Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

11 päivänä heinäkuuta 2013*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Liikenne — Direktiivi 91/440/ETY — Yhteisön rautateiden kehittäminen — Direktiivi 2001/14/EY — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen — Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohta ja liite II — Direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohta — Rataverkon haltija — Osallistuminen liikenteen aikataulujen laatimiseen — Liikenteenohjaus — Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2-5 kohta — Sellaisten toimenpiteiden puuttuminen, joilla rataverkon haltijoita kannustetaan vähentämään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia ja alentamaan sen käytöstä perittäviä maksuja — Direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohta ja 8 artiklan 1 kohta — Rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvat kustannukset — Direktiivin 2001/14 11 artikla — Suorituskannustinjärjestelmä

Asiassa C-627/10,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 29.12.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk, D. Kukovec ja M. Žebre, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Slovenian tasavalta, asiamiehinään N. Pintar Gosenca, A. Vran ja J. Kampoš,

vastaajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek ja T. Müller, ja

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Centeno Huerta,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit A. Borg Barthet (esittelevä tuomari), E. Levits, J.-J. Kasel ja M. Berger,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

* Oikeudenkäyntikieli: sloveeni.

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.9.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.12.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Slovenian tasavalta ei ole noudattanut

— yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY (EYVL L 237, s. 25, oikaisu EYVL L 271, s. 70), sellaisena kuin se on muutettuna 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/51/EY (EUVL L 164, s. 164, oikaisu EUVL L 220, s. 58; jäljempänä direktiivi 91/440) 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY (EYVL L 75, s. 29), sellaisena kuin se on muutettuna 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/49/EY (EUVL L 164, s. 44; jäljempänä direktiivi 2001/14), 14 artiklan 2 kohdan,

— direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan eikä

— direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan,

koska se ei ole ryhtynyt kyseisten säännösten noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 91/440

2 Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien kannalta olennaiset, liitteessä II luetellut toiminnot annetaan tehtäväksi sellaisille elimille tai yrityksille, jotka eivät itse harjoita rautatieliikennettä. Organisatorisista rakenteista riippumatta on voitava osoittaa, että tämä tavoite on saavutettu.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa rautatieyritykselle tai muulle elimelle tehtäväksi maksujen perimisen ja vastuun rautateiden infrastruktuurin hoidosta, kuten investoinn[eista], kunnossapido[sta] ja rahoitukse[sta].”

3 Mainitun direktiivin liitteessä II luetellaan 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut olennaiset toiminnot:

— ”rautatieyritysten toimilupien myöntämistä koskeva valmistelu ja päätöksenteko, mukaan lukien yksittäisten toimilupien myöntäminen;

— reittien jakamista koskeva päätöksenteko, johon sisältyy saatavuuden määrittely ja arviointi sekä yksittäisten junareittien jakaminen;

— infrastruktuurimaksuja koskeva päätöksenteko;

— tiettyjen palvelujen tarjoamise[ksi edellytettyjen] julkisen palvelun velvoitteiden noudattamisen seuranta”.

Direktiivi 2001/14

4 Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”2. [Rataverkon haltijalle] on tarjottava kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi kiinnittäen aiheellista huomiota turvallisuuteen sekä infrastruktuuripalvelun laadun ylläpitämiseen ja parantamiseen.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 2 kohdassa säädetyt kannustimet toteutetaan joko toimivaltaisen viranomaisen ja [rataverkon haltijan] välisellä sopimuksella, jonka kesto on vähintään kolme vuotta ja jossa määrätään valtion rahoituksesta, tai perustamalla aiheelliset valvontatoimenpiteet, joihin liittyy riittävä toimivalta.

4. Kun tehdään sopimus, sopimuksen ehdoista ja niiden maksujen määräytymisperusteista, joista on sovittu rahoituksen antamiseksi [rataverkon haltijalle], on sovittava etukäteen koko sopimuskauden ajaksi.

5. On luotava menetelmä kustannusten jakamiseksi. Jäsenvaltiot voivat edellyttää etukäteishyväksyntää. Tämä menetelmä olisi saatettava ajoittain ajan tasalle siten, että se vastaisi parhainta kansainvälistä käytäntöä.”

5 Mainitun direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävät infrastruktuurimaksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 tai 5 kohdan tai 8 artiklan soveltamista.”

6 Direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Saadakseen [rataverkon haltijalle] aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti jäsenvaltio voi markkinoiden niin salliessa periä lisähintoja toimivien, avointen ja ketään syrjimättömien periaatteiden perusteella taaten kuitenkin samalla erityisesti kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen mahdollisimman hyvän kilpailukyvyn. Hinnoittelujärjestelmässä on otettava huomioon rautatieyritysten aikaansaama tuottavuuden kasvu.

Maksut eivät kuitenkaan saa olla niin korkeita, että infrastruktuuria eivät voi käyttää sellaiset markkinalohkot, jotka pystyvät maksamaan vähintään rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset sekä sen katetuoton, jonka markkinat kestävät.”

7 Mainitun direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien on suorituskannustinjärjestelmän avulla kannustettava rautatieyrityksiä ja [rataverkon haltijaa] minimoimaan häiriöt ja parantamaan rautatieverkon suorituskykyä. Tähän saattaa sisältyä seuraamuksia verkon toiminnalle häiriötä tuottavista toimista, korvauksia häiriöistä kärsiville yrityksille ja palkintomaksuja ennakoitua paremmasta suorituskyvystä.”

8 Saman direktiivin 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa periaatteet infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiselle rajoittamatta kuitenkaan hallinnon riippumattomuutta, josta säädetään direktiivin [91/440] 4 artiklassa. Kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä on laadittava erityissäännöt. [Rataverkon haltijan] on huolehdittava kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyistä. [Rataverkon haltijan] on erityisesti varmistettava, että infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeudet myönnetään oikeudenmukaisin ja ketään syrjimättömin perustein ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti.

2. Jos [rataverkon haltija] ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan tai päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton, 1 kohdassa tarkoitetut ja tässä luvussa esitetyt toiminnot suorittaa käyttöoikeuden myöntävä elin, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton.”

Slovenian oikeus

Rautatieliikennelaki

9 Rautatieliikenteestä 26.4.2007 annetun lain (zakon o železniškem prometu; Uradni list RS, nro 44/2007), sellaisena kuin sitä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan (Uradni list RS, nro 58/2009; jäljempänä rautatieliikennelaki), 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallitus perustaa julkisen rautatieviraston tässä artiklassa tarkoitettujen toimintojen suorittamista varten (jäljempänä rautatievirasto).

– –

(3) Virasto suorittaa toiminnot varmistamalla ketään syrjimättömän rautatieinfrastruktuurin käyttömahdollisuuden, mikä käsittää

— reittien jakamisen

– –

— rautatieverkon liikennettä koskevan aikataulun vahvistamisen.”

10 Mainitun lain 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Julkisen rautatieinfrastruktuurin ylläpito ja rautatieliikenteen ohjaus tässä infrastruktuurissa ovat julkisen palvelun velvoitteita.

(2) Rataverkon haltija hoitaa edellisessä momentissa tarkoitetut julkisen palvelun velvoitteet julkista palvelua koskevan sopimuksen mukaisesti.

– –

(4) Rautatieliikenteen ohjaus julkisessa rautatieinfrastruktuurissa käsittää pääasiassa seuraavat toimet:

— junien liikennöinnin ohjaus

— liikenteen aikataulun laatiminen ja soveltaminen

– –”

10.4.2008 annettu asetus

11 Julkisen rautatieinfrastruktuurin reittien jakamisesta ja käyttömaksuista 10.4.2008 annetun asetuksen (uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi; Uradni list RS, nro 38/08; jäljempänä 10.4.2008 annettu asetus) 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) [Rautatie]virasto, rataverkon haltija ja hakija noudattavat reittien rakentamisessa ja jakamisessa seuraavia määräaikoja ja periaatteita:

– –

— rataverkon haltijan on laadittava liikenteen ja junien uusia aikatauluja koskeva ehdotus viimeistään viisi kuukautta ennen aikataulujen voimaantuloa ja toimitettava se [rautatie]virastolle

— edellä mainittua ehdotusta laatiessaan rataverkon haltijan on kuultava asianomaisia osapuolia ja kaikkia niitä, jotka haluavat esittää huomautuksiaan siitä, miten liikenteen aikataulu saattaa vaikuttaa niiden mahdollisuuksiin tarjota rautatiepalveluja aikataulukaudella

— [rautatie]viraston on toimitettava liikenteen uutta aikataulua koskeva ehdotus niille, jotka ovat hakeneet reitin käyttöoikeutta, ja muille asianomaisille osapuolille, jotka haluavat esittää huomautuksiaan siitä, miten liikenteen aikataulu saattaa vaikuttaa niiden mahdollisuuksiin tarjota rautatiepalveluja aikataulukaudella, ja annettava niille vähintään kuukausi aikaa esittää näkemyksensä.”

12 10.4.2008 annetun asetuksen 20 §:n 2 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”(2) Rataverkon haltijalle on tarjottava kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi kiinnittäen aiheellista huomiota turvallisuuteen sekä infrastruktuuripalvelun laadun ylläpitämiseen ja parantamiseen. [Rautatie]viraston ja rataverkon haltijan tekemässä kolmivuotisessa sopimuksessa määrätään tämän vuoksi, että osaa edellisessä momentissa tarkoitetuista rataverkon haltijan muista kaupallisista toimista aiheutuvista ylijäämistä ei oteta huomioon maksuja laskettaessa, vaan ne jäävät kannustimeksi rataverkon haltijalle.

– –

(5)

Maksujen laskentamenetelmässä on otettava huomioon myös kaikki hinnoittelujärjestelmää koskevat tiedot ja riittävät tiedot 23 ja 24 §:ssä tarkoitettujen palvelujen hinnoista, jos näitä palveluja tarjoaa vain yksi palvelujen tarjoaja. Menetelmässä on otettava huomioon paitsi tiedot voimassa olevasta hinnoittelujärjestelmästä myös tiedot maksujen todennäköisistä muutoksista seuraavan kolmen vuoden aikana. Lisäksi siinä on otettava huomioon toimenpiteet, joilla kannustetaan rautatieyrityksiä ja rataverkon haltijaa minimoimaan häiriöt ja helpottamaan rautatieverkon käyttöä.

Tähän saattaa sisältyä seuraamuksia verkon toiminnalle häiriötä tuottavista toimista, korvauksia häiriöistä kärsiville rautatieyrityksille ja palkintomaksuja ennakoitua paremmasta suorituskyvystä.”

13 Saman asetuksen 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) [Rautatie]viraston on noudatettava lain mukaisia perusteita maksujen määrän määrittämisessä.

(2) Arvioidessaan edellisessä momentissa tarkoitettuja perusteita [rautatie]viraston on otettava huomioon liikenteen harjoittamisesta aiheutuvat kustannukset tietyn junatyypin osalta, ja näitä kustannuksia ovat erityisesti raiteiden ylläpidosta, junaliikenteeseen liittyvästä infrastruktuurista ja rautatieliikenteen ohjauksesta aiheutuvat kustannukset.

(3) [Rautatie]viraston on varmistettava, että kaikilta samankaltaisia liikennepalveluja samoilla markkinoilla tarjoavilta rautatieyrityksiltä peritään objektiivisesti samansuuruiset ketään syrjimättömät maksut.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

14 Komissio lähetti 10.5.2007 Slovenian tasavallalle kyselylomakkeen selvittääkseen, oliko kyseinen jäsenvaltio saattanut direktiivin 91/440 muuttamisesta 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/12/EY (EUVL L 75, s. 1), rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/13/EY (EYVL L 75, s. 26) ja direktiivin 2001/14 (jäljempänä yhdessä ensimmäinen rautatiepaketti) asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Slovenian viranomaiset vastasivat kyselyyn 11.7.2007 päivätyllä kirjeellä.

15 Komissio pyysi lisätietoja 21.11.2007 päivätyllä kirjeellä, johon Slovenian tasavalta vastasi 16.1.2008 päivätyllä kirjeellä.

16 Slovenian tasavallan toimittamien tietojen perusteella komissio osoitti sille 26.6.2008 virallisen huomautuksen, jossa sitä kehotettiin saattamaan lainsäädäntönsä ensimmäisen rautatiepaketin direktiivien säännösten mukaiseksi. Huomautuksessa mainituista puutteista keskeisimmät koskivat sitä, ettei rataverkon haltija ollut riippumaton, rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeuden hinnoittelua ja rautateiden sääntelyelintä.

17 Slovenian tasavalta vastasi mainittuun komission viralliseen huomautukseen 22.8.2008. Tämän jälkeen kyseinen jäsenvaltio toimitti komissiolle lisätietoja 16.3. ja 8.7.2009 päivätyillä kirjeillä.

18 Komissio osoitti 9.10.2009 Slovenian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se yhtäältä moitti kyseistä jäsenvaltiota siitä, ettei se ollut saattanut ensimmäisen rautatiepaketin direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja toisaalta kehotti sitä ryhtymään mainitun perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämiin toimiin sen vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa.

19 Slovenian tasavalta ilmoitti 8.12.2009 päivätyllä kirjeellä, että se oli saanut tiedon rikkomisista, joista sitä moitittiin perustellussa lausunnossa, ja että se oli halukas korjaamaan tilanteen.

20 Slovenian tasavalta toisti perusteltuun lausuntoon 8.3.2010 antamassaan vastauksessa 8.12.2009 päivätyssä kirjeessään esittämänsä huomautukset kaikista näkökohdista ja täsmensi, että moitittujen rikkomisten korjaamiseksi tarkoitetut laki- ja asetustekstit annettaisiin lähiaikoina.

21 Näissä olosuhteissa komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

22 Unionin tuomioistuimen presidentin 14.6.2011 antamalla määräyksellä Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Slovenian tasavallan vaatimuksia.

23 Komissio ilmoitti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 1.2.2012 jättämällään asiakirjalla unionin tuomioistuimelle luopuvansa 10.2.2011 päivätyn kirjeen, jolla Slovenian tasavalta ilmoitti komissiolle toimenpiteestä, jolla sille direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvat velvoitteet oli saatettu osaksi kyseisen tasavallan sisäistä oikeusjärjestystä, seurauksena kyseisen säännöksen noudattamatta jättämistä koskeneesta kanneperusteestaan.

Kanne

Direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot suorittavan elimen riippumattomuutta koskeva ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

24 Komissio väittää, ettei Slovenian tasavalta ole noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska rataverkon haltija, joka harjoittaa itsekin rautatieliikennettä, yhtäältä osallistuu liikenteen aikataulujen laadintaan ja toisaalta vastaa junien liikenteenohjauksesta. Rataverkon haltija osallistuu komission mukaan näin ollen reittien jakamista tai infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämistä koskevaan päätöksentekoon.

25 Komissio väittää tästä, että vaikka reittien jakamistehtävät annetaan rautatieliikennelain 21 §:ssä rautatieviraston tehtäväksi, rataverkon haltija eli Slovenian rautatiet -yhtiö osallistuu reittien jakamista tai infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, koska liikenteen aikataulun laatiminen ja soveltaminen kuuluu kyseisen lain 11 §:n 4 momentin nojalla sen toimivaltaan.

26 Komissio huomauttaa lisäksi, että Slovenian rautatiet -yhtiö osallistuu edelleen liikenteen aikataulun laatimiseen, koska 10.4.2008 annetun asetuksen 9 §:ssä säädetään, että rataverkon haltija laatii liikenteen uutta aikataulua koskevan ehdotuksen ja kuulee tässä yhteydessä asianomaisia osapuolia ennen kuin toimittaa ehdotuksen rautatievirastolle, joka lähettää liikenteen uutta aikataulua koskevan ehdotuksen hakijoille ja tekee tämän jälkeen lopullisen päätöksensä käyttöoikeuksien jakamisesta.

27 Komissio väittää niin ikään, että rataverkon haltija huolehtii myös junien liikennöinninohjauksesta, sillä rautatieliikennelain 11 §:n 4 momentissa säädetään, että junien liikennöinnin ohjaus on osa rautatieliikenteen ohjausta julkisessa rautatieverkossa.

28 Slovenian tasavalta pitää komission esittämiä väitteitä perusteettomina. Se väittää erityisesti, että rautatieliikennelain muuttamisesta 16.12.2010 annetun lain (zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o železniškem prometu; Uradni list RS, nro 106/2010; jäljempänä 16.12.2010 annettu laki) 3 §:llä rataverkon haltijalta poistettiin kaikki toimivalta laatia reittiaikatauluja ja siirrettiin se kokonaan rautatievirastolle.

29 Slovenian tasavalta väittää lisäksi, ettei junien liikennöinnin ohjaus sisälly direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltuihin olennaisiin toimintoihin. Kyseisen jäsenvaltion mukaan aikataulut vahvistaa rautatievirasto, ja rataverkon haltija osallistuu liikenteenohjauksesta vastaavana tahona ainoastaan reittien käytännön valvontaan ja saa näin ollen haltuunsa ainoastaan tietoja, joita myös muut rautatieyritykset voivat saada tutkimalla reittiaikatauluja.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Komissio väittää ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, ettei Slovenian tasavalta ole noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä sen liitteen II kanssa, eikä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska rataverkon haltija, joka harjoittaa myös rautatieliikennettä, osallistuu liikenteen aikataulun laadintaan ja näin ollen reittien jakamiseen tai infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämiseen.

31 Tässä yhteydessä on todettava aluksi, että 16.12.2010 annettu laki, jolla rataverkon haltijalta on Slovenian tasavallan mukaan poistettu kaikki toimivalta liikenteen aikataulujen laatimisessa ja siirretty se kokonaan rautatievirastolle, annettiin sen määräajan päättymisen jälkeen, jonka komissio oli 9.10.2009 päivätyssä perustellussa lausunnossaan asettanut kyseiselle jäsenvaltiolle, jotta se ryhtyisi kyseisen lausunnon noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

32 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-206/10, komissio v. Saksa, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3573, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Niinpä unionin tuomioistuin ei voi ottaa huomioon 16.12.2010 annettua lakia tutkiessaan, onko käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne perusteltu.

34 Tämän jälkeen on muistutettava, että direktiivillä 91/440 aloitettiin rautatieliikenteen vapauttaminen, kun sillä pyrittiin varmistamaan rautatieyritysten yhtäläiset ja ketään syrjimättömät infrastruktuurin käyttömahdollisuudet. Tällaisten käyttömahdollisuuksien takaamiseksi direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettiin periaate sellaisen elimen riippumattomuudesta, jonka tehtäväksi on annettu kyseisen direktiivin liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen (ks. asia C-473/10, komissio v. Unkari, tuomio 28.2.2013, 44 kohta).

35 Kyseisen liitteen II mukaan mainitussa 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna olennaisena toimintona pidetään muun muassa reittien jakamista koskevaa päätöksentekoa, johon sisältyy saatavuuden määrittely ja arviointi. Niinpä saatavuuden määrittelyä ja arviointia reittien jakamista koskevaa päätöksentekoa varten ei voida antaa rautatieyrityksen tehtäväksi.

36 Käsiteltävässä asiassa 10.4.2008 annetun asetuksen 9 §:ssä annetaan rataverkon haltijalle eli Slovenian rautatiet -yhtiölle toimivalta laatia liikenteen ja junien uusia aikatauluja koskeva ehdotus. Kyseisestä säännöksestä ilmenee lisäksi, että rataverkon haltijan tehtävänä on mainittua ehdotusta laatiessaan kuulla asianomaisia osapuolia ja kaikkia niitä, jotka haluavat esittää huomautuksiaan siitä, miten liikenteen aikataulu saattaa vaikuttaa niiden mahdollisuuksiin tarjota rautatiepalveluja aikataulukaudella.

37 On totta, että Slovenian rautatiet -yhtiön toimia valvoo rautatievirasto, jolla on ainoana toimivalta päättää liikenteen aikataulusta ja jakaa yksittäisiä junareittejä. Kun otetaan huomioon direktiivin 91/440 liitteen II sanamuoto, jossa mainitaan nimenomaisesti ”saatavuuden määrittely ja arviointi” olennaisten toimintojen joukossa, rautatieyritykselle ei kuitenkaan voida antaa tehtäväksi kaikkia olennaisiin toimintoihin kuuluvan päätöksenteon valmistelutoimia.

38 Direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdasta ilmenee vielä, että jos rataverkon haltija ei ole rautatieyrityksistä riippumaton, kuten Sloveniassa, käyttöoikeuden myöntävän elimen, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksistä riippumaton, on suoritettava infrastruktuurikapasiteetin myöntämistä koskeva toiminto.

39 Kuten komissio toteaa perustellusti, Slovenian rautatiet -yhtiö osallistuu edelleen liikenteen aikataulun laatimiseen ja näin ollen reittien jakamista tai infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevaan toimintoon.

40 Edellä esitetystä seuraa, että komission ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä.

41 Ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa komissio moittii Slovenian tasavaltaa siitä, ettei se ole noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä sen liitteen II kanssa, eikä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska rataverkon haltija vastaa rautatieliikennelain 11 §:n 4 momentin perusteella junien liikennöinnin ohjauksesta.

42 Komissio esitti kantajan vastauksessaan vielä, että liikenteen häiriötilanteessa rataverkon haltijan tehtävänä on jakaa reitit uudelleen. Komissio viittasi tässä yhteydessä Slovenian tasavallan rautatieverkkoa koskevaan vuoden 2011 suunnitelmaan, jonka mukaan ”rataverkon haltija voi tarvittaessa, tai jos infrastruktuuri on tilapäisesti poissa käytöstä, kieltää jaettujen reittien käytön tilapäisesti siksi aikaa, kunnes järjestelmä on saatu palautettua käyttöön”. Samassa suunnitelmassa todetaan myös, että ”poikkeusolosuhteissa, jotka aiheuttavat poikkeaman jaetuilla reiteillä, rataverkon haltijalla on liikenteenharjoittajaa kuultuaan oikeus mukauttaa reittejä siten, että alun perin määritellyt yhteydet voidaan taata mahdollisimman hyvin”.

43 Tässä yhteydessä on todettava ensimmäiseksi, ettei liikenteenohjausta voida pitää sellaisena olennaisena toimintona, joka on annettava riippumattoman elimen tehtäväksi (em. asia komissio v. Unkari, tuomion 55 kohta). Kuten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, vastuu rautateiden infrastruktuurin hoidosta voidaan olennaisia toimintoja lukuun ottamatta kuitenkin antaa rautatieyrityksille. Liikenteenohjaus voidaan näin ollen antaa rataverkon haltijalle, joka on myös rautatieyritys, kuten Sloveniassa on tehty.

44 Toiseksi on huomautettava komission väitteestä, jonka mukaan Sloveniassa rataverkon haltija vastaa reittien uudelleen jakamisesta häiriötilanteessa, että asianosainen ei saa asian käsittelyn aikana muuttaa oikeudenkäynnin varsinaista kohdetta ja että yksinomaan kannekirjelmään sisältyvät vaatimukset voidaan ottaa huomioon, kun tarkastellaan sitä, onko kanne perusteltu (asia C-543/08, komissio v. Portugali, tuomio 11.11.2010, Kok., s. I-11241, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Lisäksi on huomautettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdan mukaan komission on kaikissa SEUT 258 artiklan nojalla jätetyissä kannekirjelmissä ilmoitettava tarkasti kanneperusteet, joista unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan (ks. asia C-132/09, komissio v. Belgia, tuomio 30.9.2010, Kok., s. I-8695, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Nämä vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin kanneperusteesta (em. asia komissio v. Belgia, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Käsiteltävässä asiassa on mainittava, että komissio väitti kannekirjelmässään, että junien liikennöinninohjaus on annettava sellaisen elimen tehtäväksi, joka ei itse harjoita rautatieliikennettä, viittaamatta kuitenkaan reittien uudelleen jakamiseen häiriötilanteissa, kuten se on tehnyt kantajan vastineessaan.

48 Niinpä on todettava, että komissio on laajentanut mainitun kanteen kohdetta siltä osin kuin se koskee reittien uudelleen jakamista häiriötilanteissa.

49 Niinpä komission esittämän ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se perustuu kyseiseen päättelyyn.

50 Edellä esitetyn perusteella on yhtäältä hyväksyttävä komission ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa ja toisaalta todettava, että kyseisen kanneperusteen toinen osa on osittain perusteeton ja osittain sellainen, ettei se täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Toimenpiteiden, joilla rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia ja alentamaan sen käytöstä perittäviä maksuja, puuttumista koskeva toinen kanneperuste ja suorituskannustinjärjestelmän puuttumista koskeva kolmas kanneperuste

Asianosaisten lausumat

51 Komissio väittää yhtäältä, ettei Slovenian tasavalta ole noudattanut direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt järjestelmästä, jolla rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia ja alentamaan sen käytöstä perittäviä maksuja.

52 Toisaalta se väittää, ettei kyseinen jäsenvaltio ole noudattanut direktiivin 2001/14 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ottanut käyttöön suorituskannustinjärjestelmää, jolla rautatieyrityksiä ja rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään häiriöitä ja helpottamaan rautatieverkon käyttöä.

53 Slovenian tasavalta huomauttaa direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohtaa koskevasta kanneperusteesta, että 16.12.2010 annetun lain 10 §:ssä säädetään, että rataverkon haltijalle tarjotaan kannustimia infrastruktuurin takaamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja maksujen alentamiseksi kiinnittäen huomiota turvallisuuteen sekä infrastruktuuripalvelun laadun ylläpitämiseen ja parantamiseen.

54 Kyseinen jäsenvaltio lisää, että Slovenian rautatiet -yhtiön uudelleenjärjestely, jolla kyseinen yhtiö jaetaan kolmeen tytäryhtiöön, joista ensimmäinen vastaa matkustajaliikenteestä, toinen tavaraliikenteestä ja kolmas rataverkon haltijan tehtävistä, mahdollistaa rataverkon haltijalle huomattavasti suuremman kaupallisen riippumattomuuden, joten kannustinjärjestelmän tehokkuutta koskevat vaatimukset täyttyvät.

55 Slovenian tasavalta huomauttaa direktiivin 2001/14 11 artiklan puutteellista täytäntöönpanoa koskevasta kanneperusteesta, että 16.12.2010 annetulla lailla lisättiin rautatieliikennelain 15 quinquies §:ään kaksi uutta momenttia, jotka muodostavat oikeudellisen perustan sellaisen asetuksen säännöksen antamiselle, jonka nojalla voidaan myöhemmin vahvistaa suorituskannustinjärjestelmä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

56 On huomautettava, että edellä 32 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.

57 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että Slovenian tasavallan väitteet perustuvat ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön komission kyseiselle jäsenvaltiolle 9.10.2009 osoittamassa perustellussa lausunnossa asettaman määräajan päättymisen jälkeen tehtyihin muutoksiin.

58 Tässä tilanteessa on hyväksyttävä komission kanteensa tueksi esittämät toinen ja kolmas kanneperuste.

Rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävän käyttömaksun laskemista koskeva neljäs kanneperuste

Asianosaisten lausumat

59 Komissio esittää, ettei Slovenian tasavalta ole noudattanut direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ottanut käyttöön sellaista vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävien infrastruktuurimaksujen laskentatapaa, joka perustuisi suoraan liikenteen harjoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

60 Komissio moittii Slovenian tasavaltaa myös siitä, ettei se ole mainitun direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteidensa vastaisesti vahvistanut oikeussääntöjä, joiden perusteella voitaisiin varmistaa, että kaikki markkinalohkot tosiasiassa kestävät lisähinnat, joita peritään rataverkon haltijalle aiheutuvien kustannusten kattamiseksi täysimääräisesti.

61 Slovenian tasavalta väittää, että rautatieliikennelain 15 quinquies §:n 3 momenttiin lisättiin 16.12.2010 annetulla lailla säännös, jonka nojalla kaikista vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävä infrastruktuurimaksu vastaa suuruudeltaan suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvia kustannuksia.

62 Kyseinen jäsenvaltio lisää, että julkisen rautatieinfrastruktuurin reittien jakamisesta ja käyttömaksuista 24.12.2009 annetun asetuksen (uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi; Uradni list RS, nro 113/09) mukaisesti käyttömaksujen määrä määritetään tietyn junatyypin käyttämisestä aiheutuvien kustannusten, joita ovat erityisesti raiteiden ylläpidosta, junien liikennöinnistä ja liikenteenohjauksesta aiheutuvat kustannukset, perusteella.

63 Slovenian tasavalta esittää myös, että mainitun asetuksen muuttaminen on käynnissä ja että siihen on tarkoitus lisätä säännös tavasta, jolla varmistettaisiin, että markkinalohko tosiasiassa kestää lisähinnat, joita peritään rataverkon haltijalle aiheutuvien kustannusten kattamiseksi täysimääräisesti.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

64 Edellä tämän tuomion 32 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.

65 Slovenian tasavalta on käsiteltävässä asiassa vedonnut perusteluissaan sellaisiin lakien ja asetusten muutoksiin, jotka on toteutettu sen jälkeen, kun komission 9.10.2009 kyseiselle jäsenvaltiolle osoittamassa perustellussa lausunnossa asetettu määräaika oli päättynyt, eikä tällaisia perusteluja voida näin ollen hyväksyä.

66 On huomautettava, että direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn mukaan vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävät infrastruktuurimaksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kyseisen artiklan 4 tai 5 kohdan tai kyseisen direktiivin 8 artiklan soveltamista.

67 Tästä on todettava, että koska 10.4.2008 annetun asetuksen 21 §:n 2 momentissa säädetään, että käyttömaksujen määrä lasketaan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvien kustannusten perusteella, sen on katsottava vastaavan direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

68 On kuitenkin riidatonta, että rautatieliikennelain 15 §:ssä säädettiin ennen 16.12.2010 annetun lain voimaantuloa, että infrastruktuurin käyttöoikeusmaksun laskemisessa oli otettava huomioon ”liikenneinfrastruktuurin käytöstä muissa alajärjestelmissä, erityisesti maantieliikenteessä, perittävä maksu”. Tällaisella perusteella ei ole selvästikään suoraa yhteyttä rautatieliikenteen harjoittamiseen.

69 Niinpä on hyväksyttävä direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan rikkomista koskeva komission neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa.

70 Direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevasta neljännen kanneperusteen toisesta osasta on huomautettava, että kyseisessä säännöksessä säädetään, että saadakseen rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti jäsenvaltio voi markkinoiden niin salliessa periä lisähintoja. Jäsenvaltioilla ei sen sijaan ole kyseisen säännöksen nojalla velvollisuutta säätää kansallisessa lainsäädännössään menettelytavoista, joiden mukaan rataverkon haltijan on määritettävä markkinalohkojen kyky vastata mahdollisista lisäkustannuksista, ja olosuhteista, joissa niiden on tämä tehtävä (asia C-556/10, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.2013, 89 kohta).

71 Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että komission 9.10.2009 päivätyssä perustellussa lausunnossa Slovenian tasavallalle asettaman määräajan päättyessä missään Slovenian oikeuden säännöksessä ei säädetty, että rataverkon haltijalle aiheutuvien kustannusten kattamiseksi täysimääräisesti oli tarpeen varmistaa, että kukin markkinalohko tosiasiassa kestää lisähinnat.

72 Niinpä myös direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevaa komission neljännen kanneperusteen toista osaa on pidettävä perusteltuna.

73 Kaiken edellä esitetyn perusteella on yhtäältä todettava, että Slovenian tasavalta ei ole noudattanut

— direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan eikä

— direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan

mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt mainittujen säännösten noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin, ja toisaalta hylättävä komission kanne muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

74 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaan on niin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska osa vaatimuksista on ratkaistu komission ja osa Slovenian tasavallan hyväksi, kumpikin on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

75 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, joten Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Slovenian tasavalta ei ole noudattanut

— yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/51/EY, 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden

infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/49/EY, 14 artiklan 2 kohdan eikä

— **direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan**

— **mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt mainittujen säännösten noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Euroopan komissio, Slovenian tasavalta, Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset