Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä helmikuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Liikenne — Yhteisön rautateiden kehittäminen — Direktiivin 91/440/ETY 6 artiklan 3 kohta ja liite II — Direktiivin 2001/14/EY 4 artiklan 2 kohta ja 14 artiklan 2 kohta — Rataverkon haltija — Organisatorinen riippumattomuus ja päätöksenteon riippumattomuus — Holdingrakenne — Direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohta ja 8 artiklan 1 kohta — Maksujen vahvistaminen suorien kustannusten perusteella — Hinnoittelu — Suorat kustannukset — Kokonaiskustannukset — Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohta — Kustannusten vähentämiseen tähtäävien kannustinten puuttuminen — Direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohta — Direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohta — Sääntelyelin — Toimivalta

Asiassa C-556/10,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.11.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja H. Støvlbæk, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja N. Graf Vitzthum, avustajanaan advocaat R. Van der Hout,

vastaajana,

jota tukevat

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

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Fiorentino, prosessiosoite Luxemburgissa,

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: saksa.

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.5.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY (EYVL L 237, s. 25), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2001/12/EY (EYVL L 75, s. 1; 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 23.10.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/58/EY (EUVL L 315, s. 44; jäljempänä direktiivi 2001/14), 4 artiklan 2 kohdan, 14 artiklan 2 kohdan sekä 6 artiklan 2 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 30 artiklan 4 kohdan, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan,

— kun se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yksikkö, jonka tehtäväksi direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot on annettu, on rautatieliikennepalveluja tarjoavasta yrityksestä riippumaton

— kun se ei ole tarjonnut kannustimia kustannusten vähentämiseksi

— kun se ei ole varmistanut rautatieinfrastruktuurin hinnoittelua koskevien direktiivin 2001/14 säännösten asianmukaista täytäntöönpanoa ja

— kun se ei ole antanut direktiivin 2001/14 30 artiklassa tarkoitetulle sääntelyelimelle tiettyjä tietojensaantia ja seuraamuksia koskevia toimivaltuuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 91/440

2 Direktiivin 91/440 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”rautatieverkon tulevaa kehitystä ja tehokasta käyttöä voidaan helpottaa erottamalla kuljetuspalvelujen tarjoaminen ja infrastruktuurin ylläpito; tämän tilanteen vuoksi näitä kahta toimintaa on hoidettava erillisinä ja niillä on oltava erillinen kirjanpito”.

3 Direktiivin 6 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rautatieyritysten liikenteen harjoittamiseen liittyvästä liiketoiminnasta ja rautateiden infrastruktuurin hoitoon liittyvästä liiketoiminnasta pidetään erillisiä tuloslaskelmia ja taseita ja että nämä julkaistaan erillisinä. Jommallekummalle toiminnalle maksettavaa julkista rahoitusta ei saa siirtää toiselle.

Kummankin toiminnan kirjanpitoa on hoidettava siten, että siitä ilmenee tämä kielto.

2. Jäsenvaltiot saavat myös määrätä, että tämä erottaminen edellyttää erillisten yksiköiden perustamista yksittäiseen yritykseen tai että rautateiden infrastruktuurin hallintoa hoitaa erillinen yksikkö.

3. 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 investoinnit, kunnossapidon ja rahoituksen.”

4 Direktiivin 10 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Direktiivin 2001/14/EY 30 artiklan mukaisesti perustettu sääntelyelin tai muu yhtä riippumaton elin valvoo kilpailua rautatiepalvelumarkkinoilla, mukaan lukien rautateiden tavaraliikennemarkkinat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailupolitiikkaa ja alan toimivaltaisia instituutioita koskevaa yhteisön kansallista sääntelyä.

Tämä elin perustetaan edellä mainitun direktiivin 30 artiklan 1 kohdan säännösten mukaisesti. Hakijat tai asiasta kiinnostuneet osapuolet voivat tehdä valituksen tälle elimelle, jos ne katsovat joutuneensa epäoikeudenmukaisen kohtelun tai syrjinnän kohteeksi tai muulla tavoin loukatuksi. Sääntelyelin tekee valituksen johdosta tai tarvittaessa omasta aloitteestaan mahdollisimman nopeasti päätöksen asianmukaisista toimenpiteistä markkinoiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi. Tässä tapauksessa sovelletaan edellä mainitun direktiivin 30 artiklan 6 kohtaa ja 31 artiklaa, jotta varmistetaan tarvittava mahdollisuus tuomioistuinvalvontaan ja valvontaelinten yhteistyö.”

5 Direktiivin 91/440 liitteessä II luetellaan kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut olennaiset toiminnot seuraavasti:

”– 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 tarjoamisen [yhteydessä täytettävien] julkisen palvelun velvoitteiden noudattamisen seuranta.”

Direktiivi 2001/14

6 Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 12, 16, 20, 40 ja 46 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(12) Jäsenvaltioiden asettamissa puitteissa hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien olisi kannustettava rautateiden [rataverkon haltijoita] optimoimaan infrastruktuurinsa käyttö.

– –

(16) Infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämisjärjestelmien olisi mahdollistettava rehellinen kilpailu rautatiepalvelujen tarjonnassa.

– –

(20) On syytä sallia [rataverkon haltijoiden] jonkinasteinen joustavuus, jotta mahdollistetaan infrastruktuuriverkon tehokkaampi hyödyntäminen.

– –

(40) Rautateiden infrastruktuuri on luonnollinen monopoli. Tämän vuoksi on tarpeen tarjota [rataverkon haltijoille] kannustimia kustannusten vähentämiseksi ja infrastruktuurin hallinnoinnin tehostamiseksi.

– –

(46) Rautateiden infrastruktuurin tehokas hallinto ja oikeudenmukainen ja ketään syrjimätön käyttö edellyttävät sellaisen sääntelyelimen perustamista, joka valvoo näiden yhteisön sääntöjen soveltamista ja toimii muutoksenhakuelimenä riippumatta mahdollisuudesta hakea muutosta tuomioistuimelta.”

7 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä määritellään periaatteet ja menettelytavat, joita sovelletaan rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen määrittämiseen ja perimiseen sekä rautateiden infrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiseen.”

8 Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoitteluperiaatteet ottaen kuitenkin huomioon hallinnon riippumattomuus, josta säädetään direktiivin 91/440/ETY 4 artiklassa.

Ottaen huomioon mainittu hallinnon riippumattomuus, jäsenvaltioiden on myös vahvistettava hinnoittelun erityissäännöt tai annettava asiaa koskeva valtuutus [rataverkon haltijalle]. Infrastruktuurin käyttömaksujen määrittelystä ja perimisestä vastaa [rataverkon haltija].

2. Jos [rataverkon haltija] ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan tai päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton, tässä luvussa esitetyt muut toiminnot kuin maksujen perimisen suorittaa hinnoitteluelin, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton.”

9 Direktiivin 2001/14 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava vaatimukset ja tarvittaessa myös ennakkomaksut sen varmistamiseksi, että tavanomaisissa liikeolosuhteissa ja kohtuullisen ajanjakson aikana [rataverkon haltijan] tileissä ovat keskenään tasapainossa toisaalta infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, muista kaupallisista toimista aiheutuvat ylijäämät ja valtion rahoitus sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvat menot.

Jäsenvaltio voi 7 ja 8 artiklassa säädettyjen hinnoitteluperiaatteiden puitteissa edellyttää, että [rataverkon haltija] saattaa tilinsä tasapainoon ilman valtion rahoitusta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sitä, että pitkän aikavälin tavoitteena saattaa olla se, että infrastruktuurin käyttäjä kattaa kaikkien liikennemuotojen infrastruktuurikustannukset tasapuolisen ja syrjimättömän liikennemuotojen välisen kilpailun pohjalta, jos rautatieliikenne pystyy kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa.

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.

– –

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

10 Direktiivin 7 artiklan 3–5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. 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.

4. Infrastruktuurin käyttömaksuun voi sisältyä maksu, jossa otetaan huomioon kapasiteetin niukkuus määriteltävällä infrastruktuurin osalla aikoina, jolloin se on ylikuormitettu.

5. Infrastruktuurin käyttömaksua voidaan tarkistaa junan toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten kustannusten huomioon ottamiseksi. Tällainen tarkistus on suhteutettava aiheutetun vaikutuksen suuruuteen.”

11 Direktiivin 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. [Rataverkon haltija] voi tulevia erityisiä investointihankkeita tai sellaisia erityisiä investointihankkeita varten, jotka on saatettu päätökseen aikaisintaan viisitoista vuotta ennen tämän direktiivin voimaantuloa, määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat kyseisten hankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin, jos hankkeet lisäävät tehokkuutta ja/tai kustannusvaikuttavuutta ja jos niihin ei muuten voida tai olisi voitu ryhtyä. Tällaisiin maksujärjestelyihin voi myös sisältyä uusiin investointeihin liittyvien riskien jakamista koskevia sopimuksia.”

12 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sen estämättä, mitä tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, kaikissa alennuksissa, joita [rataverkon haltija] antaa rautatieyrityksiltä mistä tahansa palveluista perimistään maksuista, on noudatettava tässä artiklassa vahvistettuja perusteita, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perustamissopimuksen 81, 82, 86 ja 87 artiklan soveltamista.”

13 Direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa periaatteet infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiselle rajoittamatta kuitenkaan hallinnon riippumattomuutta, josta säädetään direktiivin 91/440/ETY 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.”

14 Direktiivin 30 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntelyelin”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on perustettava sääntelyelin – –. Elimen on toimittava tässä artiklassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti, joiden mukaan muutoksenhaku- ja lainsäädäntötehtävät voidaan antaa erillisten elinten tehtäväksi.

2. Hakijalla on oikeus vedota sääntelyelimeen, jos se katsoo tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi erityisesti [rataverkon haltijan] tai tapauskohtaisesti rautatieyrityksen tekemissä päätöksissä, jotka koskevat:

– –

3. Sääntelyelimen on varmistettava, että [rataverkon haltijan] määräämät maksut ovat II luvun mukaisia ja ketään syrjimättömiä. – –

4. Sääntelyelimellä on oikeus pyytää [rataverkon haltijalta], hakijoilta ja muulta kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalta kolmannelta osapuolelta asiaa koskevia tietoja, jotka on toimitettava viipymättä.

5. Sääntelyelimen on ratkaistava valitukset ja toteutettava toimet tilanteen korjaamiseksi kahden kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta.

Sen estämättä, mitä 6 kohdassa säädetään, sääntelyelimen tekemä päätös sitoo kaikkia niitä, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan.

_ _”

Saksan oikeus

15 Yleisen rautatielain (Allgemeines Eisenbahngesetz; BGBl. I, s. 2396), joka annettiin 27.12.1993 ja jota muutettiin 29.7.2009 annetulla lailla (BGBl. I, s. 2542; jäljempänä yleinen rautatielaki), 5a §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rautatievalvontaviranomaiset voivat tehtäviään hoitaessaan toteuttaa niitä, joita 5 §:n 1 momentissa mainitut säännökset velvoittavat, koskevia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen 5 §:n 1 momentissa mainittujen säännösten todettujen rikkomisten poistamiseksi ja tulevien rikkomisten estämiseksi.”

16 Yleisen rautatielain 9a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) Rautateiden julkisten haltijoiden on oltava oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieliikennettä harjoittavista yrityksistä riippumattomia, kun kyse on reittien käyttöoikeuksien myöntämistä ja infrastruktuurimaksuja koskevasta päätöksenteosta. Ensimmäisessä virkkeessä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi

1. rautatieyrityksissä, jotka toimivat sekä rautatieliikennettä harjoittavina yrityksinä että rautateiden haltijoina, nämä tehtävät on erotettava yhden tai useamman erillisen yrityksen hoidettaviksi

2. rautateiden haltijan ja kolmansien väliset sopimukset on muotoiltava siten, että rautateiden haltijan organisatorinen riippumattomuus taataan

3. ainoastaan rautateiden haltijan henkilöstön, joka ei hoida tehtäviä rautatieliikennettä harjoittavissa yrityksissä tai niihin sidoksissa olevissa yrityksissä, on sallittava tehdä päätökset liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista

4. kolmansien rautateiden haltijalle tai sen henkilöstölle antamia ohjeita, jotka koskevat päätöksiä liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista, on pidettävä kiellettyinä

5. edellä 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa yrityksissä on laadittava, pidettävä voimassa ja julkaistava yrityksen sisäisiä määräyksiä, jotka estävät rautateiden haltijan ulkopuolisia kolmansia vaikuttamasta päätöksiin liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista; kyseisissä määräyksissä on erityisesti määrättävä, mitä erityisiä velvollisuuksia työntekijöillä on tällaisen vaikuttamisen estämiseksi; rautateiden haltijat ovat lisäksi velvollisia antamaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen vaatimuksesta viimeksi mainitulle kyseisten määräysten noudattamisen valvomisen tehtäväkseen saaneen nimen; tehtävän saaneen on esitettävä kerran vuodessa toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle kertomus ilmenneistä ongelmista ja niiden poistamiseksi toteutetuista toimenpiteistä

6. edellä 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa yrityksissä on nimettävä eri henkilöitä hallintoneuvoston jäseniksi; rautateiden haltijan hallintoneuvostoon ei voi kuulua 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen yritysten hallintoneuvostojen jäseniä eikä niiden henkilöstöön kuuluvia henkilöitä; tämä säännös koskee myös emoyhtiön muunlaista osallistumista.”

17 Kyseisen lain 14 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rautateiden haltijoiden on määritettävä maksunsa 26 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdan nojalla annettavan asetuksen perusteella siten, että niille 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen pakollisten palvelujen suorittamisesta aiheutuneet kokonaiskustannukset sekä markkinoilta saatava katetuotto kompensoidaan. Tässä yhteydessä ne voivat periä maksuja, jotka ovat korkeampia kuin rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset, ja tällöin voidaan tehdä ero sekä rautateiden kaukohenkilöliikenteen, rautateiden lähihenkilöliikenteen tai rautateiden tavaraliikenteen palvelujen että näiden liikennepalvelujen sisäisten markkinalohkojen välillä ja on taattava etenkin kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen kilpailukyky. Maksut eivät saa kuitenkaan olla toisessa virkkeessä kyseessä olevassa tapauksessa markkinalohkon osalta niin korkeita, että ne ylittävät rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset sekä markkinoilta saatavan katetuoton. Asetuksessa, joka annetaan 26 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdan nojalla,

1. voidaan hyväksyä poikkeuksia ensimmäisen virkkeen mukaisesta maksujen määrittämisestä, jos kustannukset katetaan muulla tavalla, tai

2. toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle voidaan antaa oikeus vapauttaa sen jälkeen, kun se on kuullut sähköstä, kaasusta, televiestinnästä, postista ja rautateistä vastaavaa liittovaltion virastoa (sääntelyelin), yleisesti sovellettavalla päätöksellä kaikki rautateiden haltijat yleisesti ensimmäisen virkkeen mukaisten vaatimusten noudattamisesta.”

18 Yleisen rautatielain 14c §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Sääntelyelin voi tehtäviään hoitaessaan toteuttaa rautateiden infrastruktuuria hoitavia julkisia yrityksiä koskevia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen rautateiden infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevia rautatieoikeuden säännöksiä ja määräyksiä koskevien todettujen rikkomisten poistamiseksi ja tulevien rikkomisten estämiseksi.

(2) Niiden tahojen, joilla on infrastruktuurin käyttöoikeus, rautateiden infrastruktuuria hoitavien julkisten yritysten ja niiden henkilöstön on sallittava, että sääntelyelin ja sen edustajat saavat tehtäviensä hoitamista varten

1. pääsyn liiketiloihin ja laitteisiin yleisinä aukioloaikoina ja

2. tutustua kirjanpitokirjoihin, liikeasiakirjoihin, tiedostoihin ja muihin asiakirjoihin ja tallentaa ne muistiin soveltuvien tietovälineiden avulla.

(3) Niiden tahojen, joilla on infrastruktuurin käyttöoikeus, rautateiden infrastruktuuria hoitavien julkisten yritysten ja niiden henkilöstön on toimitettava sääntelyelimelle ja sen edustajille kaikki niiden tehtävien hoitamista varten tarpeelliset

1. tiedot

2. todisteet

3. apuvälineet ja liitännäispalvelut.

Tämä koskee myös käynnissä olevia tai päättyneitä neuvotteluita, jotka koskevat infrastruktuurimaksujen ja muiden maksujen määrää. Tietojen on oltava paikkansapitäviä ja vilpittömässä mielessä annettuja. Se, joka on velvollinen antamaan tietoja, voi kieltäytyä vastaamasta sellaisiin kysymyksiin, joihin vastaaminen altistaisi sen tai siviiliprosessilain 383 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa kuvaillun henkilön vaaralle joutua syytteeseen tai hallinnollista rikkomusta koskevaan menettelyyn.

(4) Sääntelyelin voi saattaa tämän lain nojalla antamansa määräyksen voimaan hallinnollisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Uhkasakon määrä voi olla korkeintaan 500 000 euroa.”

19 Deutsche Bahn AG:n (jäljempänä DB AG) ja Deutsche Bahn Netz AG:n (jäljempänä DB Netz) välillä 1.6.1999 tehdyn määräysvallan hankkimista ja voiton siirtoa koskevan sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 2.5.2005 tehdyllä sopimuksella, 1 artiklassa, jonka otsikko on ”DB Netz[in] johto”, määrätään seuraavaa:

”DB Netz[in] oikeudellista ja organisatorista riippumattomuutta koskevasta periaatteesta ei poiketa silloin, kun kyseessä ovat päätökset liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista. [DB AG] ei anna mitään ohjeita, jotka vaarantavat kyseisen periaatteen toteutumisen.”

20 DB Netzin hallituksen työjärjestyksen, jota on muutettu siten, että muutos tuli voimaan 9.5.2005, 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Päätöksenteko”, määrätään seuraavaa:

”_ _

3. Hallituksen jäsenet, jotka hoitavat tehtäviä DB Netz[iin] sidoksissa olevissa rautatieliikennettä harjoittavissa yrityksissä tai yrityksissä, jotka ovat sidoksissa viimeksi mainittuihin yrityksiin, eivät osallistu äänestykseen tehtäessä päätöksiä liikenteen aikataulusta, junareittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista. He eivät voi myöskään osallistua kyseisten päätösten valmisteluun.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa

21 Komissio lähetti toukokuussa 2007 kyselylomakkeen Saksan viranomaisille varmistaakseen, että Saksan liittotasavalta on pannut rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta 26.2.2001 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/12 ja direktiivin 2001/13 (EYVL L 75, s. 26) sekä direktiivin 2001/14 täytäntöön. Saksan liittotasavalta vastasi tähän kyselyyn 25.9.2007 päivätyllä kirjeellä ja 14.12.2007 päivätyllä täydentävällä kirjeellä.

22 Komissio totesi 26.6.2008 päivätyssä kirjeessä, että Saksan rautatiealan lainsäädännön ja direktiivin 91/440 sekä rautatieyritysten toimiluvista 19.6.1995 annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY (EYVL L 143, s. 70) ja direktiivin 2001/14 välillä oli eroja, ja osoitti Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen direktiivien noudattamiseksi.

23 Kyseinen jäsenvaltio vastasi viralliseen huomautukseen 22.10.2008 päivätyllä kirjeellä.

24 Komissio lähetti 24.2.2009 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se moitti Saksan liittotasavaltaa uusista rikkomisista, jotka perustuivat direktiiveihin 2001/14 ja 91/440 yhdessä luettuina ja koskivat infrastruktuurimaksuja ja Saksan sääntelyelimen toimivaltaa.

25 Saksan liittotasavalta vastasi täydentävään viralliseen huomautukseen 17.4.2009 päivätyllä kirjeellä.

26 Komissio lähetti 9.10.2009 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti jäsenvaltiota toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

27 Saksan liittotasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 3.12.2009 päivätyllä kirjeellä ja kiisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta komissio oli sitä moittinut.

28 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Saksan liittotasavallan vastaukseen, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

29 Unionin tuomioistuimen presidentin 19.5.2011 antamalla määräyksellä Tšekin tasavalta ja Italian tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Saksan liittotasavallan vaatimuksia.

Kanne

Kanneperuste, joka koskee yksikön, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettujen olennaisten toimintojen suorittaminen, riippumattomuutta

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

30 Komissio väittää, että yksikön, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettujen olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava taloudellisesti eikä ainoastaan oikeudellisesti riippumaton yrityksestä, joka tarjoaa rautatieliikennepalveluja.

31 Se väittää tässä yhteydessä, että vaikka direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ei edellytetä nimenomaisesti, että yksikkö, jonka tehtäväksi on annettu olennaisten toimintojen suorittaminen, on ”riippumaton” yhtiöistä, jotka tarjoavat rautatieliikennepalveluja, kyseisessä säännöksessä käytetyn ilmaisun ”yritykset” on kuitenkin tulkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kattavan kaikki sellaiset yksiköt, jotka siitä huolimatta, että ne ovat oikeudellisesti erillisiä, toimivat ”taloudellisena kokonaisuutena”.

32 Komissio katsoo, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että rataverkon haltijan harjoittamat olennaiset toiminnot on hoidettava yksikössä, joka sen lisäksi, että se on rautatieyrityksistä oikeudellisesti erillinen, on myös näistä organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton.

33 Komissio väittää seuraavaksi, että kun näitä olennaisia toimintoja suorittaa yhtiö – kuten DB Netz –, joka ei ole riippumaton rautatiealan holdingyhtiöstä, on arvioitava, missä määrin ja millä edellytyksillä yhtiötä, joka toimii lisäksi rataverkon haltijana, jonka tehtävänä on näiden samojen olennaisten toimintojen suorittaminen, voidaan pitää ”riippumattomana” yrityksestä, joka tarjoaa rautatieliikennepalveluita, eli holdingyhtiöstä ja yhtiöistä, jotka eivät ole riippumattomia mainitusta holdingyhtiöstä ja jotka tarjoavat henkilö- ja tavarankuljetuspalveluja, siitä huolimatta, että yhtiö ja mainittu yritys kuuluvat samaan konserniin.

34 Saksan liittotasavalta ei ole komission mukaan kuitenkaan ottanut käyttöön tehokkaita mekanismeja DB Netzin eli rataverkon haltijan organisatorisen riippumattomuuden ja päätöksenteon riippumattomuuden takaamiseksi eikä sen takaamiseksi, että tämä suorittaa direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot riippumattomasti. Komissio päättelee tästä, että jäsenvaltio ei ole näin ollen noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan eikä 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

35 Sen tutkimiseksi, voivatko jäsenvaltiot osoittaa, että niiden rautatiealan kansalliset holdingyhtiöt tai muut sääntelyelimet takaavat olennaisilta toiminnoilta edellytettävän riippumattomuuden ja sen, että eturistiriidat vältetään, komissio on jo vuonna 2006 tuonut julki perusteet, joiden perusteella se tarkastelee direktiivissä 2001/14 edellytettyä riippumattomuutta ja tämän riippumattomuuden takaamiseksi säädettyjä toimenpiteitä. Komission mukaan kyse on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan KOM(2006) 189, joka liittyy 3.5.2006 julkaistuun ensimmäisen rautatiepaketin täytäntöönpanoa koskevaan Euroopan parlamentin, neuvoston, talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean kertomukseen, liitteessä 5 (jäljempänä liite 5) mainituista perusteista.

36 Tästä komissio väittää ensimmäiseksi, että rautateiden sääntelyviranomaisen kaltaisen riippumattoman viranomaisen tai kolmannen on valvottava riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista. Kilpailijoilla pitäisi olla mahdollisuus valittaa siinä tapauksessa, että riippumattomuutta koskevaa vaatimusta ei noudateta. Komissio katsoo, ettei Saksan liittotasavalta noudata kumpaakaan näistä säännöksistä.

37 Komission mukaan yleisen rautatielain 5a §:stä nimittäin ilmenee, että Eisenbahn-Bundesamt (liittovaltion rautatievirasto) saa soveltaa ainoastaan sellaisia riippumattomuutta koskevia säännöksiä, jotka ovat jo osa Saksan lainsäädäntöä, kuten yleisen rautatielain 9a §:n säännöksiä. Eisenbahn-Bundesamtilla ei ole toimivaltaa toteuttaa rakenteellisia toimenpiteitä, kuten muuttaa holdingyhtiön organisaatiorakennetta, tehdä päätöksiä, jotka koskevat rataverkon haltijan organisaatiorakennetta holdingyhtiöön nähden, vaihtaa johtajia, jotka eivät täytä riippumattomuutta koskevaa edellytystä, tai muuttaa direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen hallinnointia koskevia organisatorisia menettelyjä.

38 Komissio katsoo toiseksi, että on oltava olemassa säännöksiä tai ainakin sopimusmääräyksiä, jotka koskevat riippumattomuutta holdingyhtiön ja yksikön, jonka tehtävänä on näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, välisessä suhteessa samoin kuin viimeksi mainitun yksikön ja muiden rautatiepalveluja tarjoavien konserniin kuuluvien yritysten tai muiden holdingyhtiön määräysvallassa olevien elimien, muun muassa yksikön, jonka tehtävänä on näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, yhtiökokouksen välisessä suhteessa.

39 Komissio väittää, että yleisen rautatielain 9a §, joka sisältää riippumattomuutta koskevia säännöksiä, ja määräysvallan hankkimista ja voiton siirtoa koskevan sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan kaltaiset rautatiealan holdingyhtiön sisäiset säännöt, joissa kielletään DB AG:tä antamasta ohjeita, jotka vaarantavat DB Netzin oikeudellisen ja organisatorisen riippumattomuuden siltä osin kuin kyse on päätöksistä liikenteen aikataulusta, reittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja infrastruktuurimaksuista, ovat suojatoimenpiteitä, jotka eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen riippumattomuuden takaamiseksi, eturistiriitojen välttämiseksi ja elimen, jonka tehtävänä on olennaisten toimintojen suorittaminen, vapauttamiseksi holdingyhtiön määräysvallasta.

40 Komissio katsoo kolmanneksi, että holdingyhtiön hallituksen jäsenet ja muiden holdingyhtiön yritysten hallitusten jäsenet eivät saa kuulua yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitukseen.

41 Komission mukaan olisi nimittäin vaikea väittää, että yksikön, jonka tehtävänä on näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitus olisi päätöksenteossaan riippumaton holdingyhtiön hallituksesta, jos molemmat hallitukset muodostuisivat samoista henkilöistä. Se huomauttaa, että mikään säännös ei ole esteenä tällaiselle tilanteelle.

42 Neljänneksi missään säännöksessä ei kielletä yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, hallituksen jäseniä ja ylempää johtoa, joka vastaa näiden olennaisten toimintojen suorittamisesta, vastaanottamasta kohtuullisessa ajassa siitä, kun he ovat lopettaneet työskentelyn mainitussa yksikössä, ylemmän johdon tehtävää holdingyhtiössä tai muissa sen määräysvallassa olevissa elimissä.

43 Tällaisia säännöksiä ei nimittäin ole olemassa Saksassa, ja käytännössä useat DB Netzin johtajat ovat siirtyneet tästä yksiköstä holdingyhtiöön tai muihin tytäryhtiöihin.

44 Komissio väittää viidenneksi, että yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitus on nimitettävä selkeästi määritettyjen edellytysten mukaisesti ja nimitykseen on liityttävä oikeudellisia velvoitteita, joilla taataan sen päätöksenteon täysi riippumattomuus. Hallitus olisi nimitettävä ja erotettava riippumattoman viranomaisen valvonnassa.

45 Kuudenneksi komissio katsoo, että yksiköllä, jonka tehtävänä on kyseisten olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava oma henkilöstö ja että yksikön on sijaittava erillisissä tai suojatuissa tiloissa. Kyseisen yksikön työjärjestyksessä tai sen tekemissä työsopimuksissa pitäisi mainita selvästi, että yhteydet holdingyhtiöön ja muihin sen määräysvallassa oleviin yhtiöihin rajoittuvat näiden olennaisten toimintojen suorittamiseen liittyvään viralliseen kanssakäymiseen. Tietojärjestelmiin pääsyä olisi suojattava siten, että näiden samojen olennaisten toimintojen riippumattomuus taataan.

46 Saksan liittotasavallan hallitus väittää, että direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa ei edellytetä täydellistä taloudellista riippumattomuutta vaan pelkästään rataverkon haltijan oikeudellista, organisatorista tai päätöksenteon riippumattomuutta tehtäessä tiettyjä selkeästi määritettyjä päätöksiä, kuten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin liitteen II kanssa, mukaisia päätöksiä reittien jakamisesta ja infrastruktuurimaksuista.

47 Jäsenvaltio väittää, että liitteessä 5 vahvistetut riippumattomuutta koskeviin todisteisiin liittyvät arviointiperusteet eivät ole yhteneviä nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellisten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan sitovien säännösten kanssa. Lisäksi asiakirjaa, joka sisältää liitteen 5, ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eikä se muodosta sitovaa oikeudellista toimea. Liitteeseen 5 ei siis voida vedota tässä menettelyssä.

48 Italian tasavalta osallistuu oikeudenkäyntiin väliintulijana ainoastaan tukeakseen niitä perusteluja, joita Saksan liittotasavalta esitti vastauksessaan komission nyt käsiteltävään kanneperusteeseen.

49 Italian tasavalta muistuttaa, että unionin lainsäätäjän asettama rautatieliikenteen ja infrastruktuurin hallinnointiin liittyvien tehtävien erillisyyttä koskeva velvoite on kirjanpidollinen.

50 Se korostaa sitä, että komission lähestymistapa on holdingyhtiön mallin osalta ristiriitainen siltä osin kuin komissio päätyy yhteensoveltumattomuutta koskevaan olettamaan, koska malli voi, vaikka se on oikeudellisesti tunnustettu, olla yhteensoveltuva direktiivien 91/440 ja 2001/14 kanssa ainoastaan siinä tapauksessa, että holdingyhtiöllä ei ole mitään holdingyhtiölle kuuluvia valtaoikeuksia tai se ei käytä mitään niistä.

51 Unionin lainsäädännössä ei ole millään tavalla tarkoitettu asettaa velvoitetta erottaa omistusrakenteita tai ottaa käyttöön organisaatiojärjestelmiä, joilla on vastaavia vaikutuksia hallinnon itsenäisyyteen, vaan on tarkoitettu kunnioittaa jäsenvaltioiden ja yritysten, jotka haluavat ottaa käyttöön erityyppisiä organisaatiomalleja, harkintavaltaa ja taata se.

52 Italian tasavalta ei lainsäädännön sanamuodon eikä sen tarkoituksen perusteella voi hyväksyä komission perustelua, jonka mukaan direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot pitäisi antaa yksiköille, jotka eivät kuulu siihen konserniin, johon rautatieyritys kuuluu.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Komissio arvostelee kanneperusteellaan Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei tämä ole toteuttanut erityistoimenpiteitä, joilla voidaan taata rataverkon haltijan, DB Netzin, jolle on annettu tehtäväksi tiettyjä direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettuja olennaisia toimintoja, vaikka se on rautatieliikenneyrityksiä omistavan holdingyhtiön, DB AG:n, omistuksessa, riippumattomuus.

54 Komissio katsoo, että jotta taataan se, että tämä yksikkö on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, asianomaisen jäsenvaltion on annettava liitteestä 5 ilmenevän kaltaisia erityisiä ja yksityiskohtaisia säännöksiä.

55 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 91/440 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetään ainoastaan, että rautatieyritysten liikenteen harjoittamiseen liittyvän liiketoiminnan kirjanpito ja rautateiden infrastruktuurin hallinnointiin liittyvän liiketoiminnan kirjanpito pidetään erillään toisistaan ja että rautatieyritysten liikenteen harjoittamiseen liittyvän liiketoiminnan ja rautateiden infrastruktuurin hallinnointiin liittyvän liiketoiminnan erottaminen toisistaan voidaan toteuttaa perustamalla erillisiä yksiköitä yksittäiseen yritykseen, kuten holdingyhtiössä tehdään.

56 Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa kuitenkin säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rautateiden infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien kannalta olennaiset, kyseisen direktiivin liitteessä II luetellut toiminnot annetaan tehtäväksi sellaisille elimille tai yrityksille, jotka eivät itse harjoita rautatieliikennettä, ja että organisatorisista rakenteista riippumatta tämä on voitava osoittaa.

57 Joka tapauksessa direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohta ja 14 artiklan 2 kohta edellyttävät, että yksiköt, joiden tehtävänä on hinnoittelu ja käyttöoikeuksien myöntäminen, ovat oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumattomia.

58 Nyt käsiteltävässä asiassa DB Netz on rataverkon haltija ja se on integroitu DB AG:hen, joka holdingyhtiönä myös valvoo rautatieyrityksiä. Jotta DB Netz voi hoitaa hinnoittelusta ja käyttöoikeuksien myöntämisestä muodostuvia tehtäviä, sen on näin ollen oltava oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan DB AG:stä riippumaton.

59 Tältä osin on riidatonta, että DB Netz on DB AG:stä erillinen oikeussubjekti ja että sen hallintoelimet ja varat ovat DB AG:n hallintoelimistä ja varoista erilliset.

60 Muilta osin komissio väittää kanteessaan, että arvioitaessa sellaisen rataverkon haltijan riippumattomuutta, joka DB Netzin tavoin on integroitunut yritykseen, jonka tietyt yksiköt ovat rautatieyrityksiä, on sovellettava liitteessä 5 säädettyjä perusteita.

61 Kyseisen liitteen mukaan on siten niin, että riippumattoman viranomaisen tai kolmannen on valvottava riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista, että on oltava olemassa säännöksiä tai ainakin sopimusmääräyksiä, jotka koskevat riippumattomuutta, että kahden tehtävän samanaikainen hoitaminen on kiellettävä holdingyhtiön eri yritysten johtoelimissä, että johtohenkilöihin on sovellettava karenssiaikaa heidän siirtyessään yksiköstä, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, johonkin toiseen holdingyhtiön yksikköön sekä että rataverkon haltijan hallituksen jäsenten nimittämisen ja heidän erottamisensa on tapahduttava riippumattoman viranomaisen valvonnassa ja että yksiköllä, jonka tehtäväksi on annettu näitä olennaisia toimintoja, on oltava oma henkilöstö ja että yksikön on sijaittava erillisissä tai suojatuissa tiloissa.

62 On ensinnäkin todettava, että liite 5 ei ole oikeudellisesti sitova. Liitettä ei näet ole koskaan julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja se on julkistettu viisi vuotta direktiivin 2001/14 voimaantulon jälkeen, eli kolme vuotta direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. Mainitussa liitteessä lueteltuja perusteita ei siten ollut olemassa direktiivien 91/440 ja 2001/14 täytäntöönpanohetkellä. Tästä ajallisesta erosta riippumatta kyseistä liitettä ja siinä mainittuja perusteita ei myöskään ole sisällytetty direktiiviin 91/440, direktiiviin 2001/14 eikä mihinkään muuhunkaan säädökseen. Näin ollen jäsenvaltiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole ottanut näitä perusteita direktiivien 91/440 ja 2001/14 täytäntöön panemiseksi antamiinsa lakeihin tai asetuksiin.

63 Toiseksi komission tekemää vertailua sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskeviin säännöksiin nähden ei myöskään voida hyväksyä. Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/72/EY (EUVL L 211, s. 55) ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja

neuvoston direktiivissä 2009/73/EY (EUVL L 211, s. 94) nimittäin annetaan sääntelyviranomaiselle laajakantoisia valtaoikeuksia siirtoverkonhaltijan riippumattomuuden valvontaa koskevilta osin. Kummankin direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan sääntelyviranomainen voi esittää vastalauseita asioissa, jotka koskevat henkilöiden nimittämistä siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaaviksi johtohenkilöiksi ja sen hallintoelinten jäseniksi tai näiden erottamista. Kyseisten direktiivien 19 artiklan 3 kohdassa säädetään, että siirtoverkonhaltijaa lukuun ottamatta siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaavalla henkilöllä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä ei saa olla ollut nimitystään edeltävien kolmen vuoden aikana suoraan eikä välillisesti minkäänlaista muuta ammatillista asemaa tai vastuuta, etua tai liikesuhteita missään muussa vertikaalisesti integroituneen yrityksen osassa tai sen määräysvaltaa käyttävässä osakkeenomistajassa. Direktiivien 19 artiklan 4 kohdan mukaan siirtoverkonhaltijan työntekijöillä ei saa olla minkäänlaista muuta asemaa missään muussa energia-alan holdingyhtiön osassa. Sekä direktiivin 2009/72 että direktiivin 2009/73 19 artiklan 7 kohdassa säädetään karenssiajasta siirtoverkonhaltijan palveluksessa toimimisen ja muun vertikaalisesti integroituneen yrityksen palveluksessa toimimisen välillä.

64 Näissä kahdessa direktiivissä siis nimenomaisesti säädetään edellytyksistä, jotka koskevat asemaa verkonhaltijana toimivassa yhtiössä ja karenssiaikoja, toisin kuin direktiivissä 2001/14, jossa ei säädetä perusteita, jotka koskevat sitä riippumattomuutta, joka on varmistettava rataverkon haltijan, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, ja rautatieyhtiöiden välillä, eikä näitä perusteita siis voida johtaa direktiiveistä 91/440 ja 2001/14 eikä Saksan liittotasavallalta voida vaatia niiden noudattamista.

65 Näin ollen on todettava, että pelkästään sen perusteella, että liitteestä 5 ilmeneviä perusteita ei ole pantu täytäntöön Saksan kansallisessa oikeudessa, ei voida päätellä, ettei rataverkon haltijana toimivan DB Netzin päätöksenteko ole DB AG:stä riippumatonta.

66 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita on jätetty väitetyllä tavalla noudattamatta. Juuri komission on siis esitettävä unionin tuomioistuimelle kaikki ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua olettamuksiin (ks. mm. asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok., s. I-3331, 41 kohta; asia C-335/07, komissio v. Suomi, tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9459, 46 kohta ja asia C-390/07, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.12.2009, Kok., s. I-214*, 43 kohta).

67 Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt konkreettisia todisteita, jotka osoittaisivat, ettei DB Netz ole päätöksentekomenettelyltään DB AG:stä riippumaton.

68 Tältä osin muun muassa DB AG:n ja DB Netzin välillä 1.6.1999 tehdyn määräysvallan hankkimista ja voiton siirtoa koskevan sopimuksen 1 artiklasta ja DB Netzin hallituksen työjärjestyksen 4 artiklasta ilmenee, että tietyillä näihin yksityisoikeudellisiin toimiin otetuilla säännöksillä nimenomaan pyritään takaamaan käytännössä DB Netzin päätöksenteon riippumattomuus DB AG:stä.

69 Näin ollen komission oli, kun otetaan huomioon paitsi direktiivien 91/440 ja 2001/14 tavoitteet myös kaikki seikat – mukaan lukien yksityisoikeudelliset seikat –, jotka säätelevät DB Netzin ja DB AG:n välisiä suhteita, osoitettava, ettei DB Netzin päätöksenteko käytännössä ole DB AG:stä riippumaton.

70 Edellä todetusta seuraa, että on hylättävä komission kanneperuste, joka koskee yksikön, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettujen olennaisten toimintojen suorittaminen, riippumattomuutta.

Hinnoittelua koskeva kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

71 Komissio väittää, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

72 Se väittää, että yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentti, jolla Saksan liittotasavalta on pannut mainitut säännökset täytäntöön, on puutteellinen. Kyseisen säännöksen perusteella ei nimittäin voida edelleenkään saada selville varmasti, onko sovellettava direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä suoria kustannuksia koskevaa periaatetta vai direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä kokonaiskustannuksia koskevaa periaatetta ja missä olosuhteissa jompaakumpaa näistä periaatteista on sovellettava.

73 Komission mukaan Saksan liittotasavalta on nähtävästi valinnut kokonaiskustannuksia koskevan periaatteen. Kyseinen jäsenvaltio ei ole kuitenkaan täyttänyt täysin direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytyksiä eikä etenkään täsmentänyt niitä olosuhteita, joissa on testattava markkinoiden kyky vastata näistä kustannuksista, mikä on tarpeen sen tarkastamiseksi, pystyvätkö kaikki markkinalohkot vastaamaan näistä kustannuksista.

74 Saksan liittotasavalta katsoo, että kilpailukyvyn huomioon ottamisen osalta Saksan säännökset täyttävät täysin direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen vaatimukset. Direktiivissä 2001/14 ei nimittäin edellytetä testin, joka koskee kykyä vastata kustannuksista, osalta, että kilpailukyvyn arviointi tehdään jokaisesta markkinalohkosta. Yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentissa, jolla direktiivin 2001/14 kyseinen artikla on pantu täytäntöön, velvoitetaan ne, joita kyseinen säännös koskee, direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti ainoastaan takaamaan kilpailukyky erityisesti kansainvälisen rautateiden tavaraliikenteen osalta. Näin ollen kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan direktiivin 2001/14 vaatimuksia ja tavoitteita.

75 Saksan liittotasavalta katsoo, että kustannukset voidaan ottaa huomioon täysin maksun määrää määritettäessä. DB Netzillä on näin ollen valta vahvistaa infrastruktuurimaksunsa siten, että infrastruktuurin kustannukset, joita valtiontuet eivät kata, kompensoidaan.

76 Saksan liittotasavalta kiistää komission perustelut, joiden mukaan Saksan lainsäädännössä ei määritellä direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja markkinalohkoja. Se väittää takaavansa täysin tämän lainsäädännöllisen tavoitteen tehokkaan vaikutuksen yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentin kolmannella virkkeellä. Lisäksi säännöksistä, jotka koskevat riippumattomuutta hintojen määrittämisessä, ilmenee, että unionin lainsäädännössä jätetään kysyntäpuolen maksukyvyn arviointi markkinoilla toimivien yritysten tehtäväksi. Saksan liittotasavallan mukaan direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa ei säädetä nimenomaisesti mistään laajemmasta menettelyn ja valvonnan alalla sovellettavasta vaatimuksesta, joka koskisi etenkään tietojen antamista kuljetusyrityksille.

77 Tšekin tasavalta yhtyy Saksan liittotasavallan perusteluihin siitä, että komission mainitsemat säännökset on pantu Saksassa asianmukaisesti täytäntöön, ja tämä koskee sekä kanneperusteita, jotka koskevat unionin oikeuden mainittujen säännösten väitettyä virheellistä täytäntöönpanoa, että kanneperustetta, joka koskee direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan säännösten väitettyä rikkomista.

78 Etenkin direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan rikkomisesta Tšekin tasavalta toteaa, että rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten käsitettä on selvennettävä, jotta voidaan arvioida, onko edellä mainittuja säännöksiä rikottu.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

79 Nyt käsiteltävällä kanneperusteella komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa lähinnä siitä, ettei se ole säätänyt lainsäädäntöä, josta ilmenee varmasti, onko sovellettava direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä suoria kustannuksia koskevaa periaatetta vai direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä kokonaiskustannuksia koskevaa periaatetta ja missä olosuhteissa jompaakumpaa näistä periaatteista on sovellettava.

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

81 Direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi markkinoiden niin salliessa periä lisähintoja saadakseen rataverkon haltijalle aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti.

82 On muistutettava, että direktiivillä 2001/14 perustetun hinnoittelujärjestelmän tavoitteisiin kuuluu ensinnäkin rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuuden varmistaminen. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa todennut, rataverkon haltijan on toisin sanoen käytettävä hinnoittelujärjestelmää hallinnointivälineenä. Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee siten, että hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien on kannustettava rautateiden rataverkkojen haltijoita optimoimaan infrastruktuurinsa käyttö jäsenvaltioiden asettamissa puitteissa. Jotta tällainen optimointi on mahdollista, rataverkon haltijoille on kuitenkin sallittava tietty joustavuus, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan.

83 Myös muiden direktiivin 2001/14 säännösten mukaan rataverkon haltijoiden kannustaminen infrastruktuurinsa käytön optimointiin edellyttää, että niille sallitaan tietty joustavuus. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa nimittäin säädetään, että rataverkon haltija voi määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat tiettyjen investointihankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin. Direktiivin 9 artiklan mukaan rataverkon haltija voi ottaa käyttöön alennusjärjestelmiä, joita sovelletaan toimijoilta perittyihin maksuihin.

84 On myös todettava, että direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdalla toteutetaan hinnoittelujärjestelmiä koskeva toimivallanjako jäsenvaltioiden ja rataverkon haltijan välillä. Jäsenvaltioiden on näet vahvistettava hinnoitteluperiaatteet, kun taas maksujen määrittäminen ja niiden periminen kuuluvat rataverkon haltijalle. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa todennut, valtio voi kuitenkin markkinoiden sen kestäessä sallia infrastruktuurin kokonaiskustannusten täysimääräisen kattamisen lisähintojen kautta, jos tällä ei suljeta pois sitä, että infrastruktuuria voivat käyttää sellaiset markkinalohkot, jotka pystyvät maksamaan vähintään rautatiepalvelujen käytöstä suoraan aiheutuvat kustannukset sekä katetuoton.

85 On todettava, että direktiivin 2001/14 tavoitteiden noudattaminen edellyttää, että infrastruktuurin käyttömaksu on – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 77 kohdassa todennut – vähimmäistason, joka vastaa direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvia kustannuksia, ja enimmäistason, joka perustuu direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rataverkon haltijalle aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin, välillä.

86 Direktiivin 2001/14 mukaan maksun suuruus voi tämän vähimmäistason ja enimmäistason välillä vaihdella kyseisen direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun kapasiteetin niukkuuden tai 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen ympäristövaikutusten kustannusten huomioon ottamisen taikka 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisten investointihankkeiden tai 9 artiklassa tarkoitettujen alennusten perusteella.

87 Komission perustelusta, jonka mukaan yleisen rautatielain 14 §:n 4 momentista ei voida päätellä, sovelletaanko 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä suoria kustannuksia koskevaa periaatetta vai direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä kokonaiskustannuksia koskevaa periaatetta, on siis edellä 84 ja 85 kohdassa todetun mukaisesti todettava, etteivät nämä periaatteet ole vaihdettavissa toisiinsa. Direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua järjestelmää voidaan nimittäin käyttää ainoastaan markkinoiden salliessa, mikä edellyttää markkinatutkimusta sen varmistamiseksi, että näin on.

88 Nyt käsiteltävässä asiassa kyseinen kansallinen säännös mahdollistaa aiheutuneiden kokonaiskustannusten kattamisen ja sillä jätetään rataverkon haltijalle mahdollisuus tehdä ero sekä rautateiden kaukohenkilöliikenteen, rautateiden lähihenkilöliikenteen tai rautateiden tavaraliikenteen palvelujen että näiden liikennepalvelujen sisäisten markkinalohkojen perusteella. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 85 kohdassa todennut, direktiivissä 2001/14 ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita antamaan yksityiskohtaisempia hinnoittelusääntöjä.

89 Komission perustelusta, jonka mukaan on testattava markkinoiden kyky vastata kustannuksista sen tutkimiseksi, pystyvätkö kaikki markkinalohkot vastaamaan kustannuksista, on katsottava, että rataverkon haltijan on tehtävä tällainen testi ainoastaan silloin, kun se haluaa periä lisämaksuja nimenomaan markkinalohkojen perusteella. Kuten edellä 84 kohdassa on todettu, jäsenvaltion on ainoastaan vahvistettava hinnoitteluperiaatteet, kun taas itse hinnoittelu kuuluu rataverkon haltijan tehtäviin. Tästä seuraa, että Saksan liittotasavallalla ei ole direktiivin 2001/14 nojalla velvollisuutta säätää kansallisessa lainsäädännössään yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaan rataverkon haltijan on määritettävä markkinalohkojen kyky vastata mahdollisista lisämaksuista, ja olosuhteista, joissa sen on tämä tehtävä.

90 Edellä todetun perusteella on hylättävä komission kanneperuste, joka koskee hinnoittelua.

Kanneperuste, joka koskee kannustintoimenpiteitä kustannusten vähentämiseksi

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

91 Komissio väittää, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohtaa ei ole saatettu osaksi Saksan lainsäädäntöä. Sen mukaan missään Saksan liittotasavallan mainitsemassa mekanismissa ei kannusteta rataverkon haltijaa rajoittamaan infrastruktuuripalveluun liittyviä kustannuksia tai alentamaan käyttömaksuja. Lisäksi Saksan valtion, DB AG:n infrastruktuuriyritysten ja DB AG:n välillä tehdyissä palvelu- ja rahoitussopimuksissa ei ole mitään määräystä, jossa sovittaisiin infrastruktuurikustannusten ja hintojen alentamisesta.

92 Saksan liittotasavalta väittää, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdassa lähdetään periaatteesta, että on saavutettava tasapaino yhtäältä infrastruktuurin käyttömaksuista saatavien tulojen ja valtion rahoituksen sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvien menojen välillä. Se katsoo, että infrastruktuuripalveluun liittyvien kustannusten suuruus, käyttömaksujen suuruus ja valtion rahoituksen määrä liittyvät taloudelliseen suhteeseen, joka sulkee pois yksipuoliset oikeudelliset vaatimukset. Direktiivin säännösten perusteella ei näin ollen voida katsoa, että on olemassa yksipuolinen velvoite alentaa kustannuksia tai hintoja. Tavoite, joka koskee tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa mainittujen kustannusten ja käyttömaksujen alentamista, edellyttää turvallisuutta ja infrastruktuuripalvelun laadun parantamista koskevien vaatimusten noudattamista.

93 Saksan liittotasavalta väittää myös, ettei direktiivissä 2001/14 edellytetä kustannusten tai käyttömaksujen tosiasiallista alentamista. Mainittu velvoite pitäisi päinvastoin sovittaa yhteen muiden hinnoittelun rakennetta koskevien vaatimusten kanssa. Sen mukaan olisi yleisesti varmistettava pitkän aikavälin tavoitteen, joka on tasapainon saavuttaminen tulojen ja infrastruktuurista aiheutuvien menojen välillä, toteutuminen.

94 Saksan liittotasavalta katsoo myös, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäätäjä voi valita täytäntöönpanossa käyttämänsä välineen eli joko toimivaltaisen viranomaisen ja rataverkon haltijan välillä tehtävän sopimuksen tai aiheelliset valvontatoimenpiteet.

95 Jäsenvaltio väittää, että se on pannut direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa edellytetyn kannustinmekanismin täysimääräisesti täytäntöön. Sen mukaan palvelu- ja rahoitussopimus (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, jäljempänä LuFV) täyttää kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sopimuksen edellytykset ja muodostaa tämän vuoksi tehokkaan kannustinjärjestelmän kustannusten ja käyttömaksujen alentamiseksi direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

96 LuFV:ssä nimittäin asetetaan etenkin rataverkon haltijoille useita laadun takaamista ja tietojen antamista koskevia velvoitteita. Siinä on Saksan liittotasavallan mukaan strukturoitu laadulliset vaatimukset siten, että rautateiden infrastruktuurin asteittainen laadun parantaminen varmistetaan. Sopimuksessa rajoitetaan liittovaltion vuotuisen tuen määrä korvausinvestoinneille 2,5 miljardiin euroon ja velvoitetaan rataverkon haltijat varaamaan omia varoja rautateiden kunnossapitoa varten.

97 Saksan liittotasavalta väittää lisäksi, että rautatiealalla on olemassa useita järjestelmään liittyviä tekijöitä, jotka kannustavat vähentämään kustannuksia, koska rataverkon haltijayhtiöitä on johdettava samalla tavoin kuin kaupallisia yrityksiä, joiden on noudatettava yksityissektorin periaatteita, etenkin kilpailuhenkisellä liikkeenjohdolla voittojen maksimoimiseksi, mikä kannustaa DB Netziä tehokkaasti kustannuksiensa vähentämiseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

98 Nyt käsiteltävässä kanneperusteessaan komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei tämä ole säätänyt mekanismeja, joilla rataverkon haltijaa kannustetaan rajoittamaan infrastruktuuripalveluihin liittyviä kustannuksiaan tai alentamaan sen käytöstä perittäviä maksuja.

99 Komissio ja Saksan liittotasavalta ovat eri mieltä siitä, onko rataverkon haltijalle tarjottava sekä kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi että mainituista kannustimista riippumatta kannustimia infrastruktuurin käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi.

100 On muistutettava, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava vaatimukset sen varmistamiseksi, että tavanomaisissa liikeolosuhteissa ja kohtuullisen ajanjakson aikana rataverkon haltijan tileissä ovat keskenään tasapainossa toisaalta maksuista saatavat tulot, muista kaupallisista toimista aiheutuvat ylijäämät ja valtion rahoitus sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvat menot. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan rataverkon haltijalle on tarjottava kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi.

101 Tältä osin direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdassa säädetään, että 6 artiklan 2 kohdan mukainen velvollisuus on toteutettava joko toimivaltaisen viranomaisen ja rataverkon haltijan välisellä monivuotisella sopimuksella, jossa määrätään valtion rahoituksesta, tai perustamalla aiheelliset valvontatoimenpiteet, joihin liittyy riittävä toimivalta. Jäsenvaltiot voivat siis tarjota kannustimia monivuotisen sopimuksen tai valvontatoimenpiteiden kautta.

102 Nyt käsiteltävässä asiassa LuFV on tehty Saksan valtion, DB AG:n ja DB AG:n rautatieinfrastruktuuriyritysten välillä ja se muodostaa direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun monivuotisen sopimuksen muodossa toteutetun kannustimen.

103 LuFV:ssä määrätyn kaltaiset edellytykset valtion rahoitukselle ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä kannustetaan rataverkon haltijaa vähentämään kustannuksia, koska näillä edellytyksillä rajoitetaan liittovaltion tukea korvausinvestoinneille siten, että sen vuotuinen määrä on inflaatiosta riippumatta 2,5 miljardia euroa, minkä vuoksi rataverkon haltijan, jonka on noudatettava vakaata laatua koskevaa standardia, on minimoitava kustannukset. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä sen vuoksi, että rataverkon haltijan on osallistuttava omilla varoillaan korvausinvestointien toteuttamiseen.

104 LuFV:ssä asetetaan myös laadun takaamista ja tietojen antamista koskevia velvoitteita, joita rataverkon haltijan on seuraamusten uhalla noudatettava.

105 Näillä toimenpiteillä siten kannustetaan rataverkon haltijaa vähentämään kustannuksiaan ja välillisesti laskemaan maksuja.

106 Komission perustelusta, jonka mukaan direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään käyttömaksujen alentamiseen tähtäävistä kannustimista, jotka ovat kustannusten alentamiseen tähtäävistä kannustimista erillisiä, on todettava, että direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleessa todetaan, että rautateiden infrastruktuuri on luonnollinen monopoli ja että tämän vuoksi on tarpeen tarjota rataverkon haltijoille kannustimia kustannusten vähentämiseksi ja infrastruktuurin hallinnoinnin tehostamiseksi. Perustelukappaleessa ei kuitenkaan viitata maksuihin, vaan ainoastaan kustannuksiin.

107 Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa toki säädetään, että on otettava käyttöön kannustimia, joilla vähennetään kustannuksia ja alennetaan käyttömaksuja. Säännöksessä ei kuitenkaan edellytetä, että nämä kannustintoimenpiteet olisi toteutettava erillisinä.

108 Komission kannan hyväksyminen merkitsisi sen tunnustamista, että jäsenvaltiolla on velvollisuus kannustaa rataverkon haltijaa siirtämään osa toimintansa tehostamisella saavutetusta ylijäämästä rataverkon käyttäjille maksuja alentamalla, vaikkei se samanaikaisesti kykenisi kattamaan kaikkia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuneita kustannuksia. Tällaisella tulkinnalla velvoitettaisiin jäsenvaltio vastineena tällaisesta siirrosta rahoittamaan infrastruktuuria. On todettava, että tällainen tulkinta olisi ristiriidassa direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, sillä kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltio voi direktiivin 7 ja 8 artiklassa säädettyjen hinnoitteluperiaatteiden puitteissa edellyttää, että rataverkon haltija saattaa tilinsä tasapainoon ilman valtion rahoitusta.

109 Näin ollen on katsottava, että nyt käsiteltävässä asiassa velvollisuus tarjota rataverkon haltijalle kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi täytetään toimenpiteillä, joilla pyritään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen, koska näillä toimenpiteillä vaikutetaan myös maksujen alentamiseen, kuten tämän tuomion 102–105 kohdassa on todettu.

110 Näin ollen on myös todettava, että kannustimet, joilla pyritään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen, johtavat väistämättä käyttömaksujen alentamiseen, olipa ne vahvistettu direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan perusteella tai 8 artiklan 1 kohdan perusteella.

111 Edellä todetusta seuraa, että on hylättävä komission kanneperuste, joka koskee kannustimia kustannusten vähentämiseksi.

Sääntelyelimen toimivaltaa koskeva kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

112 Komissio väittää ensinnäkin, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan.

113 Komission mukaan sääntelyelin voi täyttää sille direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa asetetun velvoitteen valvoa säännöllisesti kilpailua rautatiepalvelumarkkinoilla ja oikaista kielteiset ilmiöt näillä markkinoilla ainoastaan silloin, jos sillä on valituksista tai konkreettisesta näiden direktiivien rikkomista koskevasta epäilystä riippumatta lupa esittää kyselyitä rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille ja jos sillä on oikeus pakottaa ne vastaamaan tietojensaantipyyntöihinsä asianmukaisten sanktioiden uhalla. Jos sääntelyelimellä ei ole tietoja, jotka on saatu tämäntyyppisten tietojensaantipyyntöjen avulla, se ei voi aloittaa menettelyä omasta aloitteestaan, vaan sen on aina tukeuduttava valittajien esittämiin tietoihin.

114 Komissio katsoo lisäksi, että direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohta on pantu täytäntöön puutteellisesti, koska kyseisessä artiklassa ei eroteta rataverkon haltijoita ja kuljetusyrityksiä toisistaan.

115 Lopuksi komissio väittää, että jos sääntelyelimellä ei ole mahdollisuutta saada tietojensaantipyyntöä pannuksi täytäntöön, se voi tukeutua ainoastaan tietoihin, jotka rautatieyritykset haluavat antaa sille, mikä ei vastaa direktiivin 2001/14 tavoitteita.

116 Saksan liittotasavalta väittää, että direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä, että sääntelyelimellä on oikeus saada tietoja, kun ei ole olemassa erityisiä syitä tai epäilyjä rikkomisesta. Säännöstä pitäisi sen mukaan päinvastoin tulkita direktiivin soveltamisalan ja lainsäädännöllisen tavoitteen eli rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen hinnoittelun asiayhteydessä. Tässä yhteydessä sääntelyelin toimii pikemminkin muutoksenhakuelimenä, joka valvoo syrjimätöntä pääsyä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöön ja takaa sen kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen ja käyttömaksujen perimisen puitteissa. Mainitussa säännöksessä säädetään ainoastaan aineellisesta oikeudesta saada tietoja ja vastaavasta velvoitteesta antaa niitä, eikä direktiivissä käsitellä kysymystä tällaisten oikeuksien loukkaamisen seuraamuksista.

117 Myöskään direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa ei anneta sääntelyelimelle oikeuksia saada tietoja tai määrätä seuraamuksia kilpailun valvonnan alalla.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

118 Nyt käsiteltävässä kanneperusteessa komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa lähinnä siitä, ettei se ole noudattanut direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan eikä direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole säätänyt, että 30 artiklassa tarkoitetulla sääntelyelimellä on valituksista tai konkreettisesta asianomaisten direktiivien rikkomista koskevasta epäilystä riippumatta lupa esittää kyselyitä rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille ja määrätä niille seuraamuksia.

119 Direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdan mukaan sääntelyelimellä on oikeus pyytää rataverkon haltijalta, hakijoilta ja muulta kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalta kolmannelta osapuolelta asiaa koskevia tietoja, jotka on toimitettava viipymättä.

120 On todettava, ettei direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdassa edellytetä, että sääntelyelimellä on oikeus saada tietoja, kun ei ole olemassa erityisiä syitä tai epäilyjä rikkomisesta.

121 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohtaa tulkittaessa on otettava huomioon direktiivin soveltamisala ja tavoite.

122 Kuten direktiivin 2001/14 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta käy ilmi, infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämisjärjestelmien on mahdollistettava rehellinen kilpailu rautatiepalvelujen tarjonnassa. Direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että rautateiden infrastruktuurin tehokas hallinto ja oikeudenmukainen ja ketään syrjimätön käyttö edellyttävät sellaisen sääntelyelimen perustamista, joka valvoo näiden unionin sääntöjen soveltamista ja toimii muutoksenhakuelimenä riippumatta mahdollisuudesta hakea muutosta tuomioistuimelta.

123 Tätä tulkintaa tukee myös direktiivin 2001/14 tavoite, joka mainitaan sen 1 artiklassa. Kyseisen artiklan mukaan nimittäin direktiivissä määritellään periaatteet ja menettelytavat, joita sovelletaan rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen määrittämiseen ja perimiseen sekä rautateiden infrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiseen.

124 Näistä seikoista ja sääntelykehyksestä, johon direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohta kuuluu, seuraa, että tässä säännöksessä tarkoitetun sääntelyelimen tehtävänä on valvoa syrjimätöntä pääsyä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöön ja taata se kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen ja hinnoittelun puitteissa. Tämän vuoksi sääntelyelimen mahdollisuus saada tietoja seuraa direktiivin 2001/14 30 artiklan 2 kohdasta, jossa säädetään, että hakijalla on oikeus vedota sääntelyelimeen, jos se katsoo tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi.

125 Siitä kysymyksestä, sallitaanko direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdan kanssa, se, että sääntelyelin tekee tutkimuksia omasta aloitteestaan ilman, että valitusta on tehty tai että on olemassa erityistä syytä tai epäilyä rikkomisesta, on muistutettava, että direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa säädetään, että direktiivin 2001/14 30 artiklan mukaisesti perustettu sääntelyelin tai muu yhtä riippumaton elin valvoo kilpailua rautatiepalvelumarkkinoilla, mukaan lukien rautateiden tavaraliikennemarkkinat.

126 On todettava, ettei direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa mainita jäsenvaltion mahdollisuutta tai jopa velvollisuutta edellyttää sääntelyelimeltä, että se kilpailun valvontaa koskevassa tehtävässään hankkii tietoja silloin, kun ei ole olemassa erityisiä syitä tai epäilyjä rikkomisesta, tai että se määrää seuraamuksia.

127 Pitää toki paikkansa, että direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan toisen alakohdan kolmannessa virkkeessä säädetään, että sääntelyelin tekee valituksen johdosta tai tarvittaessa omasta aloitteestaan mahdollisimman nopeasti päätöksen asianmukaisista toimenpiteistä markkinoiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi. Säännöksen – jossa viitataan direktiivin 2001/14 30 artiklaan, jonka vaikutusta on tarkasteltu edellä 121–125 kohdassa – rakenteesta käy kuitenkin ilmi, että kyseisen virkkeen sijaintia juuri direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa ja sitä, että sääntelyelimellä on toimivalta tehdä omasta aloitteestaan päätös asianmukaisista toimenpiteistä rautatiepalveluiden markkinoiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi, on tulkittava siten, että silloin, kun valitusta ei ole tehty, sääntelyelin voi toimia niiden tietojen perusteella, jotka se on saanut muun muassa konkreettisen rikkomista koskevan epäilyn yhteydessä, eikä siten, että sääntelyelimellä olisi oikeus käynnistää omia tutkimuksia ja pakottaa asianomaiset yritykset vastaamaan tällaisten tutkimusten yhteydessä tiedonsaantipyyntöihin.

128 Tästä seuraa, ettei direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa ja direktiivin 2001/14 30 artiklan 4 kohdassa säädetä nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimenpiteitä, joiden nojalla sääntelyelimellä on valituksesta tai konkreettisesta näiden direktiivien rikkomista koskevasta epäilystä riippumatta oikeus saada tietoja ja määrätä seuraamuksia näistä mahdollisista rikkomisista. Saksan liittotasavaltaa ei siis voida arvostella siitä, ettei se ole säätänyt tällaisista toimenpiteistä kansallisessa lainsäädännössään.

129 Näin ollen komission kanneperuste, joka koskee sääntelyelimen toimivaltuuksia, on hylättävä. Kaikesta edellä todetusta seuraa, että komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

130 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

131 Tšekin tasavalta ja Italian tasavalta vastaavat unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Tšekin tasavalta ja Italian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset