Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

3 päivänä lokakuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Liikenne — Direktiivi 2001/14/EY — 4 artiklan 1 kohta ja 30 artiklan 3 kohta — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen — Hinnoittelu — Infrastruktuurimaksut — Rataverkon haltijan riippumattomuus

Asiassa C-369/11,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta kanteesta, joka on nostettu 12.7.2011,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään E. Montaguti ja H. Støvlbæk, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

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

vastaajana,

jota tukee

**Tšekin tasavalta**, asiamiehenään M. Smolek,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

**tuomion**

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Italian 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 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/103/EY (EUVL L 363, s. 344; jäljempänä direktiivi 91/440), 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 (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 1 ja 2 kohdan, 14 artiklan 2 kohdan ja 30 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisten säännösten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

2 Direktiivin 91/440 II jaksoon kuuluvassa 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Hallinnon riippumattomuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rautatieyrityksillä on liikkeenjohdon ja hallinnon sekä hallinnon, talouden ja kirjanpidon sisäisen tarkastuksen osalta riippumaton asema siten, että erityisesti niiden varat, talousarviot ja tilit ovat erillään valtion varoista, talousarviosta ja tileistä.

2. [Rataverkon haltijan] on noudatettava jäsenvaltioiden vahvistamia puitteita sekä erityisiä hinnoittelu- ja käyttöoikeussääntöjä, mutta sillä on myös omaa liikkeenjohtoaan, hallintoaan ja sisäistä tarkastustaan koskevat velvollisuudet.”

3 Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11 ja 16 perustelukappaleessa mainitaan seuraavaa:

”(11) Hinnoittelujärjestelmissä ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmissä kaikille yrityksille olisi mahdollistettava yhtäläinen ja ketään syrjimätön markkinoillepääsy, ja niissä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä täyttämään kaikkien käyttäjien ja liikennetyyppien tarpeet oikeudenmukaisella ja ketään syrjimättömällä tavalla.

– –

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

4 Mainitun direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Maksujen vahvistaminen, määrääminen ja periminen”, 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."

5 Direktiivin 2001/14 30 artiklan otsikko on "Sääntelyelin", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on perustettava sääntelyelin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 21 artiklan 6 kohdan soveltamista. Elimen, joka voi olla liikenneasioista vastaava ministeriö tai jokin muu elin, on oltava organisaatioltaan, rahoituspäätöksiltään, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan [rataverkon haltijoista], hinnoitteluelimistä, käyttöoikeuksia myöntävistä elimistä sekä hakijoista riippumaton. Sen on lisäksi oltava toiminnallisesti riippumaton kaikista toimivaltaisista viranomaisista, jotka osallistuvat julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen tekemiseen. Elimen on toimittava tässä artiklassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti, joiden mukaan muutoksenhaku- ja lainsäädäntötehtävät voidaan antaa erillisten elinten tehtäväksi.

– –

3. Sääntelyelimen on varmistettava, että [rataverkon haltijan] määräämät maksut ovat II luvun mukaisia ja ketään syrjimättömiä. Infrastruktuurimaksujen tasoa koskevat neuvottelut hakijoiden ja [rataverkon haltijan] välillä sallitaan ainoastaan, jos ne käydään sääntelyelimen johdolla. Sääntelyelimen on puututtava asiaan, jos neuvottelut saattavat rikkoa tässä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia."

*Italian oikeus*

6 Direktiivi 91/440, rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/13/EY (EYVL L 75, s. 26) ja direktiivi 2001/14 (jäljempänä yhdessä ensimmäinen rautatiepaketti) on saatettu osaksi Italian valtionsisäistä oikeutta rautatiedirektiivien 2001/12/EY, 2001/13/EY ja 2001/14/EY täytäntöönpanosta 8.7.2003 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 188 (GURI nro 170, Supplemento ordinario, 24.7.2003; jäljempänä asetus nro 188/2003).

7 Italiassa direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitetut "olennaiset toiminnot" on jaettu Rete Ferroviaria Italiana SpA:n (jäljempänä RFI), jota pidetään rataverkon haltijana infrastruktuuri- ja liikenneasioista vastaavan ministeriön (jäljempänä ministeriö) myöntämän toimiluvan perusteella, ja kyseisen ministeriön itsensä välillä. Vaikka RFI on itsenäinen oikeussubjekti, se kuuluu Ferrovie dello Stato Italiane -konserniin (jäljempänä FS-konserni), joka käsittää myös tärkeimmän Italian markkinoilla toimivan rautatieyrityksen Trenitalia SpA:n (jäljempänä Trenitalia).

8 Asetuksen nro 188/2003 11 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Rataverkon haltija on liikennealan yrityksistä oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan itsenäinen ja riippumaton subjekti."

9 Olennaisten toimintojen suorittamisesta voidaan todeta, että RFI vastaa kultakin toimijalta verkon käyttöoikeudesta perittävien maksujen laskemisesta ja kantamisesta infrastruktuuri- ja liikenneasioista vastaavan ministerin (jäljempänä ministeri) vahvistamien taksojen mukaisesti, mikä ilmenee asetuksen nro 188/2003 17 §:stä, jonka 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Jotta rautatieyritysten kansainväliset yhteenliittymät ja rautatieyritykset voisivat saada oikeuden käyttää rautatieinfrastruktuuria tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin, kansallisen rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeudesta perittävä maksu vahvistetaan [ministerin] asetuksella

rataverkon haltijan antaman perustellun selvityksen perusteella ja sen jälkeen, kun ministeriöiden yhteinen taloudellisen ohjelmoinnin komitea on antanut lausuntonsa ja kun valtion, alueiden ja Trenten ja Bolzanon autonomisten maakuntien välisistä suhteista vastaava pysyvä neuvottelukunta on antanut suostumuksensa toimivaltaansa kuuluvien palvelujen osalta. Asetus julkaistaan Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa ja Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

2. Rataverkon haltija laskee 1 momentissa säädetyn perusteella rautatieyritysten kansainvälisten yhteenliittymiltä ja rautatieyrityksiltä perittävän maksun määrän sekä perii sen."

10 Mainitun asetuksen 17 §:n 11 momentissa mainitaan ministerin roolista seuraavaa:

"Infrastuktuurin käyttöoikeutta koskevista puitesäännöistä sekä 27 §:ssä tarkoitetusta kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisperiaatteista ja -menettelystä sekä rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävän maksun laskemisesta ja 20 §:ssä tarkoitetuista palveluista perittävistä maksuista säädetään [ministerin] asetuksella, joka julkaistaan Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa. Samassa asetuksessa vahvistetaan 20 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sovellettavat säännöt."

11 Saman asetuksen 37 §:ssä, jolla on tarkoitus panna täytäntöön direktiivin 2001/14 30 artikla, määritetään "sääntelyelimen" tehtävät. Kyseistä pykälää on muutettu 6.7.2011 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 98 (jäljempänä asetus nro 98/2011) sääntelyelimen Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviarin (rautatiepalvelujen sääntelyvirasto, jäljempänä URSF) johtajistoa koskevan uuden nimittämismenettelyn käyttöön ottamiseksi.

12 Asetuksen nro 98/2011 21 §:n 4 momentilla nimittäin muutettiin asetuksen nro 188/2003 37 §:n 1 bis momenttia seuraavaan muotoon:

"Sääntelyelimen tehtävistä vastaava [ministeriön] yksikkö on 1 momentin soveltamiseksi organisaatioltaan ja kirjanpidoltaan itsenäinen sille annettujen taloudellisten ja rahoituksellisten voimavarojen puitteissa. Yksikkö antaa parlamentille vuosittain selvityksen toiminnastaan."

13 Mainitulla asetuksen nro 98/2011 37 §:llä otettiin käyttöön myös 1 ter momentti, jossa säädetään seuraavaa:

"1 bis momentissa tarkoitetun yksikön johtaja valitaan sellaisten henkilöiden joukosta, joiden riippumattomuutta ja eettisiä ominaisuuksia ei ole saatettu kyseenalaiseksi ja joiden ammatillinen osaaminen ja pätevyys tunnetaan; hänet nimitetään ministerineuvoston puheenjohtajan asetuksella [ministerin] esityksestä 30.3.2001 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 165, sellaisena kuin se on muutettuna, 19 §:n 4, 5 bis ja 6 momentin nojalla. Parlamentin toimivaltaisten valiokuntien on annettava esityksestä etukäteen lausunto pyynnön esittämisestä laskettavassa 20 päivän määräajassa. Valiokunnat voivat kuulla esitettyä henkilöä. 1 bis momentissa tarkoitetun yksikön johtaja nimitetään kolmeksi vuodeksi, ja toimikautta voidaan jatkaa ainoastaan kerran. 1 bis momentissa tarkoitetun yksikön johtaja ei voi toimia poliittisissa luottamustehtävissä, ja virkaan ei voida myöskään nimetä sellaista henkilöä, jonka edut ovat niiden luonteesta riippumatta ristiriidassa yksikön etujen kanssa. Edellä 1 bis momentissa tarkoitetun yksikön johtaja ei voi oikeudenmenetyksen uhalla harjoittaa välillisesti tai välittömästi mitään ammatti- tai konsulttitoimintaa eikä toimia julkisen tai yksityisen elimen hallintoelimissä tai työntekijänä eikä hoitaa muita julkisia tehtäviä tai olla välittömässä tai välillisessä etuyhteydessä toimialan yrityksiin. Yksikön nykyinen johtaja jatkaa tehtävässään toimikautensa loppuun saakka."

## Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

14 Komissio osoitti 10.5. ja 21.11.2007 Italian viranomaisille kyselylomakkeita, joilla se halusi kerätä tietoa rautatiealaa koskevista kansallisista oikeussäännöistä. Italian tasavalta vastasi 13.8.2007 ja 18.1.2008.

15 Komissio aloitti näin kerättyjen tietojen perusteella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Italian tasavaltaa vastaan, koska se katsoi, ettei Italian rautatieliikennelainsäädäntö ollut sopusoinnussa ensimmäisen rautatiepaketin muodostavien direktiivien kanssa. Komissio lähetti 26.6.2008 kyseiselle jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen, jossa toistettiin ne Italian lainsäädännön osat, joiden komissio katsoi olevan ristiriidassa ensimmäisen rautatiepaketin kanssa, ja kehotettiin sitä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

16 Italian tasavalta vastasi mainittuun viralliseen huomautukseen 13.8.2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se lupautui pohtimaan markkinatilannetta ja oikeudellista sääntelyä Italiassa rataverkon haltijoiden päätöksenteon riippumattomuutta koskevien ongelmien arvioimiseksi ja korjaustoimien ehdottamiseksi.

17 Sen jälkeen, kun komission yksiköt olivat pyytäneet Italian tasavallalta uutta selvitystä, Italian tasavalta vastasi kyseiseen pyyntöön 22.12.2008 sekä 21.1. ja 23.3.2009 päivätyillä kirjeillä.

18 Italian viranomaiset antoivat 1.10.2009 tiedoksi yhteisön jäsenyysvelvoitteiden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa koskevista kiireellisistä säännöksistä 25.9.2009 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 135 (GURI nro 223, 25.9.2009, s. 2) tekstin, josta ne korostivat erityisesti sen 2 §:ää, sekä RFI:n yhtiöjärjestyksen 15 §:n muuttamisesta annetun tekstin, jonka mukaan kyseisen yrityksen hallituksen jäsenen asema ei ole yhteensovitettavissa emoyhtiön eli FS-konsernin tai muiden tämän määräysvallassa olevien rautatiealan yritysten hallituksen jäsenen aseman kanssa.

19 Komissio osoitti 8.10.2009 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se esitti, ettei Italian tasavallan mainittua alaa koskeva säännöstö ollut direktiivien 91/440 ja 2001/14 mukainen, ja antoi kyseiselle jäsenvaltiolle kahden kuukauden määräajan ryhtyä kyseisen perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämiin toimiin.

20 Italian tasavalta vastasi mainittuun perusteltuun lausuntoon 23.12.2009 ja 26.4.2010 päivätyillä kirjeillä. Kyseinen jäsenvaltio antoi lisäksi 2.12.2009 komissiolle tiedoksi 25.9.2009 annetun asetuksen nro 135 laiksi muuttamisesta ja siihen tehtävistä muutoksista 20.11.2009 annetun lain nro 166 tekstin.

21 Komissio huomasi ensin kirjoitusvirheen perustellun lausunnon italiankielisessä versiossa ja halusi täsmentää kantaansa Italian tasavallan sille toimittamien seikkojen perusteella, ja antoi sitten 24.11.2010 täydentävän perustellun lausunnon, joka annettiin kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi samana päivänä ja jossa komissio kehotti Italian tasavaltaa noudattamaan sitä sen tiedoksiannosta laskettavassa kuukauden määräajassa.

22 Italian tasavalta vastasi täydentävään perusteltuun lausuntoon 10.1.2011 päivätyllä kirjeellä.

23 Italian viranomaisten vastaus ei tyydyttänyt komissiota, joten se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

24 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 21.11.2011 antamallaan määräyksellä Tšekin tasavallan väliintulijaksi tukemaan Italian tasavallan vaatimuksia.

25 Unionin tuomioistuimessa pidettiin 11.4.2013 suullinen käsittely, jossa komissio ilmoitti unionin tuomioistuimelle luopuvansa ensimmäisestä, direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II noudattamatta jättämistä koskevasta kanneperusteestaan.

## Kanne

*Infrastruktuurin käyttöoikeuden hinnoittelua koskeva kanneperuste*

Asianosaisten lausumat

26 Komissio väittää aluksi, ettei Italian lainsäädäntö täytä edellytystä rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuudesta, sellaisena kuin siitä on säädetty direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdassa.

27 Komission mukaan kyseisessä artiklassa säädetään, että maksujen määrittäminen tai toisin sanoen hintojen tason valinta kuuluu rataverkon haltijan toimivaltaan. Komission mukaan kyse on sellaisesta hallinnon riippumattomuudesta, joka mahdollistaa sen, että rataverkon haltija saa riittävät tulot voidakseen suorittaa tehtävänsä ilman valtion osallistumista. Sen mukaan valtio sitä vastoin vie rataverkon haltijalta keskeisen hallinnointikeinon, jos se pidättää itsellään vallan vahvistaa maksujen tason.

28 Komission mukaan tällaista direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan lukemistapaa tukee sen systemaattinen tulkinta. Kyseisen direktiivin 30 artiklan 3 kohdan mukaan rataverkon haltijan hinnoittelupäätökset ovat tätä tarkoitusta varten perustetun sääntelyelimen valvonnan alaisia, ja kyseinen valvonta on komission mukaan mielekästä ainoastaan, jos rataverkon haltijalla on päätösvalta vahvistaa maksut.

29 Komission mukaan Italiassa ministeri vahvistaa kuitenkin asetuksen nro 188/2003 17 §:n 1 momentin nojalla verkon käyttöoikeudesta perittävät maksut. Rataverkon haltija voi antaa tätä koskevan ”perustelluksi selvitykseksi” kutsutun ehdotuksen, mutta ministeri päättää asetuksella kyseisten maksujen tason vahvistamisesta. Tämän jälkeen rataverkon haltijan tehtävänä on saman pykälän 2 momentin mukaan laskea maksut, jotka kukin yritys on tosiasiallisesti velvollinen maksamaan yksittäisten rataosuuksien käytöstä, ja periä nämä maksut.

30 Komission mukaan on niin, että jos toimivalta on annettu ministerille, sääntelyelin ei voi tarkastaa maksuja eikä niiden eri kustannusluokkiin perustuvaa laskentatapaa, koska kyseisellä elimellä ei ole toimivaltaa ministeriin nähden.

31 Komissio lisää, että muihin direktiivin 2001/14 säännöksiin sisältyy välttämätön oletus siitä, etteivät rataverkon haltijan tehtävät rajoitu pelkästään maksujen kantamiseen ja perintään yksittäistapauksissa vaan ulottuu sovellettavien maksujen tason määrittämiseen.

32 Komission mukaan se, että ministeri vahvistaa maksujen tason rataverkon haltijan budjettitasapainon varmistamiseksi, ei ole direktiivillä 2001/14 käyttöön otettujen toimintatapojen mukaista. Sen mukaan on totta, että valtiolla voi olla intressi valvoa rataverkon haltijan tuloja, koska sen on kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan taattava, että rataverkon haltijan tileissä ovat keskenään vähintään tasapainossa yhtäältä infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, muista kaupallisista toimista aiheutuvat ylijäämät ja valtion rahoitus sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvat menot. Kyseinen direktiivi mahdollistaa sen, että valtio vaikuttaa rataverkon haltijan tileihin, ei kuitenkaan käyttömaksujen tason vahvistamalla vaan kyseisen 6 artiklan 2 kohdassa säädettyjen menettelytapojen avulla eli infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja käyttömaksujen alentamiseksi suoritettavilla kannustintoimenpiteillä. Komission mukaan infrastruktuurikustannusten vähentäminen mahdollistaa ainakin osittain sen, että valtio säästää kyseiseen tarkoitukseen osoitettuja varoja.

33 Komission mukaan asetuksen nro 188/2003 17 §:n 1 momentin sanamuodosta ilmenee erittäin selkeästi, kenellä on päätösvalta ja kenen tehtävänä on laatia ehdotuksia. Lisäksi ministerin päätöksentekomenettelyssään toteuttama arviointi ylittää komission mukaan rataverkon haltijan

perustellun selvityksen sisällön muodostamat rajat. Komission mukaan ministeri nimittäin tarkastaa, että ehdotus on paitsi kyseisen asetuksen 17 §:n 3 momentissa säädettyjen kriteerien myös rataverkon haltijan tilien tasapainoa koskevien vaatimusten mukainen.

34 Italian tasavalta huomauttaa, että sääntelyelin voi harjoittaa kilpailua rajoittavien tai yrityksiä syrjivien tai tällaisilta vaikuttavien käyttömaksujen tasojen soveltamista koskevaa valvontatoimintaansa oma-aloitteisesti tai rautatieyritysten pyynnöstä joko rataverkon haltijan kanssa käyttömaksuista käytävien neuvottelujen vaiheessa tai erityisesti yksittäisten rataosuuksien osalta kyseisen maksun vahvistamisen jälkeen.

35 Asetuksen nro 188/2003 37 §:n 6 bis momentin mukaan sääntelyelin ”voi siinä tapauksessa, että rautatieinfrastruktuurin ja liitännäisten palvelujen käyttöoikeutta ja käyttöä koskevien säännösten rikkominen todetaan”, määrätä hallinnollisen sakon, jonka määrä voi olla korkeintaan 1 prosentti markkinoilta saaduista tuloista koostuvasta liikevaihdosta, kuitenkin enintään 1 000 000 euroa.

36 Italian tasavalta katsoo, että koska ministerin hyväksyntä ei suojaa rataverkon haltijaa seuraamukselta, on selvää, että rataverkon haltijan on sääntelyelimen esittämän väitteen seurauksena muutettava käyttömaksuja koskevaa ehdotustaan tai laadittava uusi ehdotus, jos ne on jo vahvistettu. Päinvastaisessa tapauksessa sääntelyelin voi Italian tasavallan mukaan aloittaa menettelyn, joka voi johtaa sakon määräämiseen.

37 Mainitun jäsenvaltion mukaan tällainen valvontajärjestelmä on direktiivin 2001/14 säännösten mukainen. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että kyseisen direktiivin mukaan sääntelyelimen tehtävänä ei ole suoraan muuttaa käyttömaksuja, on vaikea erottaa, millä muulla tavoin sääntelyelimen tehtävät voitaisiin määrittää kuin antamalla sille yhtäältä valta puuttua hakijoiden ja rataverkon haltijan välisiin neuvotteluihin ja toisaalta valta määrätä seuraamuksia siinä tapauksessa, ettei rataverkon haltija noudata käyttömaksujen määrän määrittämistä koskevia lakisääteisiä kriteerejä.

38 Italian tasavalta väittää hinnoittelua koskevan kanneperusteen yhteydessä esitetystä perustavanlaatuisesta kysymyksestä, että asetuksen nro 188/2003 17 §:n 1 momentin oikean soveltamisen mukaan ministerille ei ole annettu mitään käyttömaksujen, jotka määritetään rataverkon haltijan perustellun selvityksen perusteella, tason aineellista valvontatehtävää. Niinpä ministerillä on Italian tasavallan mukaan toimivalta ainoastaan tarkastaa pelkän laillisuusvalvonnan yhteydessä, onko noudatettu ”erityissääntöjä”, jotka jäsenvaltioiden on direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan mukaan vahvistettava.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

39 Komissio moittii infrastruktuurin käyttöoikeuden hinnoittelua koskevalla kanneperusteellaan Italian tasavaltaa direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan ja 30 artiklan 3 kohdan noudattamatta jättämisestä siltä osin kuin Italian lainsäädännössä säädetyissä käyttömaksujen määrän vahvistamista koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä ei sen mukaan noudateta rataverkon haltijan ”hallinnon riippumattomuutta”. Komission mukaan ministeri vahvistaa verkon käyttöoikeudesta perittävät maksut asetuksella.

40 Komissio ja mainittu jäsenvaltio ovat eri mieltä siitä, mistä lähtien voidaan katsoa, että rataverkon haltija huolehtii käyttömaksujen määrän vahvistamisesta riippumattomalla tavalla.

41 Jäsenvaltioiden on direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan nojalla vahvistettava hinnoitteluperiaatteet, ja ne voivat rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuuden huomioon ottaen myös vahvistaa hinnoittelun erityissääntöjä. Säännöksen mukaan rataverkon haltija vastaa yhtäältä infrastruktuurin käyttömaksujen määrittelystä ja toisaalta niiden perimisestä (ks. mm. asia C-483/10, komissio v. Espanja, tuomio 28.2.2013, 39 kohta).

42 Samalla 4 artiklalla toteutetaan hinnoittelujärjestelmiä koskevan toimivallan jako jäsenvaltioiden ja rataverkon haltijan välillä. Jäsenvaltioiden on näet vahvistettava hinnoitteluperiaatteet, kun taas maksujen määrittely ja niiden periminen kuuluvat rataverkon haltijalle (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 41 kohta).

43 Tässä yhteydessä on muistutettava direktiivin 2001/14 tavoitteista. Kyseisellä direktiivillä perustetun hinnoittelujärjestelmän tavoitteisiin kuuluu ensinnäkin näet rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuuden varmistaminen. Rataverkon haltijan on toisin sanoen käytettävä hinnoittelujärjestelmää hallinnointivälineenä. Saman direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee, että hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien on kannustettava rautateiden rataverkkojen haltijoita optimoimaan infrastruktuurin käyttö jäsenvaltioiden asettamissa puitteissa. Jos kyseisten rataverkon haltijoiden tehtävän pitäisi rajoittua ainoastaan käyttömaksujen määrän laskemiseen kussakin yksittäistapauksessa ministeriön määräyksellä etukäteen vahvistettua kaavaa soveltamalla, ne eivät kuitenkaan voi saavuttaa tällaista optimointia hinnoittelujärjestelmillä. Rataverkon haltijoilla on siis oltava tiettyä joustavuutta käyttömaksujen määrän määräämisessä (ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomion 44 kohta).

44 Italian tasavalta esittää tästä, että ministeri valvoo ainoastaan rataverkon haltijan ehdotuksen lainmukaisuutta eikä näin ollen vaikuta mitenkään sen riippumattomuuteen. Komission väittämällä tavalla on kuitenkin niin, ettei tällainen käytäntö perustu mihinkään sellaiseen oikeussääntöön, joka antaisi sille kiistattoman aseman. Niinpä tällaisen käytännön ei voida katsoa täyttävän direktiivin 2001/14 tavoitteita.

45 Lisäksi on niin, että direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan mukaan ”infrastruktuurin käyttömaksujen määrittelystä ja perimisestä vastaa [rataverkon haltija]”. Asetuksen nro 188/2003 ja erityisesti sen 17 §:n sanamuodosta ilmenee kuitenkin selkeästi, että käyttömaksun määrittämisestä on päätettävä yhdessä ministerin kanssa ja että ministerin päätös voi sitoa rataverkon haltijaa.

46 Kuten Italian tasavalta väittää, ministeri tosin harjoittaa kyseisellä alalla ainoastaan laillisuusvalvontaa. Direktiivillä 2001/14 käyttöön otetun järjestelmän mukaan tällaisen laillisuusvalvonnan pitäisi kuitenkin kuulua ministerin sijasta sääntelyelimelle, tässä tapauksessa URSF:lle. Niinpä siitä, että rataverkon haltijan on noudatettava ministerin päätöstä infrastruktuurin käyttöoikeudesta perittävien maksujen vahvistamisesta, voidaan päätellä, ettei Italian lainsäädäntö mahdollista rataverkon haltijan riippumattomuuden varmistamista. Näin ollen kyseinen lainsäädäntö ei tältä osin täytä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.

47 Direktiivin 2001/14 30 artiklan 3 kohdasta on vielä todettava, että on totta, ettei se, että ministeri voi valvoa rataverkon haltijan käyttömaksuja koskevaa ehdotusta, estä URSF:ää täyttämästä tehtäväänsä toteuttamalla sen edellyttämät tarkastukset. Tällainen järjestelmä ei kuitenkaan ole sellaisenaan riittävä varmistamaan unionin lainsäätäjän tarkoittaman kaltaisen rataverkon haltijan riippumattomuuden.

48 Edellä esitetystä seuraa, että infrastruktuurin käyttöoikeuden hinnoittelua koskevaa komission kanneperustetta on pidettävä perusteltuna.

*Sääntelyelimen riippumattomuutta koskeva kanneperuste*

Asianosaisten lausumat

49 Komission mukaan Italian lainsäädännössä ei ole taattu myöskään sääntelyelimen täysimääräistä ja välttämätöntä riippumattomuutta kaikista rautatieyrityksistä, koska sääntelyelimen henkilöstö muodostuu ministeriön virkamiehistä ja koska ministeriö käyttää edelleen ratkaisevaa vaikutusvaltaa FS-konsernissa, johon Italian tärkein rautatieyritys Trenitalia kuuluu, ja näin ollen myös kyseisessä yrityksessä.

50 Komission mukaan URSF eli sääntelyelin on osa ministeriötä. Komissio väittää myös, että sen lisäksi, että Italian markkinoiden tärkein rautatietoiminnan harjoittaja eli Trenitalia kuuluu samaan konserniin kuin rataverkon haltija, se on myös valtion omistuksessa oleva yhtiö, jossa ministeriöllä on ratkaiseva vaikutusvalta siitä huolimatta, että sillä ei enää ole osakkeenomistajalle kuuluvaa valtaa.

51 Komissio näet väittää, että sääntelyelimen henkilökunta koostuu ministeriön virkamiehistä, jotka käyttävät edelleen ratkaisevaa vaikutusvaltaa FS-konsernissa sekä Trenitaliassa, ja että sääntelyelin kuuluu täysin ministeriön hierarkiaan. Lisäksi sen johdosta, että ministeriö tukee talous- ja valtiovarainministeriötä tämän FS-konsernin osakkeenomistajan tehtävissä, kyseisen konsernin myönteinen kehitys on komission mukaan edelleen ministeriön edun mukaista.

52 Komission mukaan tällainen tilanne synnyttää intressiristiriidan niille ministeriön virkamiehille, jotka toimivat sääntelyelimen rakenteessa ja joiden tehtävänä on tämän vuoksi taata syrjimätön kohtelu julkisen rautatieyrityksen kilpailijoille. Komission mukaan he joutuvat valvontatehtävässään ottamaan huomioon yrityksen kaupalliset intressit.

53 Komissio selittää, ettei sen tarkoituksena ole väittää, ettei direktiivissä 2001/14 sallita missään tilanteessa sitä, että sääntelyelin on osa ministeriötä. Tämä mahdollisuus ei saa sen mukaan kuitenkaan vaikuttaa rautatieyritysten, jotka ovat kyseisen elimen toimenpiteiden adressaatteina, riippumattomuutta, erityisesti päätöksenteon riippumattomuutta, koskevaan vaatimukseen. Kyseisen direktiivin 30 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti säädettyä mahdollisuutta siihen, että sääntelyelin on osa ministeriötä, ei voida komission mukaan tarkastella erillään muusta säännöksestä eikä erityisesti siinä säädetystä riippumattomuusvaatimuksesta. Tästä syystä tällaisen mahdollisuuden pitäisi komission mukaan olla pois suljettu, jos sääntelyelin liitetään ministeriöön sen riippumattomuuden kustannuksella.

54 Toissijaisesti komissio esittää muista Italian tasavallan mainitsemista URSF:n riippumattomuuden takeista aluksi, etteivät sen väitteet koske ministerineuvoston toimivaltuuksia vaan ministeriön, tässä tapauksessa infrastruktuuri- ja liikenneministeriön, sisäisiä suhteita. Komissio väittää lisäksi URSF:n johtohenkilöiden toimivaltuuksista, että he ovat ministerin alaisuudessa ja että ministerillä on edelleen nimitysasioita, voimavarojen käyttämistä ja kyseisten johtohenkilöiden sopimusten mahdollista päättämistä koskevaa päätösvaltaa.

55 Komissio toteaa tässä yhteydessä, että asetuksen nro 188/2003 37 §:ää on muutettu kanteen nostamisen jälkeen ja että muutos on tullut voimaan 6.7.2011. Ottamatta kantaa kyseisen muutoksen, joka on nyt käsiteltävän asian kannalta liian myöhäinen, merkitykseen komissio katsoo, että sen todellinen vaikutus rikkomisen mahdollisen poistamisen kannalta on vielä selvitettävä.

56 Komissio täsmentää sitten, ettei se ole vakuuttunut perusteltuun lausuntoon annetusta vastauksesta, josta ei ilmene, ettei ministeriöllä olisi ollut 6.7.2011 saakka harkintavaltaa erityisesti URSF:n johtohenkilöiden kanssa tehtyjen sopimusten irtisanomisessa. Sen mukaan 8.10.2009 päivättyyn perusteltuun lausuntoon 23.12.2009 annetussa vastauksessa ainoastaan mainittiin, ettei URSF kuulu ministeriön osastorakenteeseen ja jää näin ollen osaston, johon rautatieliikenneyksikkö kuulu, johtajan valvonnan ulkopuolelle. Komissio toteaa 26.4.2010 päivätystä täydentävästä vastauksesta samaan perusteltuun lausuntoon, ettei siinä käsitellä mitenkään muuten tätä kysymystä. Komission mukaan tällaiset seikat eivät horjuta sen näkemystä, jonka mukaan URSF:n henkilöstö koostuu ministeriön virkamiehistä, jotka toimivat sen ministerin alaisuudessa, jonka tehtäviin kuuluu tukea FS-konsernin osakkeenomistajaa.

57 Komissio muistuttaa vielä, että direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että sääntelyelin toimii täysin riippumattomana paitsi rautatieyrityksistä myös infrastruktuurin hinnoitteluelimistä. Niinpä komissio katsoo, että infrastruktuurin käyttöoikeudesta perittävän maksun määrittää ministeri, jonka alaisuuteen URSF kuuluu täysimääräisesti. Tästä syystä sääntelyelin ei komission mukaan ole

päätöksenteoltaan, organisaatioltaan, oikeudelliselta rakenteeltaan eikä rahoituspäätöksiltään riippumaton, koska yksi yksikkö, tässä tapauksessa ministeriö, vastaa samanaikaisesti hinnoittelusta ja sen valvonnasta sääntelijän ominaisuudessa.

58 Italian tasavalta muistuttaa, ettei direktiivissä 2001/14 kielletä sääntelyelimen kuulumista ministeriöön, kunhan viimeksi mainittu ei osallistu FS-konsernin osakkeenomistajan oikeuksien käyttämiseen. Kyseinen jäsenvaltio esittää, että asetuksella nro 98/2011 on luotu tilanne, jossa päätökset tehdään itsenäisesti ilman ministeriötä, ja asetus takaa URSF:lle tilanteen, jossa se voi oikeudellisesti määrätä täysin itsenäisesti sen käyttöön lailla annetuista voimavaroista.

59 Italian tasavalta esittää URSF:n riippumattomuutta ministeriöstä koskevasta kysymyksestä, että 6.7.2011 lähtien voimassa olleella asetuksella nro 98/2011 on voitu hälventää komission epäilykset poistamalla URSF ministeriön vaikutuspiiristä erityisesti antamalla sen johtajalle asema, joka on ministeriön hierarkian ulkopuolella. Kyseinen jäsenvaltio lisää sitä paitsi, ettei myöskään kanteen nostamisajankohtana voimassa ollut järjestelmä ollut direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan vastainen.

60 Lisäksi on mainittava, että Italian tasavalta viittaa vastauskirjelmässään myös kilpailua, infrastruktuurin kehittämistä ja kilpailukykyä koskevista kiireellisistä säännöksistä 24.1.2012 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 1 laiksi muuttamisesta ja siihen tehtävistä muutoksista 24.3.2012 annettuun lakiin nro 27 (GURI nro 71, Supplemento ordinario, 24.3.2012), jonka 36 §:ssä säädetään URSF:n korvaavan ja sen suorittamia toimintoja täydentävän Autorità di regolazione dei trasportin (liikenteen sääntelyviranomainen) perustamisesta. Kyseinen jäsenvaltio esittää, ettei mainitun uuden viranomaisen perustaminen johtunut siitä, ettei URSF:n olisi katsottu olleen riittävän itsenäinen, vaan Italian lainsäätäjän osana laajempia toimenpiteitä markkinoiden vapauttamisen varmistamiseksi tekemästä päätöksestä antaa yhdelle ainoalle itsenäiselle henkilölle valta valvoa kaikkia liikennemuotoja eikä pelkästään rautatieliikennettä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

61 Komissio moittii Italian lainsäädäntöä sääntelyelimen riippumattomuutta koskevalla kanneperusteellaan direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan noudattamatta jättämisestä siitä syystä, ettei URSF:ää voida pitää riippumattomana, koska se koostuu ministeriön virkamiehistä, ja näin on etenkin siksi, että kyseinen ministeriö käyttää edelleen vaikutusvaltaa FS-konsernissa, joka omistaa Italian suurimman rautatieyrityksen eli Trenitalian.

62 Tässä yhteydessä on myönnettävä, että Italian viranomaiset ovat perättäisillä lainsäädäntötoimilla vaikuttaneet suoraan sääntelyelimen koostumukseen määrittäessään jokaisessa lainsäädäntövaiheessa uudelleen sen organisaation ja taloudenpidon riippumattomuuden. Näin tehtiin asetuksella nro 98/2011 ja varsinkin uuden liikenteen sääntelyelimen perustamisesta 24.3.2012 annetulla lailla nro 27.

63 On kuitenkin huomautettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, 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-111/00, komissio v. Itävalta, tuomio 11.10.2001, Kok., s. I-7555, 13 kohta ja asia C-383/09, komissio v. Ranska, tuomio 9.6.2011, Kok., s. I-4869, 22 kohta).

64 Väitteestä, joka koskee Italian lainsäädännön yhteensopivuutta direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan kanssa kanteen nostamisajankohtana, on riittävää todeta, että kyseisen säännöksen mukaan sääntelyelin voi olla liikenneasioista vastaava ministeriö. Tästä seuraa, ettei komissio voi päätellä yksinomaan sen perusteella, että URSF on osa ministeriötä, ettei URSF ole riippumaton.

65 On totta, että – kuten komissio perustellusti esittää – ministeriön alaisuudessa olevat virkamiehet ovat vaikeassa asemassa, kun he työskentelevät sääntelyelimessä vaikka kuuluvat hierarkkisesti kyseiseen ministeriöön. Komissio esittää lisäksi perustellusti, että direktiivin 2001/14 artiklalla pyritään varmistamaan sääntelyelimen riippumattomuus ja että kyseinen tavoite on asetettava etusijalle siihen nähden, että sääntelyelin voi kuulua ministeriöön.

66 On todettava, että asetukseen nro 98/2011 perustuvaa versiota edeltävässä asetuksen nro 188/2003 37 §:n versiossa säädettiin, että ”sääntelyelimen tehtävistä vastaavalle [ministeriön] yksikölle turvataan kyseisen ministeriön alustavaan talousarvioon kirjatuin voimavaroin kyseisen yksikön tehtävien edellyttämät henkilöstövoimavarat sekä aineelliset ja rahoitukselliset voimavarat”. Tällaisella sanamuodolla ei voida komission mukaan kuitenkaan katsoa voitavan taata sitä, että sääntelyelin voisi toimia täysin riippumattomasti, koska sen rahoitukselliset voimavarat riippuvat ministeriön talousarviosta.

67 Tässä yhteydessä on todettava, että komission kolmannen kanneperusteensa tueksi esittämät väitteet ovat kaikki luonteeltaan yleisiä ja keskittyvät olennaisilta osin siihen, että URSF on ministeriöön kuuluva yksikkö, vaikka tällaista kuulumista ei kielletä direktiivissä 2001/14. Komissio ei sitä paitsi esitä mitään muuta seikkaperäistä väitettä kanneperusteensa tueksi.

68 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-556/10, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.2013, 66 kohta).

69 Niinpä komission direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevaa kanneperustetta ei voida hyväksyä.

70 Tästä syystä on yhtäältä todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan ja 30 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole taannut rataverkon haltijan riippumattomuutta infrastruktuurin käyttöoikeuden hinnoittelussa ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksien jakamisessa, ja toisaalta hylättävä kanne muilta osin.

## Oikeudenkäyntikulut

71 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos yksi tai useampi asianosaisen vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen hyväksi, asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Työjärjestyksen 141 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi, että asianosainen, joka peruuttaa vaatimuksensa, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli sitä vaatii peruuttamista koskevissa huomautuksissaan.

72 Käsiteltävässä asiassa komissio on peruuttanut kanteensa tueksi esittämänsä ensimmäisen kanneperusteen, joka koski sitä, ettei direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ja liitteessä II tarkoitetut olennaiset toiminnot suorittava elin ole riippumaton.

73 Koska yksi tai useampi sekä komission että Italian tasavallan vaatimuksista on ratkaistu toisen asianosaisen hyväksi, on määrättävä, että ne vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

74 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, nojalla Tšekin tasavalta on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

**1) Italian tasavalta ei ole noudattanut 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 23.10.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/58/EY, 4 artiklan 1 kohdan ja 30 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole taannut rataverkon haltijan riippumattomuutta infrastruktuurin käyttöoikeuden hinnoittelussa ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämisessä.**

**2) Kanne hylätään muilta osin.**

**3) Euroopan komissio, Italian tasavalta ja Tšekin tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset