorbehaltlich der genannten Bedingung der Unabhängigkeit der Geschäftsführung legen die Mitgliedstaaten auch einzelne Entgeltregeln fest oder delegieren diese Befugnisse an den Betreiber der Infrastruktur. Die Berechnung des Wegeentgeltes und die Erhebung dieses Entgelts nimmt der Betreiber der Infrastruktur vor.“

- 5 Art. 11 („Leistungsabhängige Entgeltregelung“) der Richtlinie 2001/14 sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Die Entgeltregelungen für die Fahrwegnutzung müssen durch leistungsabhängige Bestandteile den Eisenbahnunternehmen und den Betreibern der Infrastruktur Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistung des Schienennetzes bieten. Dies kann Strafen für Störungen des Netzbetriebs, eine Entschädigung für von Störungen betroffene Unternehmen und eine Bonusregelung für Leistungen, die das geplante Leistungsniveau übersteigen, umfassen.“

- 6 Art. 13 („Rechte an Fahrwegkapazität“) der Richtlinie sieht in seinem Abs. 2 vor:

„Das Recht, spezifische Fahrwegkapazität in Form einer Zugtrasse in Anspruch zu nehmen, kann Antragstellern längstens für die Dauer einer Netzfahrplanperiode zuerkannt werden.

Ein Betreiber der Infrastruktur und ein Antragsteller können gemäß Artikel 17 einen Rahmenvertrag über die Nutzung von Fahrwegkapazität in dem betreffenden Netz schließen, der eine Laufzeit von mehr als einer Netzfahrplanperiode hat.“

- 7 Abs. 1 von Art. 14 („Zuweisung von Fahrwegkapazität“) der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten können eine Rahmenregelung für die Zuweisung von Fahrwegkapazität schaffen, sofern dabei die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Artikel 4 der Richtlinie 91/440/EWG gewahrt wird. Es werden spezifische Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität festgelegt. Der Betreiber der Infrastruktur führt die Verfahren zur Zuweisung von Fahrwegkapazität durch. Insbesondere gewährleistet der Betreiber der Infrastruktur, dass die Fahrwegkapazität auf gerechte und nichtdiskriminierende Weise unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zugewiesen wird.“

Spanisches Recht

- 8 Das Gesetz 39/2003 über den Eisenbahnsektor (Ley 39/2003 del Sector Ferroviario) vom 17. November 2003 (BOE Nr. 276 vom 18. November 2003, S. 40532, im Folgenden: LSF) zählt in seinem Art. 21 die Zuständigkeiten und die Aufgaben des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur auf, zu denen die Erhebung des Wegeentgelts gehört.

- 9 Nach Art. 73 Abs. 5 der LSF können bei der Festsetzung der Höhe der Eisenbahntgelte im Einklang mit der effizienten Ausnutzung des Eisenbahnnetzes von allgemeinem Interesse Erwägungen berücksichtigt werden, die den Auslastungsgrad der Infrastruktur, die Entwicklung neuer Eisenbahntransportdienste sowie die Notwendigkeit, die Nutzung gering ausgelasteter Strecken zu fördern, widerspiegeln, wobei in jedem Fall ein optimaler Wettbewerb zwischen den Eisenbahnunternehmen gewährleistet wird.
- 10 Art. 76 Abs. 1 und 2 der LSF bestimmt:
- „(1) Die Verwaltung der Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur obliegt dem Betreiber dieser Infrastruktur, der, was das Entgelt für die Nutzung von Bahnhöfen und anderen Bahnanlagen betrifft, zur Vornahme der angebrachten Abrechnungen die Vorlage aller erforderlichen Unterlagen verlangen kann.
- (2) Die Abrechnung kann nach Vorgabe des Ministerialerlasses zur Festsetzung der Abrechnungsmodalitäten und zur Festlegung der Fristen und Mittel für die tatsächliche Erhebung der fälligen Beträge einzeln oder im Verbund erfolgen.“
- 11 Art. 77 Abs. 1 der LSF sieht vor, dass die Festlegung der Wegeentgelte der Eisenbahnstrecken, die zum Eisenbahnnetz von allgemeinem Interesse gehören, und des Entgelts für die Nutzung von Bahnhöfen und anderen Bahnanlagen durch Ministerialerlass erfolgt.
- 12 Art. 81 Abs. 1 Buchst. j der LSF sieht u. a. vor, dass die Festlegung oder gegebenenfalls die Änderung der Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur in die Zuständigkeit des Ministeriums für Infrastrukturen und Verkehr fällt.
- 13 Nach den Art. 88 und 89 der LSF werden bestimmte Verhaltensweisen der Eisenbahnunternehmen, die mit Störungen des Netzbetriebs im Zusammenhang stehen, als sehr schwere oder schwere Verstöße betrachtet, für die Sanktionen verhängt werden können.
- 14 Das Königliche Dekret 2395/2004 vom 30. Dezember 2004 zur Genehmigung der Satzung des öffentlichen Betreiberunternehmens der Eisenbahninfrastruktur (BOE Nr. 315 vom 31. Dezember 2004, S. 42785) enthält in seinem Anhang den Wortlaut der Satzung dieses öffentlichen Unternehmens (im Folgenden: ADIF); nach Art. 1 der Satzung ist es eine öffentliche Einrichtung der Kategorie öffentlicher Unternehmen im Sinne von Art. 43 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzes 6/1997 vom 14. April 1997 über Organisation und Funktionsweise der allgemeinen Staatsverwaltung. Das ADIF ist rechtlich dem Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr zugeordnet, das gemäß Art. 43 Abs. 2 dieses Gesetzes mit der strategischen Leitung, der Bewertung und der Kontrolle seiner Tätigkeit betraut ist.
- 15 Die Satzung des ADIF zählt in ihrem Art. 3 Abs. 1 die Zuständigkeiten und die Aufgaben dieses öffentlichen Unternehmens auf, zu denen die Erhebung der Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur gehört.
- 16 Nach dem Königlichen Dekret 2396/2004 vom 30. Dezember 2004 zur Genehmigung der Satzung des öffentlichen Unternehmens RENFE-Operadora (BOE Nr. 315 vom 31. Dezember 2004, S. 42797) ist die RENFE-Operadora ein öffentliches Unternehmen, das rechtlich dem mit der strategischen Leitung, der Bewertung und der Kontrolle seiner Tätigkeit betrauten Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr zugeordnet ist.
- 17 Mit dem Ministerialerlass FOM/898/2005 vom 8. April 2005 (BOE Nr. 85 vom 9. April 2005, S. 12331) wird die Höhe der Nutzungsentgelte zum einen für die Eisenbahnlinien, die zum Eisenbahnnetz von allgemeinem Interesse gehören, und zum anderen für die Bahnhöfe und die übrigen Bahnanlagen festgesetzt.

- 18 Der Ministerialerlass FOM/897/2005 vom 7. April 2005 über die Erklärung zum Netz und zum Verfahren der Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn (BOE Nr. 85 vom 9. April 2005, S. 12324, im Folgenden: Ministerialerlass 897/2005) sieht in seinem Art. 11 vor:

„Der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur weist die beantragten Fahrwegkapazitäten wie folgt zu:

...

- b) Überschneiden sich Anträge für dieselbe Fahrplantrasse oder ist das Netz für überlastet erklärt worden, werden folgende Prioritäten bei der Zuweisung in absteigender Folge berücksichtigt:

1. die gegebenenfalls vom Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr für die unterschiedlichen Verkehrsarten auf jeder Linie festgelegten Prioritäten, unter besonderer Berücksichtigung der Güterverkehrsdienste;

...

4. die Zuweisung und die tatsächliche Nutzung durch den Antragsteller für Fahrplanzeiten vor den Fahrplantrassen, deren Zuweisung beantragt wird.

...“

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 19 Am 15. Juni 2007 übermittelte die Kommission den spanischen Behörden einen Fragebogen zur Anwendung der Richtlinien 91/440 und 2001/14.
- 20 Nach einem Schriftwechsel mit den spanischen Behörden richtete die Kommission am 27. Juni 2008 ein Aufforderungsschreiben an das Königreich Spanien, in dem sie ihre Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit bestimmter Gesichtspunkte der spanischen Regelung des Eisenbahnsektors mit diesen Richtlinien zum Ausdruck brachte.
- 21 Mit Schreiben vom 16. Oktober 2008 beantwortete das Königreich Spanien das Aufforderungsschreiben. Mit Schreiben vom 5. Februar und vom 13. Juli 2009 teilte es der Kommission weitere Informationen mit.
- 22 Mit Schreiben vom 9. Oktober 2009 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Spanien, in der sie geltend machte, dass die spanische Regelung nicht mit den Richtlinien 91/440 und 2001/14 vereinbar sei, und das Königreich Spanien aufforderte, die notwendigen Maßnahmen zu erlassen, um dieser Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen. Darauf antwortete das Königreich Spanien mit Schreiben vom 16. Dezember 2009.
- 23 Da die Antwort des Königreichs Spanien die Kommission nicht zufriedenstellte, beschloss sie, die vorliegende Klage zu erheben, die sich auf fünf Rügen stützt.
- 24 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 16. Februar und vom 8. September 2011 sind die Tschechische Republik und die Französische Republik als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Spanien zugelassen worden.

- 25 Mit Schriftsatz, der am 26. März 2012 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie infolge der Verabschiedung des Gesetzes 2/2011 über nachhaltige Wirtschaft (Ley 2/2011 de Economía Sostenible) vom 4. März 2011 (BOE Nr. 55 vom 5. März 2011, S. 25033) durch das Königreich Spanien die dritte und die vierte Rüge ihrer Klage, die Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 und Art. 10 Abs. 7 der Richtlinie 91/440 betrafen, fallen lasse.

Zur Klage

Zur ersten Rüge: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14

Vorbringen der Parteien

- 26 Die Kommission trägt vor, die spanischen Rechtsvorschriften stünden nicht mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 im Einklang, da die Höhe der Entgelte ganz durch Ministerialerlass festgelegt werde, mit der Folge, dass die einzige dem Betreiber der Infrastruktur – ADIF – übertragene Aufgabe die Erhebung der Entgelte sei. Das ADIF berechne nämlich nur die Höhe des Entgelts in jedem konkreten Einzelfall, indem es eine vom Ministerium im Vorhinein abschließend festgelegte Formel anwende. Deshalb habe es kein Ermessen zur Anpassung der Höhe des Entgelts im konkreten Einzelfall.
- 27 Die spanische Regelung entspreche auch nicht dem Erfordernis der Geschäftsführungsautonomie des Betreibers der Infrastruktur, denn dadurch, dass allein das Ministerium mit der Festlegung der Höhe des Entgelts betraut sei, nehme sie dem Betreiber ein wesentliches Geschäftsführungsinstrument.
- 28 Die vom Königreich Spanien befürwortete Auslegung des Begriffs „Berechnung“ in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14 sei übermäßig eng, und zwar sowohl im Hinblick auf die übliche Bedeutung dieses Begriffs als auch im Hinblick auf das im ersten Unterabsatz dieses Absatzes aufgestellte Erfordernis, das impliziere, dass die Geschäftsführungsautonomie des Betreibers der Infrastruktur gewahrt werde. Art. 4 sehe vor, dass die Berechnung des Wegeentgelts Aufgabe des Betreibers der Infrastruktur sei, ohne im Geringsten zwischen den unterschiedlichen Berechnungsarten zu unterscheiden, die dieser Mitgliedstaat anführe.
- 29 Die Kommission ist außerdem der Ansicht, dass die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14, auf die sich der genannte Mitgliedstaat berufe, mit den übrigen Bestimmungen dieser Richtlinie nicht vereinbar sei, die zwingend voraussetzten, dass die Aufgaben des Betreibers der Infrastruktur nicht auf die Abrechnung und die Erhebung der Entgelte beschränkt seien.
- 30 Das Königreich Spanien trägt vor, dass die Entgelte als Abgaben definiert worden seien. Nach den nationalen Rechtsvorschriften handle es sich somit um Steuern, deren Entstehungstatbestand die exklusive Nutzung des öffentlichen Eisenbahnsektors sei. Daher müssten die wesentlichen Elemente dieser Entgelte rechtlich geregelt werden, und die konkrete Höhe der Entgelte müsse durch eine allgemeine Verwaltungsnorm festgelegt werden, also mindestens durch einen Ministerialerlass.
- 31 Das ADIF sei ein öffentliches Unternehmen, das nach den nationalen Rechtsvorschriften notwendigerweise einem Ministerium unterstehen müsse und folglich nicht befugt sei, Rechtsvorschriften zu erlassen, da dafür das Ministerium zuständig sei, dem es unterstehe. Art. 76 der LSF übertrage dem ADIF die Verwaltung der genannten Entgelte; dies umfasse bestimmte Funktionen der Kontrolle, Abrechnung und Festsetzung des im konkreten Einzelfall geschuldeten Entgelts sowie dessen Erhebung. Das ADIF könne außerdem dem Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr vorschlagen, dass andere Arten von Entgelten bei der Neueinstufung einer Strecke oder eines Bahnhofs angewendet würden.

- 32 Der Begriff „Berechnung“ in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14 verlange nicht notwendigerweise die Festsetzung der Höhe der Entgelte. Diese Bestimmung beziehe sich lediglich auf die Festsetzung des konkreten Entgelts, das für die Nutzung der Infrastruktur in jedem Einzelfall geschuldet werde, sowie auf die Erhebung dieses Entgelts.
- 33 Daher unterscheide das spanische Recht zwischen der Entgeltbestimmung im Allgemeinen – durch Festlegung der Rahmenregelung und des Erhebungssystems für die Entgelte – sowie der Bestimmung der Wegeentgeltregelungen, die Aufgabe des Ministeriums für Infrastrukturen und Verkehr seien, zum einen und der Festsetzung des konkreten Entgelts in jedem Einzelfall, die Aufgabe des ADIF sei, zum anderen.
- 34 Lege man diese Unterscheidung zugrunde, stehe die vom Königreich Spanien vorgenommene Auslegung des Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 mit den übrigen Bestimmungen dieser Richtlinie im Einklang.
- 35 Zudem lasse sich die von der Kommission vorgeschlagene Auslegung schwerlich mit dem aktuellen gesetzlichen Rahmen in Spanien in Einklang bringen, wenn nicht die nationalen Verwaltungs- und Steuervorschriften von Grund auf geändert würden.
- 36 Die tschechische Regierung weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei der Schaffung der Entgeltrahmenregelung verpflichtet seien, „die Unabhängigkeit der Verkehrsunternehmen“ sicherzustellen und nicht die des Verantwortlichen für die Eisenbahninfrastruktur. Sie schließt daraus, dass das Tätigwerden des betreffenden Mitgliedstaats mittels Festsetzung spezieller Tarife aus dem Blickwinkel der Anforderungen der Richtlinie 2001/14 ein akzeptables Instrument sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 37 Mit ihrer ersten Rüge trägt die Kommission vor, die gesetzliche Regelung in Spanien stehe nicht mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 im Einklang, weil sie zum einen dem Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr die Aufgabe zuweise, die Höhe der Entgelte durch Ministerialerlass festzulegen, so dass das ADIF als Betreiber der Infrastruktur lediglich mit der Erhebung der Entgelte betraut sei, und weil sie zum anderen nicht dem Erfordernis der Autonomie der Geschäftsführung des Betreibers der Infrastruktur entspreche.
- 38 Hierbei sind sich die Kommission und das Königreich Spanien darüber uneins, wie die Wendung „Berechnung des Entgelts“ in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14 auszulegen ist. Nach Ansicht des Königreichs Spanien beziehe sich diese Wendung lediglich auf die Festsetzung des konkreten Entgelts, das für die Nutzung der Infrastruktur in jedem Einzelfall geschuldet wird, und nicht auf die Bestimmung der Höhe der Entgelte auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten festgelegten Rahmenvorschriften betreffend die Entgelterhebung. In Spanien sei nämlich ein derartiges Entgelt steuerlicher Natur, und seine Bestimmung sei allein Sache des Staates.
- 39 Nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 haben die Mitgliedstaaten eine Entgeltrahmenregelung zu schaffen, und sie dürfen außerdem, unter Wahrung der Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Betreibers der Infrastruktur, Einzelvorschriften zur Entgelterhebung erlassen. Gemäß dieser Bestimmung nimmt der Betreiber der Infrastruktur die Berechnung des Wegeentgelts und dessen Erhebung vor.
- 40 Zunächst ist festzustellen, dass Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14, im Gegensatz zu den einschlägigen spanischen Rechtsvorschriften, lediglich von der „Berechnung des Entgelts“ spricht, ohne eine weitere Klarstellung vorzunehmen und ohne zwischen unterschiedlichen Arten oder Ebenen der Entgeltberechnung zu unterscheiden.

- 41 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 in Bezug auf die Entgeltregelungen eine Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und dem Betreiber der Infrastruktur vornimmt. Es ist nämlich Sache der Mitgliedstaaten, eine Entgeltrahmenregelung aufzustellen, während der Betreiber der Infrastruktur die Berechnung des Entgelts und dessen Erhebung vornimmt.
- 42 Um einer derartigen Zuständigkeitsverteilung gerecht zu werden, ist, wie der Generalanwalt in Nr. 45 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, der Begriff „Berechnung“ in einem weiteren Sinne zu verstehen als das Wort „Abrechnung“ in Art. 76 Abs. 1 der LSF. Da die Abrechnung nämlich, wie die Kommission darlegt, nur ein Schritt des Verfahrens zur Erhebung der Entgelte ist, ist sie mithin als von dem Wort „Erhebung“ in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14 gedeckt anzusehen.
- 43 Schließlich wird diese Auslegung durch die Ziele der genannten Richtlinie sowie den Regelungszusammenhang bestätigt, in den ihr Art. 4 Abs. 1 eingebettet ist.
- 44 Erstens besteht nämlich eines der Ziele, die mit der durch die Richtlinie 2001/14 geschaffenen Entgeltregelung verfolgt werden, darin, die Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Betreibers der Infrastruktur sicherzustellen. Mit anderen Worten hat dieser, wie der Generalanwalt in Nr. 50 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, von der Entgeltregelung als Gestaltungsinstrument Gebrauch zu machen. So geht aus dem zwölften Erwägungsgrund dieser Richtlinie hervor, dass in dem von den Mitgliedstaaten abgesteckten Rahmen die Entgelt- und Kapazitätszuweisungsregelungen den Betreibern der Eisenbahninfrastruktur einen Anreiz geben sollen, die Nutzung ihrer Fahrwege zu optimieren. Eine derartige Optimierung über die Entgeltregelung könnte ihnen aber nicht gelingen, wenn sich ihre Rolle darauf beschränken müsste, in jedem konkreten Fall den Betrag des Entgelts unter Rückgriff auf eine Formel zu berechnen, die im Vorhinein durch Ministerialerlass festgelegt wurde. Die Betreiber müssen somit über einen gewissen Spielraum bei der Festsetzung der Höhe der Entgelte verfügen.
- 45 Ferner heißt es im 34. Erwägungsgrund der Richtlinie, dass Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur wünschenswert sind und dass Entgeltregelungen den Betreibern der Infrastruktur Anreize geben sollen, entsprechende Investitionen zu tätigen, wo diese wirtschaftlich sinnvoll sind. Den Betreibern kann kein Anreiz, in die Infrastruktur zu investieren, gegeben werden, wenn sie nicht im Rahmen der Entgeltregelung über einen gewissen Spielraum verfügen.
- 46 Zweitens findet eine Auslegung, die der Wendung „Berechnung des Entgelts“ in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2001/14 einen weiteren als den vom Königreich Spanien befürworteten Sinn beimisst, auch in anderen Bestimmungen der Richtlinie eine Bestätigung. Nach ihrem Art. 6 Abs. 2 sind nämlich dem Betreiber der Infrastruktur Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und der Zugangsentgelte zu geben. Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie bestimmt, dass der Betreiber der Infrastruktur auf der Grundlage der langfristigen Kosten bestimmter Investitionsvorhaben höhere Entgelte festlegen oder beibehalten darf. Art. 9 der Richtlinie erlaubt dem Betreiber der Infrastruktur, Regelungen für Nachlässe auf die von den Wirtschaftsteilnehmern erhobenen Entgelte einzuführen.
- 47 Überdies geht aus Art. 30 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2001/14 hervor, dass die Regulierungsstelle mit den Entscheidungen des Betreibers der Infrastruktur betreffend die Entgeltregelung, die Höhe oder die Struktur der Wegeentgelte befasst werden kann. Schon das Bestehen einer Kontrolle derartiger Entscheidungen wäre aber sinnlos, wenn sich die Rolle des Betreibers, wie das Königreich Spanien geltend macht, auf die Festsetzung des konkreten Entgelts unter Anwendung einer im Vorhinein durch Ministerialerlass festgelegten Formel beschränken würde.
- 48 Darüber hinaus obliegt es nach der einschlägigen spanischen Regelung dem Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr, als Regulierungsstelle zu fungieren. Zwar trifft es zu, dass nach Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 das für Verkehrsfragen zuständige Ministerium zur Regulierungsstelle ernannt werden kann, doch verlangt diese Bestimmung, dass die Regulierungsstelle von den

entgelterhebenden Stellen unabhängig ist. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Ministerium seiner Regulierungsaufgabe gemäß dieser Bestimmung nachkommt, weil es neben seiner Regulierungsfunktion auch die Höhe der Entgelte festsetzt.

- 49 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Betreiber der Infrastruktur, damit das Ziel der Wahrung der Unabhängigkeit seiner Geschäftsführung gewährleistet wird, in dem von den Mitgliedstaaten definierten Rahmen der Entgelterhebung über einen gewissen Spielraum bei der Berechnung der Höhe der Entgelte verfügen muss, um hiervon als Geschäftsführungsinstrument Gebrauch machen zu können.
- 50 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Akte, dass das ADIF nicht über die Unabhängigkeit der Geschäftsführung verfügt, die für die Ausübung seiner Zuständigkeiten erforderlich ist, weil diese auf die Festlegung des konkreten Entgelts in jedem Einzelfall unter Anwendung einer im Vorhinein durch Ministerialerlass festgelegten Formel beschränkt sind. Folglich stehen die spanischen Rechtsvorschriften insoweit nicht mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 im Einklang.
- 51 Dieses Ergebnis kann nicht durch die Schwierigkeiten in Frage gestellt werden, die nach dem Vorbringen des Königreichs Spanien bei der Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an die Anforderungen von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 aufgetreten sein sollen. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (vgl. u. a. Urteile vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, C-369/07, Slg. 2009, I-5703, Randnr. 45, und vom 25. Februar 2010, Kommission/Spanien, C-295/09, Randnr. 10).
- 52 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist der ersten Rüge, auf die die Kommission ihre Klage stützt, stattzugeben.

Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Art. 11 der Richtlinie 2001/14

Vorbringen der Parteien

- 53 Die Kommission rügt, dass die spanischen Rechtsvorschriften keine Maßnahme zur Umsetzung von Art. 11 der Richtlinie 2001/14 enthielten, der die Schaffung einer leistungsabhängigen Entgeltregelung vorsehe.
- 54 Die Art. 88 und 89 der LSF, die bestimmte Verstöße gegen die Eisenbahnvorschriften als sehr schwer bzw. als schwer einstufen, seien nämlich nicht Teil der „Entgeltregelung“. Die Geldbußen, zu denen solche Verstöße führen könnten, ermöglichten es, die Eisenbahnunternehmen – und nicht den Infrastrukturbetreiber – mit Sanktionen zu belegen.
- 55 Art. 73 Abs. 5 der LSF reiche als solcher nicht aus, um die in Art. 11 der Richtlinie 2001/14 vorgesehene leistungsabhängige Entgeltregelung umzusetzen, da er nur die Möglichkeit vorsehe, eine solche Regelung einzuführen. Die Einführung einer solchen Regelung sei aber kein Vorrecht, dessen Ausübung im Ermessen der Mitgliedstaaten stehe, sondern eine durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung.
- 56 Außerdem habe das ADIF in Abschnitt 6.2.5 der Erklärung zum Schienennetz für das Jahr 2010 unter der Überschrift „Leistungsabhängige Entgeltregelung“ die Schaffung einer Anreizregelung als bloße Möglichkeit und nicht als eine durch Art. 11 der Richtlinie 2001/14 auferlegte Verpflichtung dargestellt.

- 57 Das Königreich Spanien bestreitet, dass in seinen nationalen Rechtsvorschriften Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 11 der Richtlinie 2001/14 fehlten.
- 58 Erstens sehe Art. 73 Abs. 5 der LSF die Möglichkeit vor, bei der Festsetzung der Höhe der Wegeentgelte Erwägungen zu berücksichtigen, die den Grad der Auslastung der Fahrwege, die Entwicklung neuer Eisenbahntransportdienste sowie die Notwendigkeit, die Nutzung nicht ausgelasteter Strecken zu fördern, widerspiegeln, wobei in jedem Fall ein optimaler Wettbewerb zwischen den Eisenbahnunternehmen sichergestellt werde.
- 59 Zweitens würden in den Art. 88 und 89 der LSF bestimmte Verhaltensweisen, die mit Störungen des Netzes in Verbindung stünden, als administrative Zuwiderhandlungen eingestuft, und ihre Begehung werde durch die Verhängung von Geldbußen geahndet.
- 60 Drittens sei das ADIF gemäß Abschnitt 6.2.5 seiner Erklärung zum Schienennetz für das Jahr 2010 bestrebt, die Eisenbahnunternehmen, die die Kriterien bei der zugewiesenen Fahrwegkapazität in hohem Maße einhielten, an sich zu binden. In diesem Abschnitt heiße es insbesondere weiter, dass Art. 11 der Richtlinie 2001/14 auch die „Möglichkeit von Anreizen“ über eine leistungsabhängige Entgeltregelung vorsehe, um Störungen zu minimieren und somit das Funktionieren des Schienennetzes zu verbessern.
- 61 Viertens müsse jedes Eisenbahnunternehmen, das eine Fahrplantrasse beantrage und erhalte, zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung, vor der tatsächlichen Nutzung der Trasse, ein Reservierungsentgelt zahlen. Die Zahlung dieses Entgelts bedeute eine Zusage seitens des Eisenbahnunternehmens, sich an die beantragte Nutzung des Netzes zu halten, da es andernfalls die Vorauszahlung verlieren würde.
- 62 Die Französische Republik hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, Art. 11 der Richtlinie 2001/14 sei dahin auszulegen, dass er ein Ziel aufstelle und den Mitgliedstaaten Mittel vorgebe, um dieses Ziel zu erreichen. Die Mitgliedstaaten blieben dabei frei bezüglich der Wahl der in diesem Rahmen eingesetzten Mittel. Wie das Königreich Spanien ist auch die Französische Republik der Ansicht, dass die Richtlinie nicht verlange, dass sich diese Maßnahmen notwendig in den Rahmen einer eigenständigen leistungsabhängigen Entgeltregelung einfügten.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 63 Nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 müssen die Entgeltregelungen für die Fahrwegnutzung den Eisenbahnunternehmen und den Betreibern der Infrastruktur Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistung des Schienennetzes durch leistungsabhängige Bestandteile bieten. Diese leistungsabhängigen Bestandteile können nach dieser Vorschrift Strafen, Entschädigungen und eine Bonusregelung umfassen.
- 64 Daraus folgt zum einen, dass die Mitgliedstaaten in die Entgeltregelungen für die Fahrwegnutzung leistungsabhängige Bestandteile aufnehmen müssen, die sowohl den Eisenbahnunternehmen als auch dem Betreiber der Infrastruktur Anreize zur Erhöhung der Leistung des Schienennetzes bieten sollen. Was zum anderen den Typus der Anreize betrifft, die von den Mitgliedstaaten eingeführt werden können, so behalten diese die Freiheit der Wahl der konkreten Maßnahmen, die Teil der genannten Regelung werden, solange diese Maßnahmen, wie der Generalanwalt in den Nrn. 69 und 70 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ein kohärentes und transparentes Ganzes bilden, das als „leistungsabhängige Bestandteile“ eingestuft werden kann.
- 65 Bei der Prüfung, ob die zweite Rüge der Kommission begründet ist, ist daher zu untersuchen, ob die Maßnahmen, die die spanischen Rechtsvorschriften insoweit umfassen, den Anforderungen von Art. 11 der Richtlinie 2001/14 entsprechen.

- ⁶⁶ Zu der in Art. 73 Abs. 5 der LSF vorgesehenen Möglichkeit, bei der Festsetzung der Höhe der Entgelte Erwägungen zu berücksichtigen, die sich auf die Erhöhung der Leistung des Schienennetzes und auf dessen Entwicklung beziehen, ist festzustellen, dass diese Vorschrift zwar zur Entgeltregelung gehört, doch kann die bloße Möglichkeit, leistungsabhängige Bestandteile einzuführen, zur Umsetzung von Art. 11 der Richtlinie 2001/14 nicht ausreichen. Dieser Artikel verlangt nämlich, wie in Randnr. 64 des vorliegenden Urteils entschieden, dass die Mitgliedstaaten tatsächlich leistungsabhängige Bestandteile in die Entgeltregelung aufnehmen. Aus dem gleichen Grund ist auch das vom Königreich Spanien aus der Erklärung zum Schienennetz für das Jahr 2010 hergeleitete Argument zurückzuweisen.
- ⁶⁷ Zu den in den Art. 88 und 89 der LSF vorgesehenen Sanktionen ist darauf hinzuweisen, dass diese nicht Teil der Entgeltregelung sind, weil sie in dem mit „Sanktions- und Inspektionsregelung“ überschriebenen Titel VII der LSF zu finden sind. Außerdem werden mit diesen Sanktionen bestimmte Verstöße geahndet, die mit Störungen des Netzbetriebs in Zusammenhang stehen und allein von den Eisenbahnunternehmen und nicht vom Betreiber der Infrastruktur begangen werden.
- ⁶⁸ Schließlich ist zu dem in den spanischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Reservierungsentgelt darauf hinzuweisen, dass mit der in Art. 12 der Richtlinie 2001/14 vorgesehenen Möglichkeit für den Betreiber der Infrastruktur, ein derartiges Entgelt für beantragte, aber nicht in Anspruch genommene Fahrwegkapazitäten zu erheben, ein enger gestecktes Ziel als die Minimierung von Störungen und die Erhöhung der Leistung des Schienennetzes verfolgt wird, und zwar das Ziel, die Fahrwegkapazitäten effizient zu nutzen.
- ⁶⁹ Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass der zweiten von der Kommission zur Stützung ihrer Klage erhobenen Rüge stattzugeben ist.

Zur fünften Rüge: Verstoß gegen die Art. 13 Abs. 2 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14

Vorbringen der Parteien

- ⁷⁰ Die Kommission trägt vor, die in Art. 11 Buchst. b Nr. 1 des Ministerialerlasses 897/2005 genannte Priorität bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität (im Folgenden: erste Zuweisungspriorität) verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14, da sie dem Minister für Infrastrukturen und Verkehr einen Ermessensspielraum belasse, obwohl nach Art. 14 spezifische Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität festgelegt werden müssten.
- ⁷¹ Außerdem verstoße die in Art. 11 Buchst. b Nr. 4 des Ministerialerlasses genannte Priorität bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität (im Folgenden: vierte Zuweisungspriorität) zum einen gegen Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14, da sie in der Praxis dazu führen könnte, dass ein Eisenbahnunternehmen das Recht erhalte, eine Zugtrasse unbegrenzt zu nutzen; damit würde dem in dieser Vorschrift aufgestellten Verbot, nach dem die Zugtrassen nicht für eine über die Netzfahrplanperiode hinausgehende Dauer bewilligt werden könnten, die praktische Wirksamkeit genommen.
- ⁷² Zum anderen stehe die vierte Zuweisungspriorität nicht mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 im Einklang, da sie in der Praxis den Zugang neuer Marktteilnehmer – im Allgemeinen Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten als dem Königreich Spanien – zu attraktiveren Zugtrassen verhindern und die Vorteile der herkömmlichen Nutzer, bei denen es sich im Allgemeinen um spanische Unternehmen handele, festschreiben könnte, was diskriminierend wäre.
- ⁷³ Das Königreich Spanien bestreitet, dass die erste Zuweisungspriorität gegen Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 verstoße. Das dort genannte Zuweisungskriterium lasse nämlich die Möglichkeit offen, unter speziellen oder außergewöhnlichen Umständen einer anderen Verkehrsart als den Güterverkehrsdiensten Priorität einzuräumen, um eine Überlastung des Eisenbahnnetzes zu

vermeiden. Seit dem Inkrafttreten des Ministerialerlasses 897/2005 habe das Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr niemals von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, was die fehlende Ausübung der Ermessensbefugnis in diesem Bereich belege.

- 74 Auch ein Verstoß der vierten Zuweisungspriorität gegen die Art. 13 Abs. 2 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 liege nicht vor.
- 75 Das in Art. 11 Buchst. b Nr. 4 des Ministerialerlasses genannte Kriterium sei nämlich nur eines neben anderen bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität, wenn die Kapazität nicht ausreiche oder wenn es mehrere Anträge für dieselbe Zugtrasse gebe. Dieses Kriterium bringe eine rationale und gerechte Diskriminierung mit sich, da es vernünftig sei, die tatsächliche Nutzungschronologie der Fahrwege der Wirtschaftsteilnehmer zu berücksichtigen, um die Nutzung des Bahnnetzes zu optimieren.
- 76 Zu verweisen sei auf Art. 22 Abs. 4 der Richtlinie 2001/14, wonach im Fall überlasteter Fahrwege die Vorrangkriterien der Bedeutung eines Verkehrsdienstes für die Allgemeinheit, verglichen mit allen anderen deshalb ausgeschlossenen Diensten, Rechnung trügen.
- 77 Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 verbiete nicht absolut, dass ein Unternehmen eine Fahrplantrasse unbegrenzt nutze. Diese Auslegung werde dadurch bestätigt, dass Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 2 die Möglichkeit vorsehe, Rahmenverträge über die Nutzung von Fahrwegkapazität in dem betreffenden Netz zu schließen, die eine Laufzeit von mehr als einer Netzfahrplanperiode hätten.
- 78 Die Kommission macht in ihrer Erwiderung zur ersten Zuweisungspriorität geltend, dass Art. 11 Buchst. b Nr. 1 des Ministerialerlasses 897/2005 überhaupt nicht auf das Vorliegen außergewöhnlicher oder spezifischer Umstände wie den vom Königreich Spanien genannten Bezug nehme. Die bloße Existenz der ersten Zuweisungspriorität stelle als solche eine Quelle der Rechtsunsicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer dar.
- 79 Was die vierte Zuweisungspriorität angehe, sehe Art. 12 der Richtlinie 2001/14 ausdrücklich die Möglichkeit für die Betreiber der Infrastruktur vor, ein Entgelt für vorgehaltene Kapazität zu erheben, um die Rentabilität des Betriebs des Eisenbahnsystems zu maximieren.
- 80 Art. 22 der Richtlinie 2001/14 sei nur im Fall überlasteter Fahrwege anwendbar, während Art. 11 Buchst. b Nr. 4 des Ministerialerlasses 897/2005 nicht nur in diesem Fall, sondern allgemein dann anwendbar sei, wenn es eine Überschneidung von Anträgen für dieselbe Fahrplantrasse gebe. Jedenfalls erlaube keine der Bestimmungen in Art. 22 es den Mitgliedstaaten, ein Zuweisungskriterium wie das vorliegend gerügte anzuwenden.
- 81 Die in Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 vorgesehene Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen stelle eine Ausnahme von der Grundregel dar, und die Inanspruchnahme dieser Ausnahme sei an die in Art. 17 der Richtlinie 2001/14 aufgestellten Bedingungen geknüpft.
- 82 In seiner Gegenerwiderung macht das Königreich Spanien in Bezug auf die erste Zuweisungspriorität geltend, dass Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 zwar nicht ausdrücklich die Situation betreffe, in der außergewöhnliche Umstände es erforderten, die im Vorhinein festgelegten Prioritäten zu modifizieren, aber die Berücksichtigung einer solchen Situation auch nicht verbiete.
- 83 Zur vierten Zuweisungspriorität vertritt der genannte Mitgliedstaat die Ansicht, dass die Einbeziehung vergleichbarer Trassen bei der Berücksichtigung der Nutzungschronologie ein Element der Rechtsunsicherheit hinzufüge, da ihre Vergleichbarkeit nicht definiert sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 84 Erstens ist in Bezug auf die Argumentation der Kommission zur Unvereinbarkeit der ersten Zuweisungspriorität mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 darauf hinzuweisen, dass der Minister für Infrastrukturen und Verkehr nach Art. 11 Buchst. b Nr. 1 des Ministerialerlasses 897/2005, wenn es eine Überschneidung der Anträge für dieselbe Fahrplantrasse gibt oder wenn das Netz überlastet ist, gegebenenfalls Zuweisungsprioritäten für die unterschiedlichen Verkehrsarten auf jeder Linie unter besonderer Berücksichtigung der Güterverkehrsdienste festlegen kann.
- 85 Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten spezifische Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität festlegen müssen. Sie können gemäß dieser Vorschrift auch eine Rahmenregelung für die Zuweisung von Fahrwegkapazität schaffen, sofern dabei die Unabhängigkeit der Geschäftsführung gemäß Art. 4 der Richtlinie 91/440 gewahrt wird.
- 86 Es ist darauf hinzuweisen, dass nach dem 13. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/14 Kapazitätszuweisungsregelungen den Eisenbahnunternehmen klare und konsequente Signale geben sollten, die sie zu rationalen Entscheidungen veranlassen.
- 87 Daraus folgt, dass die in Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 genannten spezifischen Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität, wie der Generalanwalt in Nr. 91 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht dahin ausgelegt werden können, dass sie dem Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr ein Ermessen bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität verleihen.
- 88 Diese Feststellung wird durch Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 bestätigt, dem zufolge allein der Betreiber der Infrastruktur speziellen Verkehrsarten Vorrang einräumen kann, aber lediglich in den in Art. 22 und Art. 24 dieser Richtlinie geregelten Fällen, die sich auf überlastete Fahrwege bzw. besondere Fahrwege beziehen.
- 89 Daraus folgt, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass Art. 11 Buchst. b Nr. 1 des Ministerialerlasses 897/2005 dem in Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 vorgesehenen Erfordernis gerecht wird, wonach spezifische Regeln für die Zuweisung von Fahrwegkapazität festgelegt werden müssen.
- 90 Diese Feststellung kann nicht durch die Auslegung der ersten Zuweisungspriorität durch das Königreich Spanien in Frage gestellt werden, wonach sie unter speziellen oder außergewöhnlichen Umständen die Möglichkeit offenlasse, einer anderen Verkehrsart als den Güterverkehrsdiensten Priorität einzuräumen. Auf das Vorliegen „spezieller oder außergewöhnlicher Umstände“ nimmt nämlich der Wortlaut von Art. 11 Buchst. b Nr. 1 des Ministerialerlasses 897/2005 keinen Bezug, denn das einzige in dieser Vorschrift genannte Kriterium besteht darin, dass insbesondere den Güterverkehrsdiensten Rechnung zu tragen ist. Auch macht der Umstand, dass diese Vorschrift vom Ministerium für Infrastrukturen und Verkehr noch nie angewandt worden ist, es keineswegs unmöglich, dass dieses Ministerium gegebenenfalls weitere Zuweisungsprioritäten gemäß dieser Vorschrift festlegt. Das bloße Vorhandensein dieser ersten Zuweisungspriorität ist, wie die Kommission geltend macht, als solches für die Wirtschaftsteilnehmer eine Quelle der Rechtsunsicherheit, und sie kann nicht als im Einklang mit dem in Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 vorgesehenen Erfordernis stehend angesehen werden.
- 91 Zweitens ist zum einen zur gerügten Unvereinbarkeit der vierten Zuweisungspriorität mit Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 darauf hinzuweisen, dass nach Unterabs. 1 dieser Bestimmung die Dauer der Inanspruchnahme spezifischer Fahrwegkapazität in Form einer Zugtrasse längstens einer Netzfahrplanperiode entspricht. Unterabs. 2 dieser Bestimmung sieht vor, dass ein Eisenbahnunternehmen aufgrund eines Rahmenvertrags gemäß Art. 17 der Richtlinie Fahrwegkapazität während einer über eine Netzfahrplanperiode hinausgehenden Laufzeit nutzen kann.

- 92 Wie insbesondere aus dem elften Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/14 hervorgeht, besteht eines ihrer Ziele darin, den Eisenbahnunternehmen einen gleichen und nichtdiskriminierenden Zugang zum Schienennetz zu gewährleisten. Im Licht dieser Zielsetzung soll mit dem in Art. 13 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie enthaltenen Verbot, Fahrwegkapazität während eines über eine Netzfahrplanperiode hinausgehenden Zeitraums zu nutzen, verhindert werden, dass ein Unternehmen eine Zugtrasse unbegrenzt nutzen darf. Unterabs. 2 von Abs. 2 lässt allerdings eine Ausnahme von diesem Verbot zu, soweit der Betreiber der Infrastruktur und das Eisenbahnunternehmen gemäß Art. 17 dieser Richtlinie einen Rahmenvertrag geschlossen haben.
- 93 Insoweit ist festzustellen, dass die einschlägigen spanischen Rechtsvorschriften, nämlich Art. 11 Buchst. b Nr. 4 des Ministerialerlasses 897/2005, vorsehen, dass, wenn es eine Überschneidung der Anträge für dieselbe Fahrplantrasse gibt oder wenn das Netz überlastet ist, die vor den Fahrplantrassen, deren Zuweisung beantragt wird, liegende Zuweisung und tatsächliche Nutzung durch den Steller des Antrags auf Fahrplanzeiten berücksichtigt werden, ohne dass dies den Abschluss eines Rahmenvertrags voraussetzt.
- 94 Zum anderen ist zum Argument der Kommission, die vierte Zuweisungspriorität habe diskriminierenden Charakter, darauf hinzuweisen, dass nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 der Betreiber der Infrastruktur insbesondere gewährleistet, dass die Fahrwegkapazität auf gerechte und nichtdiskriminierende Weise unter Einhaltung des Unionsrechts zugewiesen wird.
- 95 Insoweit ist festzustellen, dass – wie das Königreich Spanien im Übrigen selbst einräumt – das Kriterium der tatsächlichen Nutzung des Schienennetzes als Kriterium für die Zuweisung von Fahrwegkapazität insoweit diskriminierend ist, als es, wenn sich die Anträge für dieselbe Fahrplantrasse überschneiden oder wenn das Netz überlastet ist, dazu führt, dass die Vorteile für die herkömmlichen Nutzer aufrechterhalten werden und der Zugang zu den attraktivsten Trassen für neue Marktteilnehmer blockiert wird.
- 96 Der genannte Mitgliedstaat rechtfertigt diese Diskriminierung damit, dass das Ziel verfolgt werde, eine effizientere Nutzung der Fahrwege zu gewährleisten.
- 97 Selbst wenn ein solches Ziel den diskriminierenden Charakter der vierten Zuweisungspriorität rechtfertigen könnte, genügt aber der Hinweis, dass es, um dieses Ziel zu erreichen, keineswegs erforderlich ist, dass die fragliche Maßnahme zwischen den das Schienennetz nutzenden Wirtschaftsteilnehmern eine Diskriminierung schafft oder dass sie den Zugang neuer Marktteilnehmer zu diesem Netz blockiert.
- 98 Wie der Generalanwalt in Nr. 97 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, enthält die Richtlinie 2001/14 nämlich besondere Bestimmungen zur Förderung der effizienten Nutzung der Fahrwegkapazität, wobei sie gleichzeitig einen gerechten und nichtdiskriminierenden Zugang zum Schienennetz gewährleistet. Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie sieht beispielsweise für den Betreiber der Infrastruktur die Möglichkeit vor, Bedingungen festzulegen, anhand deren dem Grad der bisherigen Inanspruchnahme von Zugtrassen bei der Festlegung von Rangfolgen im Zuweisungsverfahren Rechnung getragen wird. Ebenso bestimmt Art. 12 der Richtlinie, dass der Betreiber der Infrastruktur ein Reservierungsentgelt für beantragte, aber nicht in Anspruch genommene Fahrwegkapazität erheben kann, um einen Anreiz zur effizienten Nutzung der Fahrwegkapazität zu bieten.
- 99 Der diskriminierende Charakter der vierten Zuweisungspriorität lässt sich auch nicht dadurch rechtfertigen, dass sie mit Art. 22 Abs. 4 der Richtlinie 2001/14 im Einklang stehen soll, wonach bei überlasteten Fahrwegen die Vorrangkriterien dem gesellschaftlichen Nutzen eines Verkehrsdienstes gegenüber anderen Verkehrsdiensten, die hierdurch ausgeschlossen werden, Rechnung tragen. Hierzu genügt nämlich der Hinweis, dass diese Bestimmung kein Zuweisungskriterium wie das als vierte

Zuweisungspriorität genannte vorsieht, denn nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung hat bei überlasteten Fahrwegen die Zuweisung von Fahrwegkapazität „unter nichtdiskriminierenden Bedingungen“ zu erfolgen.

- 100 Nach alledem greift die fünfte mit der vorliegenden Klage erhobene Rüge durch. Folglich ist der Klage der Kommission insgesamt stattzugeben.
- 101 Somit ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 4 Abs. 1, 11, 13 Abs. 2 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14 verstoßen hat, dass es nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Bestimmungen nachzukommen.

Kosten

- 102 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, ist es zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Tschechische Republik und die Französische Republik, die dem Rechtsstreit als Streithelferinnen beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 4 Abs. 1, 11, 13 Abs. 2 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur in der durch die Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 geänderten Fassung verstoßen, dass es nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Bestimmungen nachzukommen.**
2. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten.**
3. **Die Tschechische Republik und die Französische Republik tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften