JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
6 päivänä syyskuuta 2012 [1]

Asia C-557/10

Euroopan komissio
vastaan

Portugalin tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne — Direktiivi 91/440/ETY — Yhteisön rautateiden kehittäminen — 5 artiklan 3 kohta — Hallinnon riippumattomuus — Henkilöstöön, varoihin ja hankintoihin liittyvät päätökset — 7 artiklan 3 kohta — Rahoituksen myöntäminen rataverkon haltijalle — Direktiivi 2001/14/EY — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen — Rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen hinnoitteleminen — 6 artiklan 1 kohta — Rataverkon haltijan tilien tasapaino

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii nyt käsiteltävällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 91/440/ETY, [2] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2001/12/EY [3] (jäljempänä direktiivi 91/440), 5 artiklan 3 kohdan ja 7 artiklan 3 kohdan sekä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden intrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY, [4] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/58/EY [5] (jäljempänä direktiivi 2001/14), 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Portugalin tasavalta vaatii komission nostaman kanteen hylkäämistä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 237, s. 25).

3 — 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 75, s. 1).

4 — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 75, s. 29). Yhteisön rautateiden turvallisuudesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY (EUVL L 164, s. 44) 30 artiklalla muutettiin direktiivin 2001/14 otsikkoa. Nimenä on nykyisin ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY, annettu 26 päivänä helmikuuta 2001, rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä”.

5 — 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 315, s. 44).

2. Nyt käsiteltävä asia liittyy sarjaan komission vuosina 2010 ja 2011 nostamia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia kanteita,[6] jotka koskevat sitä, miten jäsenvaltiot soveltavat direktiivejä 91/440 ja 2001/14, ja erityisesti rautatieyritysten yhtäläisiä ja ketään syrjimättömiä infrastruktuurin eli rautatieverkon käyttömahdollisuuksia. Nämä kanteet ovat uusia, sillä ne antavat unionin tuomioistuimelle ensimmäisen mahdollisuuden lausua rautateiden vapauttamisesta Euroopan unionissa ja erityisesti tulkita niin sanottua ”ensimmäistä rautatiepakettia”.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

3. Direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valtiovallan määrittelemien yleisten poliittisten suuntaviivojen mukaisesti sekä ottaen huomioon kansalliset, mahdollisesti monivuotiset suunnitelmat ja sopimukset, mukaan lukien investointi- ja rahoitussuunnitelmat, rautatieyrityksillä on erityisesti oltava vapaus:

– –

— päättää henkilöstöään, varojaan ja hankintojaan koskevista asioista,

– –”

4. Saman direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot saavat myös myöntää [rataverkon haltijalle], ottaen huomioon perustamissopimuksen 73, 87 ja 88 artiklan, sen tehtäviä, kokoa ja rahoitustarpeita vastaavaa rahoitusta, erityisesti uusien investointien kattamiseksi.”

5. Direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

6 — Ks. unionin tuomioistuimessa vireillä olevat asia C-473/10, komissio v. Unkari; asia C-483/10, komissio v. Espanja; asia C-512/10, komissio v. Puola; asia C-528/10, komissio v. Kreikka; asia C-545/10, komissio v. Tšekin tasavalta; asia C-555/10, komissio v. Itävalta; asia C-556/10, komissio v. Saksa; asia C-625/10, komissio v. Ranska; asia C-627/10, komissio v. Slovenia; asia C-369/11, komissio v. Italia ja asia C-412/11, komissio v. Luxemburg.

B *Portugalin oikeus*

6. Asetuksella (Decreto-Lei) nro 137-A/2009, joka annettiin 12.6.2009,[7] hyväksyttiin julkisessa omistuksessa olevaan yhtiöön CP Comboios de Portugal EPE:heen (jäljempänä CP) sovellettava lainsäädäntö ja sen yhtiöjärjestys. Asetuksessa säädetään CP:n oikeudellisesta luonteesta ja toimialasta, ja sen liitteessä I vahvistetaan CP:n yhtiöjärjestys.

7. Kyseisen asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Oikeudellinen luonne

[CP] on julkisessa omistuksessa oleva liiketoimintaa harjoittava yksikkö, joka on oikeushenkilö ja jolla on hallinnollinen ja taloudellinen itsemääräämisoikeus sekä omat varat, joiden käyttöä varainhoidosta ja liikenteestä vastaavat [Portugalin] hallituksen jäsenet ohjaavat ja valvovat.”

8. CP:n yhtiöjärjestyksen 1 §:ssä, jonka otsikkona on ”Nimi ja kotipaikka”, todetaan seuraavaa:

”1. [CP] on julkisessa omistuksessa oleva liiketoimintaa harjoittava yksikkö, joka on oikeushenkilö ja jolla on hallinnollinen ja taloudellinen itsemääräämisoikeus, omat varat sekä oikeuskelpoisuus, joka kattaa kaikki sen toiminnan kannalta välttämättömät ja asiaankuuluvat oikeudet ja velvollisuudet.”

9. CP:n toimiala määritellään yhtiöjärjestyksen 2 §:ssä. Siinä todetaan seuraavaa:

”1. [CP:n] pääasiallinen toimiala on matkustaja- ja tavaraliikenteen palvelujen tarjoaminen kansallisen rautatieverkoston nyt tai tulevaisuudessa muodostavilla rautateillä, rataosilla ja muilla osilla.

– –

3. [CP] voi toissijaisesti harjoittaa seuraavaa toimintaa – –

4. Edellisessä momentissa määritellyn toimialan mukaista toimintaa harjoittaessaan [CP] voi

a) perustaa yhtiöitä ja hankkia osuuksia lain mukaisesti,

– –”

10. Yhtiöjärjestyksen 9 §:n mukaan CP:llä on seuraavat toimivaltuudet:

”1. Hallituksella on kaikki valtuudet johtaa ja hallinnoida yhtiötä lain ja yhtiöjärjestyksen mukaan.

2. Hallituksen tehtävänä on erityisesti

– –

1) käsitellä yhtiöiden perustamista sekä osuuksien hankkimista ja luovuttamista koskevat asiat lain mukaisesti,

– –

7 — Diário da República I, lisäosa, nro 112, 12.6.2009.

11. 21 § sisältyy lukuun IV, jonka otsikko on ”Ohjaus”. Siinä todetaan otsikon ”Johtamisen suuntaviivat” alla seuraavaa:

”1. [Portugalin] hallitus määrittelee lakia noudattaen yleiset tavoitteet, joihin [CP:n] on toiminnassaan pyrittävä, ja valvoo niiden yhteensopivuutta laissa määritellyn yleisen ja alakohtaisen politiikan kanssa.

2. [Portugalin] hallitus seuraa yrityksen tilanteen kehitystä varmistaakseen yhteiskunnan tarpeiden asianmukaisen täyttymisen, turvatakseen yrityksen taloudellisen ja rahoituksellisen tasapainon sekä taatakseen rautatieliikenteen nykyaikaistamiseen tähtäävän asianmukaisen politiikan toteuttamisen.”

12. Asetuksella [Decreto-Lei] nro 300/2007, joka annettiin 23.8.2007,[8] muutettiin valtion yrityksiä ja Portugalissa sijaitsevia julkisessa omistuksessa olevia yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä. Siinä säädetään erityisesti seuraavaa:

”10 §

1. Valtion osakkeenomistajan oikeuksia käyttää valtiovarainministerin alaisuuteen kuuluva valtiokonttori, joka voi seuraavassa pykälässä tarkoitettujen suuntaviivojen mukaisesti ja sektorista vastaavien ministerien yhteisellä määräyksellä antaa valtuutuksia etukäteen saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta.

– –

3. Edeltävissä momenteissa tarkoitettuja oikeuksia voidaan käyttää välillisesti täysin julkisessa omistuksessa olevien pääomayhtiöiden välityksellä.”

13. Saman asetuksen 37 § liittyy yhtiöiden perustamiseen sekä osuuksien hankkimiseen ja luovuttamiseen. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. – – valtion tai muiden valtion elinten ja julkisessa omistuksessa olevien yritysten suorittamiin yhtiöiden perustamisiin tai osuuksien hankkimiseen tai luovuttamiseen on saatava valtiovarainministerin ja sektorista vastaavan ministerin lupa – –.

– –”

14. Asetuksessa (Decreto-Lei) nro 270/2003, joka annettiin 28.10.2003,[9] määritellään rautatieliikennepalvelujen tarjonnan ja rautatieinfrastruktuurin hallinnon edellytykset. Sen 63 §:llä säännellään erityisesti rataverkon haltijan tilien tasapainoa. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Seuraavien tekijöiden on oltava rataverkon haltijan tileissä keskenään tasapainossa:

a) yhtäältä infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tuotot, muista kaupallisista toimista kertyvät ylijäämät ja valtion rahoitus, tarvittaessa ennakkomaksujen muodossa, ja

b) toisaalta infrastruktuurin hallinnosta ja ylläpidosta aiheutuvat julkisen palvelun kustannukset.

8 — Diário da República I, nro 162, 23.4.2007.

9 — Diário da República I, A-sarja, nro 250, 28.10.2003.

2. Rataverkon haltijan on saavutettava 1 momentissa tarkoitettu tasapaino ilman valtion rahoitusta tässä luvussa tarkoitettua hinnoittelurakennetta noudattaen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sitä, että pitkän aikavälin tavoitteena saattaa olla se, että infrastruktuurin käyttäjä kattaa asteittain kaikkien liikennemuotojen infrastruktuurikustannukset tasapuolisen ja syrjimättömän liikennemuotojen välisen kilpailun pohjalta, jos rautatieliikenne pystyy kilpailemaan muiden liikennemuotojen kanssa ja jos erityisesti ympäristökustannukset on sisällytetty vastaavantasoisesti muihin liikennemuotoihin.

3. Edellä 1 momentissa tarkoitetun tasapainon saavuttamiseksi ja sen arvioimiseksi, onko mahdollisesti tarpeen, että valtio maksaa korvauksia infrastruktuurin hallintoa koskevasta julkisesta palvelusta, on otettava käyttöön kustannusten jakamismenetelmä, jossa avoimesti näytetään, että huomioon otetaan ainoastaan infrastruktuurin hallinnosta, ylläpidosta, säilyttämisestä ja tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset.

– –

7. Tämän pykälän 1 momentin b kohtaa sovellettaessa rahoituskustannuksia ja ylimääräisiä kustannuksia ei lueta infrastruktuurin hallinnosta aiheutuviin julkisen palvelun kustannuksiin.

8. Valtio korvaa luonnonmullistuksista aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.”

15. Asetuksella (Decreto-Lei) nro 104/97, joka annettiin 29.4.1997,[10] perustettiin Rede Ferroviária Nacional, REFER EP (kansallinen rautatieverkko, jäljempänä REFER). REFERin yhtiöjärjestys julkaistiin asetuksen liitteessä I. Sen 12 §:ssä määritetään kyseisen pykälän otsikon mukaisesti yhtiöjärjestyksen kohde ja soveltamisala seuraavasti:

”– –

2. [Portugalin] hallitus seuraa yrityksen tilanteen kehitystä valvoakseen yrityksen taloudellisen ja rahoituksellisen tasapainon säilymistä sekä rautatieinfrastruktuurin rakentamista, asentamista ja uudistamista varten otettujen lainojen takaisinmaksua siten, ettei valvonta haittaa rautateiden nykyaikaistamiseen tähtäävän asianmukaisen politiikan toteuttamista.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

16. Komissio ilmoitti 26.1.2008 esittämässään virallisessa huomautuksessa Portugalin viranomaisille epäilyksistään, jotka koskivat kansallisen lainsäädännön, jolla ensimmäinen rautatiepaketti pantiin täytäntöön, yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa. Portugalin viranomaiset esittivät viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa tietoja ja väitteitä, jotka koskivat Portugalin lainsäädännön yhteensoveltuvuutta direktiivien 91/440 ja 2001/14 kanssa.

17. Komissio osoitti Portugalin viranomaisille 9.10.2009 päivätyllä kirjeellä perustellun lausunnon, jossa se totesi ensimmäisen rautatiepaketin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, että Portugalin tasavalta oli jättänyt noudattamatta direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohdan ja 7 artiklan 3 kohdan sekä direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

18. Portugalin viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon 14.12.2009 päivätyllä kirjeellä ja selvensivät asiaa. Portugalin viranomaiset ilmoittivat komissiolle 24.6.2010 päivätyllä kirjeellä antamastaan kansallisesta lainsäädännöstä, jossa otetaan huomioon komission perustellussa lausunnossa esittämät moitteet suorituskyvyn parantamista koskevan Portugalin järjestelmän yhteensopivuudesta unionin oikeuden ja etenkin direktiivin 2001/14 11 artiklan kanssa.

10 — Diário da República I, A-sarja, nro 99, 29.4.1997. Muutettu ja julkaistu uudelleen 22.6.2008 annetulla asetuksella (Decreto-Lei) nro 141/2008 (Diário da República I, nro 140, 22.7.2008).

19. Portugalin viranomaisten vastaus ei tyydyttänyt komissiota, joten se päätti nostaa käsiteltävän kanteen, joka jätettiin unionin tuomioistuimeen 29.11.2010.

IV Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tarkastelu

A *Asian käsittelyn lykkäämistä koskeva vaatimus*

20. Portugalin hallitus on ensisijaisesti esittänyt väitteitä, joilla pyritään kiistämään väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, ja vaatinut toissijaisesti unionin tuomioistuinta lykkäämään asian käsittelyä 31.12.2011 saakka, jolloin tulevat voimaan lainsäädäntö ja sopimusvelvoitteet, joilla sen mukaan lisätään rautatieyritysten hallinnon riippumattomuutta valtiosta ja muutetaan rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen hinnoittelujärjestelmää.

21. Tästä on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.[11] Portugalin hallituksen esittämiä väitteitä on siis tarkasteltava suhteessa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymiseen, ja kansallisen lainsäädännön myöhempää kehitystä koskevat väitteet on jätettävä huomiotta.

B *Ensimmäinen peruste, joka koskee direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohdan rikkomista*

1. Asianosaisten lausumat

22. Komissio väittää, että Portugalin lainsäädäntö, jossa CP alistetaan maan hallituksen jäsenten ohjaukseen ja valvontaan, on ristiriidassa direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohdan kanssa.

23. Komissio vetoaa erityisesti siihen, että kansallisen lainsäädännön nojalla Portugalin valtio alistaa kaikki CP:n tekemät yhtiöosuuksien hankintaa ja luovuttamista koskevat yksittäiset päätökset maan hallituksen hyväksynnälle.

24. Koska rautatieyritysten edellytetään hankkivan tietyntyyppisiä toimia varten ennakkoluvan maan hallitukselta, niitä ei voida pitää valtiosta riippumattomina tai itsenäisinä yrityksinä. Näin ollen ne eivät voi vapaasti päättää omasta toiminnastaan unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti.

25. Kyseisestä artiklasta seuraa nimittäin selvästi, ettei valtio saa vaikuttaa varojen hankintaa tai luovuttamista koskeviin yksittäisiin päätöksiin. Vaikka tässä artiklassa säädetään, että nämä päätökset on tehtävä valtiovallan määrittelemien yleisten poliittisten suuntaviivojen mukaisesti, näissä suuntaviivoissa voidaan ainoastaan määritellä päätöksissä huomioon otettavat arviointiperusteet.

26. Komissio katsoo myös, että maan hallituksen puuttuminen CP:n johtamiseen ei ole pelkästään osakkeenomistajan oikeuksien käyttämistä, sillä osakkeenomistajana oleva valtio puuttuu johtamiseen valtiovarain- ja liikenneministerien harjoittaman valvonnan muodossa koko julkiseen sektoriin sovellettavien erillisten sääntöjen perusteella.

11 — Ks. mm. asia C-173/01, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2002 (Kok., s. I-6129, 7 kohta) ja asia C-333/01, komissio v. Espanja, tuomio 13.3.2003 (Kok., s. I-2623, 8 kohta).

27. Portugalin hallitus kiistää komission johtopäätökset ja toteaa, että vaatimus ministeritason luvasta osuuksien hankintaa ja luovuttamista varten koskee kaikentyyppisiä julkisessa omistuksessa olevia yrityksiä. Tämä vaatimus liittyy valtion rooliin pääoman haltijana. Portugalin hallitus lisää, että yhtiöosuuksien hankinnasta ja luovuttamisesta neuvotellaan yhtiön elimissä, joten rautatieyrityksen hallinnon itsenäisyys taataan direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukaisesti.

2. Ensimmäisen kanneperusteen tarkastelu

28. Huomautan aluksi, ettei ensimmäiseen rautatiepakettiin kuuluvissa direktiiveissä 91/440 ja 2001/14 säädetä rautateiden yksityistämisestä. Päinvastoin direktiivin 91/440 3 artiklassa ”rautatieyritys” määritellään ”yksityiseksi tai julkiseksi yritykseksi”. Rautatiealan perinteinen toimija voi näin ollen säilyä julkisena. Direktiivin 91/440 II jaksossa, jonka otsikkona on ”Hallinnon riippumattomuus”, olevassa 4 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin, että ”rautatieyrityksillä on – – riippumaton asema siten, että erityisesti niiden varat, talousarviot ja tilit ovat erillään valtion varoista, talousarviosta ja tileistä”.

29. Huomautan lisäksi, että Portugalin tasavalta on poistanut ennakkolupaa koskevan edellytyksen lakiesityksessä, jota ei vielä ollut hyväksytty perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Kun kuitenkin otetaan huomioon päivämäärä, jonka perusteella tapahtuneeksi väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava, kyseinen lainsäädäntömuutos ei vaikuta arviointiin.

30. Komissio moittii Portugalin tasavaltaa lähinnä sen järjestelmästä, jossa kaikkeen täysin julkisen asemansa säilyttäneen perinteisen toimijan varojen hankintaan ja luovutukseen on saatava liikenneministerin ennakkolupa, kuten asetuksen nro 300/2007 37 §:n 1 momentista käy ilmi. Sen vuoksi, että rautatieyrityksiltä edellytetään tällaista ennakkolupaa tiettyjä toimia varten, niitä ei kuitenkaan voida pitää valtiosta riippumattomina eikä itsenäisinä, joten ne eivät voi vapaasti päättää omasta toiminnastaan.

31. Tässä yhteydessä merkityksellinen on direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohta, jonka mukaan rautatieyrityksillä on erityisesti vapaus päättää henkilöstöään, varojaan ja hankintojaan koskevista asioista. Komission mukaan kyseisestä säännöksestä seuraa selvästi, ettei valtio saa vaikuttaa varojen hankintaa tai luovuttamista koskeviin yksittäisiin päätöksiin. Olen samaa mieltä.

32. Tätä tulkintaa tukee myös direktiivin 91/440 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen ja direktiivin 91/440 muuttamisesta annetun direktiivin 2001/12 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen sisältö. Näissä perustelukappaleissa käsitellään nimittäin tarvetta taata rautatieyrityksille valtiosta riippumaton asema ja vapaus päättää omasta toiminnastaan.

33. Vaikka on niin, että direktiivin 91/440 5 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioiden sallitaan laatia yleiset poliittiset suuntaviivat, yritysten hallinnon riippumattomuuden tavoitteen mukaisesti valtio ei kuitenkaan saa vaikuttaa varojen hankintaa tai luovuttamista koskeviin yksittäisiin päätöksiin.

34. Kun Portugalin lainsäädännössä edellytetään, että kaikkiin yhtiöosuuksien hankintaa ja luovutusta koskeviin yksittäisiin päätöksiin saadaan maan hallituksen lupa, siinä lisäksi on alistettu julkisessa omistuksessa oleva rautatieyritys luonteeltaan poliittiseen ulkoiseen valvontaan, joka ei lainkaan vastaa tavanomaisen osakeyhtiön osakkeenomistajien käytettävissä olevia toiminta- ja valvontatapoja ja toiminta- ja valvontakeinoja. Portugalin valtio on siis säilyttänyt keskeisen aseman rautatieyritysten sisäisissä päätöksentekomenettelyissä, mikä on ristiriidassa rautatieyrityksille kuuluvan niiden varoja koskevan päätöksenteon vapauden kanssa. [12]

12 — Ks. analogisesti asia C-171/08, komissio v. Portugali, tuomio 8.7.2010 (Kok., s. I-6817, erityisesti 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

35. Komission ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

C Toinen peruste, joka koskee direktiivin 91/440 7 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdan rikkomista

1. Asianosaisten lausumat

36. Komissio muistuttaa, että direktiivin 91/440 7 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan vahvistamaan asianmukaiset vaatimukset sen varmistamiseksi, että rataverkon haltijan tilit ovat tasapainossa. Se katsoo kuitenkin, etteivät Portugalissa infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, valtion rahoitus ja muista kaupallisista toimista kertyvät ylijäämät riitä tasapainottamaan rataverkon haltijan eli REFERin tilejä.

37. Komissio väittää, että Portugalin oikeuden säännöksistä, joissa Portugalin valtio velvoitetaan seuraamaan rataverkon haltijana olevan yrityksen kehitystä turvatakseen sen taloudellisen ja rahoituksellisen tasapainon sekä seuraamaan rataverkon haltijan taloudellisen tilanteen kehittymistä, huolimatta rataverkon haltijan rahoituksellisessa epätasapainossa ei ole tapahtunut suotuisaa kehitystä.

38. Portugalin hallitus vahvistaa, että se on sitoutunut sopimaan rataverkon haltijan eli REFERin kanssa monivuotisissa sopimuksissa infrastruktuurin hallintoa koskevan julkisen palvelun tasoista ja määrittämään vastaavan taloudellisen korvauksen määrän. Näin on mahdollista tasapainottaa tilit yrityksessä, joka määrittelee tietyt toiminnalliset ja tekniset laatutasot samalla, kun viranomaiset sitoutuvat myöntämään korvauksia, jotka ovat sopusoinnussa tarvittavien investointien määrän ja julkisen palvelun luonteen kanssa.

39. Portugalin hallitus toteaa, että CP:n ja REFERin kanssa on tarkoitus tehdä julkisia palveluja koskevia sopimuksia, joissa ensinnäkin otetaan huomioon julkisen palvelun velvoitteiden selkeä määritelmä, toiseksi tarve järkeistää/vähentää liikenteen harjoittamisesta aiheutuvia kustannuksia ja kolmanneksi tarve lähentää asteittain ja vähitellen kyseistä julkista palvelua sekä siihen liittyvää julkista korvausta.

40. Portugalin hallitus väittää vielä käynnistäneensä menettelyn, jonka päätteeksi toteutetaan lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla on tarkoituksena yhtäältä lisätä rautatieyrityksen hallinnon riippumattomuutta valtiosta ja toisaalta tasapainottaa rataverkon haltijan tilejä asianmukaisin toimenpitein eli erityisesti muuttamalla rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen hinnoittelujärjestelmää ja vahvistamalla REFERin kanssa sopimusteitse infrastruktuurin rakentamista, ylläpitoa ja rahoitusta koskevat oikeudet ja velvoitteet.

2. Toisen kanneperusteen tarkastelu

41. Portugalin hallitus ei kiistä, että sen antamista toista perustetta koskevista selityksistä ilmenee selvästi, ettei Portugalin tasavalta ollut toteuttanut perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä tarvittavia toimenpiteitä noudattaakseen direktiivin 91/440 7 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan; näissä säännöksissä jäsenvaltiot velvoitetaan vahvistamaan asianmukaiset vaatimukset sen varmistamiseksi, että rataverkon haltijan tilit ovat tasapainossa. Tästä syystä katson, että unionin tuomioistuin voi todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ilman tämän syvällisempää tarkastelua.

42. Komission toinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

V Oikeudenkäyntikulut

43. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

44. Koska komissio on vaatinut, että Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, vaatimus on hyväksyttävä, jos jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne hyväksytään kokonaisuudessaan.

VI Ratkaisuehdotus

45. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut velvoitteitaan, jotka kuuluvat sille

   — yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2001/12/EY, 5 artiklan 3 kohdan nojalla, koska se on edellyttänyt, että kaikkiin julkisessa omistuksessa olevan rautatieyrityksen CP Comboios de Portugal EPE:n tekemiin yhtiöosuuksien hankintaa ja luovuttamista koskeviin yksittäisiin päätöksiin saadaan maan hallituksen lupa, ja

   — direktiivin 91/440 7 artiklan 3 kohdan nojalla ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden intrastruktuurin 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, 6 artiklan 1 kohdan nojalla, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä noudattaakseen velvoitetta vahvistaa asianmukaiset vaatimukset sen varmistamiseksi, että rataverkon haltijan tilit ovat tasapainossa.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.