Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
6 päivänä syyskuuta 2012 [1]

Asia C-483/10

Euroopan komissio
vastaan

Espanjan kuningaskunta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne — Direktiivi 2001/14/EY — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen — Rautatieliikenteen infrastruktuurin käyttömaksujen periminen — 4 artiklan 1 kohta — Maksujen määrittely — Rataverkon haltijan asema — Hallinnon riippumattomuus — 11 artikla — Suorituskannustinjärjestelmän perustaminen — 13 artiklan 2 kohta — Oikeus tietyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöön — 14 artiklan 1 kohta — Periaatteet rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiselle — Käyttöoikeuksien oikeudenmukainen ja syrjimätön myöntäminen

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii nyt käsiteltävällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut direktiivin 2001/14/EY [2], sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2007/58/EY [3] (jäljempänä direktiivi 2001/14), 4 artiklan 1 kohdan, 11 artiklan, 13 artiklan 2 kohdan sekä 14 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Espanjan kuningaskunta vaatii komission nostaman kanteen hylkäämistä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — 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). Direktiivin 2001/14 nimi on muutettu yhteisön rautateiden turvallisuudesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY (EUVL L 164, s. 44) 30 artiklalla. 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.

3 — 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,[4] jotka koskevat sitä, miten jäsenvaltiot soveltavat direktiiviä 91/440/ETY,[5] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2001/12/EY[6] (jäljempänä direktiivi 91/440), sekä direktiiviä 2001/14, ja erityisesti rautatieyritysten 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 2001/14 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Ottaen huomioon mainittu hallinnon riippumattomuus jäsenvaltioiden on myös vahvistettava hinnoittelun erityissäännöt tai annettava asiaa koskeva valtuutus infrastruktuurin hallinnolle. Infrastruktuurin käyttömaksujen määrittelystä ja perimisestä vastaa infrastruktuurin hallinto.

2. Jos infrastruktuurin hallinto 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.”

4. Direktiivin 2001/14 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

5. Saman direktiivin 13 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Oikeus tietyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöön reittien muodossa voidaan myöntää hakijoille enintään yhdeksi liikenteen aikataulun kaudeksi.

Infrastruktuurin hallinto ja hakija voivat tehdä 17 artiklan mukaisen puitesopimuksen kyseessä olevan rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käytöstä yhtä liikenteen aikataulun kautta pidemmäksi ajaksi.”

4 — Ks. unionin tuomioistuimessa vireillä olevat asiat C-473/10, komissio v. Unkari; C-512/10, komissio v. Puola; C-528/10, komissio v. Kreikka; C-545/10, komissio v. Tšekin tasavalta; C-555/10, komissio v. Itävalta; C-556/10, komissio v. Saksa; C-557/10, komissio v. Portugali; C-625/10, komissio v. Ranska; C-627/10, komissio v. Slovenia; C-369/11, komissio v. Italia sekä C-412/11, komissio v. Luxemburg.

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

6 — 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 75, s. 1).

6. Saman direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

7. Saman direktiivin 30 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on perustettava sääntelyelin – –. Elimen, joka voi olla liikenneasioista vastaava ministeriö tai jokin muu elin, on oltava organisaatioltaan, rahoituspäätöksiltään, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan infrastruktuurin hallinnoista, hinnoitteluelimistä, käyttöoikeuksia myöntävistä elimistä sekä hakijoista riippumaton. – –

– –

3. Sääntelyelimen on varmistettava, että infrastruktuurin hallinnon määräämät maksut ovat II luvun mukaisia ja ketään syrjimättömiä. – –”

B *Espanjan oikeus*

8. Rautatiealasta 17.11.2003 annetun lain[7] (Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, jäljempänä LSF) 21 §:ssä luetellaan rataverkon haltijan toimivalta ja tehtävät, joihin kuuluu rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen periminen.

9. LSF:n 73 §:n 5 momentin nojalla rautateiden käyttömaksujen määrän määräämisessä on yleishyödyllisen rautatieverkon tehokkaan hyödyntämisen mukaisesti mahdollista ottaa huomioon seikkoja, jotka kuvastavat infrastruktuurin ruuhkautumisastetta, uusien rautatieliikennepalvelujen kehittämistä sekä tarvetta kannustaa vähän käytettyjen ratojen käyttöön niin, että joka tapauksessa varmistetaan optimaalinen kilpailu rautatieyritysten välillä.

10. Saman lain 77 §:n 1 momentissa säädetään, että yleishyödylliseen rautatieverkkoon kuuluvien rautatieratojen käyttömaksujen sekä rautatieasemien ja muun rautatielaitteiston käyttömaksujen määristä on säädettävä ministereiden määräyksellä.

11. LSF:n 81 §:ssä säädetään nimenomaan, että rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen määrän määrääminen tai tarvittaessa muuttaminen kuuluvat infrastruktuuri- ja liikenneministeriön toimivaltaan.

12. LSF:n 88 ja 89 §:ssä tietynlaiset menettelyt, joilla ”on yhteys verkon toimintahäiriöihin”, katsotaan hallinnollisiksi rikkomuksiksi, jotka voivat johtaa seuraamusten soveltamiseen.

7 — BOE nro 276, 18.11.2003.

13. Julkisessa omistuksessa olevan yrityksen Administrador de Infraestructuras Ferroviariasin yhtiöjärjestys hyväksyttiin 30.12.2004 annetulla kuninkaan asetuksella 2395/2004[8] (Real decreto 2395/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias). Yhtiöjärjestyksen 1 §:n mukaan rataverkon haltija (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, jäljempänä ADIF) on julkisessa omistuksessa olevien yritysten luokkaan rinnastettavissa oleva julkisoikeudellinen elin. ADIF toimii infrastruktuuri- ja liikenneministeriön, joka vastaa ADIFin toiminnan strategisesta johdosta, arvioinnista ja valvonnasta, alaisuudessa.

14. ADIFn yhtiöjärjestyksen 3 §:ssä luetellaan tämän elimen toimivaltuudet ja tehtävät, joihin kuuluu rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen periminen.

15. Yhtiöjärjestyksen 14, 15 ja 23 §:stä ilmenee, että ADIFin hallinnosta vastaavat hallitus ja toimitusjohtaja, joka on myös hallituksen puheenjohtaja. Saman 15 §:n mukaan infrastruktuuri- ja liikenneministeri nimeää vapaasti hallituksen jäsenet tai erottaa heidät tehtävästään. Yhtiöjärjestyksen 23 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto nimeää ADIFin toimitusjohtajan / hallituksen puheenjohtajan infrastruktuuri- ja liikenneministerin ehdotuksesta.

16. Julkisessa omistuksessa olevan yrityksen RENFE-Operadoran yhtiöjärjestys hyväksyttiin 30.12.2004 annetulla kuninkaan asetuksella 2396/2004[9] (Real decreto 2396/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora). Yhtiöjärjestyksen 1 §:n mukaan RENFE-Operadora on ADIFin tavoin julkisessa omistuksessa olevien yritysten luokkaan rinnastettavissa oleva julkisoikeudellinen elin, joka lain mukaan kuuluu infrastruktuuri- ja liikenneministeriön, joka vastaa tämän elimen toiminnan strategisesta johdosta, arvioinnista ja valvonnasta, alaisuuteen.

17. RENFE-Operadoran yhtiöjärjestyksen 7 ja 8 §:n nojalla sen hallinnosta vastaavat hallitus ja toimitusjohtaja, joka on myös hallituksen puheenjohtaja. Yhtiöjärjestyksen 8 §:n 1 momentin mukaan infrastruktuuri- ja liikenneministeri nimeää vapaasti hallituksen jäsenet tai erottaa heidät tehtävästään. Yhtiöjärjestyksen 16 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto nimeää toimitusjohtajan / hallituksen puheenjohtajan infrastruktuuri- ja liikenneministerin ehdotuksesta.

18. Infrastruktuuri- ja liikenneministeriön 8.4.2005 antamassa määräyksessä FOM/898/2005 (Orden del Ministerio de Fomento FOM/898/2005 por la que se fijan las cuantías de las cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003)[10] määrätään lain 39/2003 74 ja 75 §:ssä säädettyjen rautatiemaksujen määrät.

19. Rautatieverkkoa koskevasta julistuksesta ja rautatieinfrastruktuurikapasiteetin myöntämismenettelystä 7.4.2005 annetun infrastruktuuri- ja liikenneministeriön määräyksen FOM/897/2005[11] (Orden del Ministerio del Fomento FOM/897/2005 relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, jäljempänä FOM/897/2005) 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[ADIF] myöntää haetut infrastruktuurikapasiteetit seuraavasti:

a) – –

8 — BOE nro 315, 31.12.2004.

9 — BOE nro 315, 31.12.2004.

10 — BOE nro 85, 9.4.2005.

11 — BOE nro 85, 9.4.2005.

b) jos samaa tiettyyn ajankohtaan liittyvää reittiä koskevat hakemukset menevät päällekkäin tai jos rataverkko on todettu ylikuormitetuksi, kapasiteetin myöntämisessä on otettava huomioon seuraavat ensisijaisuusperusteet tässä järjestyksessä:

1. infrastruktuuri- ja liikenneministeriön tarvittaessa asettamat ensisijaisuusperusteet eri palvelutyypeille kullakin radalla erityisesti rahtiliikennepalvelut huomioon ottaen.

– –

4. se, kuinka aiempien liikenteen aikataulujen yhteydessä on myönnetty niitä tiettyyn ajankohtaan liittyviä reittejä, joita haetaan, ja kuinka hakija on niitä todellisuudessa käyttänyt.

– –”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

20. Komissio lähetti 15.6.2007 Espanjan viranomaisille kyselylomakkeen direktiivien 91/440, 95/18/EY [12] ja 2001/14 soveltamisesta.

21. Komissio lähetti Espanjan viranomaisten kanssa käydyn kirjeenvaihdon jälkeen Espanjan kuningaskunnalle 27.6.2008 päivätyllä kirjeellä virallisen huomautuksen, jossa se ilmaisi epäilynsä, jotka koskivat Espanjan rautatiealan lainsäädännön tiettyjen kohtien yhteensoveltuvuutta direktiivien 91/440 ja 2001/14 kanssa.

22. Espanjan kuningaskunta vastasi viralliseen huomautukseen 16.10.2008 päivätyllä kirjeellä. Se toimitti komissiolle lisätietoja 5.2. ja 13.7.2009 päivätyillä kirjeillään.

23. Komissio lähetti Espanjan kuningaskunnalle 9.10.2009 päivätyllä kirjeellä tämän jälkeen perustellun lausunnon, jossa se totesi, ettei kyseinen lainsäädäntö ole direktiivien 91/440 ja 2001/14 mukainen, ja johon tämä jäsenvaltio vastasi 16.12.2009 päivätyllä kirjeellä.

24. Koska komissio ei ollut tyytyväinen Espanjan kuningaskunnan vastaukseen, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen, joka saapui unionin tuomioistuimeen 6.10.2010.

25. Unionin tuomioistuimen presidentin 16.2.2011 antamalla määräyksellä Tšekin tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia. Ranskan tasavalta hyväksyttiin 8.9.2011 annetulla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia.

26. Komissio ilmoitti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 26.3.2012 toimittamallaan asiakirjalla peruuttavansa direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevan kolmannen kanneperusteensa ja direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdan rikkomista koskevan neljännen kanneperusteensa [13] Espanjan kuningaskunnan annettua 4.3.2011 kestävää taloutta koskevan lain 2/2011 (Ley 2/2011 de Economía Sostenible). [14]

27. Komissio sekä Espanjan ja Ranskan hallitukset olivat edustettuina 23.5.2012 pidetyssä istunnossa.

12 — Rautatieyritysten toimiluvista 19.6.1995 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 143, s. 70).

13 — Tšekin tasavallan direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdasta sekä direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdasta esittämät huomautukset ovat menettäneet kohteensa, koska komissio on osittain peruuttanut kanteensa.

14 — BOE nro 55, 5.3.2011.

IV Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen arviointi

A *Direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva ensimmäinen kanneperuste*

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

28. Komissio väittää, ettei Espanjan lainsäädäntö ole direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan mukainen, koska maksut määritetään yksistään ministeriön määräyksellä, minkä vuoksi ADIFin tehtäväksi jää ainoastaan maksujen periminen. Näin ollen ADIF ainoastaan laskisi maksujen määrän kussakin yksittäistapauksessa kansallisten viranomaisten etukäteen ja tyhjentävästi vahvistaman kaavan perusteella. ADIFilla ei siten ole lainkaan harkintavaltaa maksujen mukauttamisessa kussakin yksittäistapauksessa.

29. Komission mukaan Espanjan lainsäädännössä ei myöskään oteta huomioon vaatimusta rataverkon haltijan riippumattomuudesta, sillä maksujen määrän määräämisen osoittaminen yksistään kansallisten viranomaisten tehtäväksi vie rataverkon haltijalta elintärkeän hallinnointivälineen.

30. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan rataverkon haltijalle on tarjottava kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja käyttömaksujen alentamiseksi, mikä tarkoittaa väistämättä sitä, että maksujen määrästä määrää rataverkon haltija eikä jäsenvaltiot.

31. Saman direktiivin 30 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu rataverkon haltijan määräämien maksujen valvonta olisi siten komission mukaan turhaa, jos jäsenvaltioiden viranomaiset yksistään määräisivät maksujen määrän.

32. Espanjan hallitus toteaa, että maksut on määritelty verojen tavoin. Espanjan lainsäädännön mukaan kyse on siten veroista, joissa verotettavana tapahtumana on rautatiealan julkisten hyödykkeiden yksityiskäyttö. Näiden maksujen olennaisia osatekijöitä olisi siten säädeltävä lailla, ja maksujen konkreettinen määrä puolestaan olisi määrättävä yleisesti sovellettavalla hallinnollisella normilla eli vähintään ministeriön määräyksellä.

33. Espanjan hallitus katsoo, että ADIF eli rataverkon haltija Espanjan alueella on julkisessa omistuksessa oleva yritys, jonka on kansallisen lainsäädännön mukaan välttämättä kuuluttava ministeriön alaisuuteen ja jolla ei siten ole valtuutta antaa säännöksiä, koska tämä kuuluu sen ministeriön toimivaltaan, jonka alaisuudessa ADIF toimii. Näiden maksujen hallinnointi osoitetaan LSF:n 76 §:ssä ADIFille, ja hallinnointi kattaa Espanjan hallituksen mukaan kussakin yksittäistapauksessa maksettavien maksujen valvontaan, maksuunpanoon ja määräämiseen liittyviä tehtäviä sekä maksujen perimisen. ADIF voi lisäksi esittää infrastruktuuri- ja liikenneministeriölle muuntyyppisten maksujen soveltamista radan tai rautatieaseman uudelleenluokittelun yhteydessä.

34. Espanjan hallitus ei yhdy komission direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdasta tekemään tulkintaan vaan väittää, että kyseisessä kohdassa mainittu ilmaus ”määritellä” ei edellytä välttämättä maksujen määrän määräämistä. Kun nimittäin tässä säännöksessä todetaan, että infrastruktuurin käyttömaksujen määrittelystä vastaa rataverkon haltija, säännöksen olisi katsottava viittaavan ainoastaan infrastruktuurin käytöstä kussakin yksittäistapauksessa aiheutuvien konkreettisten maksujen määräämiseen.

35. Koska mainitussa 4 artiklassa viitataan maksujen vahvistamiseen ja perimiseen, olisi erotettava toisistaan yhtäältä infrastruktuuri- ja liikenneministeriölle kuuluvat maksujen yleinen määrittely, jossa vahvistetaan lopullisesti näitä maksuja koskevat hinnoitteluperiaatteet ja -järjestelmä, ja infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien määrittely, sekä toisaalta ADIFille kuuluva kussakin yksittäistapauksessa sovellettavien konkreettisten maksujen määrääminen.

36. Espanjan hallitus katsoo tämän erottelun pohjalta, että sen esittämä tulkinta direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdasta on saman direktiivin muiden säännösten mukainen.

37. Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdasta nimittäin ilmenee Espanjan hallituksen mukaan selvästi, että valtion, eikä rataverkon haltijan, tehtävänä on rautatieverkon käyttömaksujen alentaminen.

38. Direktiivin 2001/14 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu säännös, jonka mukaan rataverkon haltijat voivat ottaa käyttöön alennusjärjestelmiä, sisältyy selvästi LSF:n 73 §:n 5 momenttiin. Se seikka, että tämä säännös on muotoiltu yleisesti, ei tarkoita, etteivät alennukset olisi mahdollisia.

39. Direktiivin 2001/14 30 artiklan 3 kohtaan sisältyvä maininta rataverkon haltijan määräämistä maksuista viittaa rataverkon haltijan tietyllä hetkellä yksittäistapauksessa soveltamiin maksuihin. Ilmauksella ”määrätä” ei viitata maksujen ja niiden määrien määräämiseen yleisesti, sillä se kuuluu infrastruktuuri- ja liikenneministeriölle.

40. Lopuksi Tšekin tasavalta toteaa, että jäsenvaltioiden on hinnoitteluperiaatteita vahvistaessaan varmistettava direktiivin 91/440 4 artiklan mukaisesti ”kuljetusalan yritysten”, eikä rautatieinfrastruktuurista vastaavan ”riippumaton asema”. Tšekin tasavalta päättelee tästä, että asianomaisen valtion väliintulo määräämällä erityisistä hinnoista on direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan kannalta hyväksyttävissä oleva keino.

2. Ensimmäisen kanneperusteen tarkastelu

41. Komissio väittää tällä kanneperusteella lähinnä, ettei Espanjan lainsäädäntö ole direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan mukainen, koska maksujen määrästä määrää infrastruktuuri- ja liikenneministeriö ministeriön määräyksellä. Rataverkon haltijan tehtäväksi jää siten ainoastaan maksujen periminen. Tämän vuoksi Espanjan kansallinen lainsäädäntö ei ole yhteensoveltuva rataverkon haltijan hallinnon riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa.

42. Aluksi on huomattava, että ensimmäisessä kanneperusteessa otetaan esille sama problematiikka kuin asiassa C-473/10, komissio vastaan Unkari, esitetyssä toisessa, hinnoittelun riippumattomuutta koskevassa kanneperusteessa, mutta vastakkaisesta näkökulmasta. Mainitussa asiassa kyseinen kanneperuste nimittäin koskee tarkalleen ottaen ilmauksen ”periminen” tulkintaa; perimisessä on kyse toiminnosta, joka ei kuulu direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen ”olennaisten toimintojen”, joiden hoitaminen ehdottomasti kuuluu rautatieyrityksistä riippumattomalle rataverkon haltijalle, käsitteen piiriin.[15] Jälkimmäinen kysymys nousee esiin hieman eri sanamuodoin myös asiassa C-545/10, komissio vastaan Tšekin tasavalta.

15 — Tältä osin on syytä täsmentää, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan mukaan mainitun direktiivin liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot on infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien varmistamiseksi annettava tehtäväksi elimille, jotka eivät itse harjoita rautatieliikennettä.

43. Haluaisin muistuttaa, että jäsenvaltioiden on direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan nojalla vahvistettava hinnoitteluperiaatteet. Ne voivat tältä osin myös vahvistaa hinnoittelun erityissääntöjä rataverkon haltijan riippumattomuutta kunnioittaen. Infrastruktuurin käyttömaksujen määrittelystä vastaa rataverkon haltija. Sen on vastattava myös maksujen perimisestä. Jälkimmäinen tehtävä ei siis ole olennainen toiminto, joten se voidaan delegoida toimijoille, jotka eivät ole rautatieyrityksistä riippumattomia, tai muille elimille. Lisäisin vielä, että mainitun direktiivin 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa, 8 artiklan 1 kohdassa sekä 11 artiklassa käytetään ilmausta ”hinnoittelujärjestelmä[t]”.

44. Espanjan hallituksen tämän kanneperusteen kiistämiseksi esittämä pääargumentti perustuu direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvän ilmauksen ”maksujen määrittely” tulkintaan. Tämän hallituksen mukaan mainitulla ilmauksella viitataan ainoastaan infrastruktuurin käytöstä kussakin yksittäistapauksessa aiheutuvien konkreettisten maksujen vahvistamiseen.

45. Tätä argumenttia ei voida hyväksyä. Direktiivissä 2001/14 erotetaan toisistaan yhtäältä hinnoitteluperiaatteet ja toisaalta maksujen määrittely. Erottelun vuoksi ilmaukselle ”määrittely” on annettava komission ehdotuksen mukaisesti laajempi merkitys kuin ilmaukselle ”maksuunpano”, joka on vain yksi osa maksujen perintää ja jonka on katsottava sisältyvän ilmaukseen ”periminen”. Tätä tulkintaa tukevat riidanalaisen säännöksen lainsäädännöllinen asiayhteys sekä kyseisen direktiivin tavoitteet.

46. Tässä yhteydessä on aiheellista tehdä rinnastus Unkarin hallituksen asiassa C-473/10, komissio vastaan Unkari, esittämiin perusteluihin. Tämän hallituksen mukaan maksujen käyttöön ottaminen, maksujen varsinainen määrääminen sekä niiden perintä voidaan erottaa toisistaan. Ensiksi mainittu vastaa sitä, että jäsenvaltio tai rataverkon haltija vahvistaa eri hinnoittelusääntöjä. Toiseksi mainitulla puolestaan tarkoitetaan niiden yksittäisten maksujen määräämistä, jotka tietyn rautatieyrityksen on konkreettisessa tapauksessa maksettava pyytämiensä palvelujen perusteella. Viimeksi mainittu sitä vastoin koskee konkreettista toimenpidettä, jolla maksu, jota koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu etukäteen, maksetaan rataverkon haltijalle.

47. Komissio moittii käsiteltävässä asiassa Espanjan kuningaskuntaa siitä, että maksujen määrästä määrätään yksistään ministeriön määräyksellä, jolloin ADIFin tehtäväksi jää ainoastaan maksujen periminen.

48. On toki myönnettävä, että direktiivin 91/440 8 artiklan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että kuultuaan asianomaista rataverkon haltijaa ”jäsenvaltiot määrittävät tämän maksun perusteet”. Tässä suhteessa mainitun direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale on sitäkin yksiselitteisempi. Kyseisessä kohdassa nimittäin todetaan, että ”koska infrastruktuurin kustannusten kohdentamisesta ei ole yhteisiä sääntöjä, jäsenvaltioiden on kuultuaan infrastruktuurin hallintoa määrättävä yksityiskohtaiset säännöt rautatieyrityksiltä ja yritysten ryhmittymiltä rautateiden infrastruktuurin käyttämisestä perittävästä maksusta”.

49. Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta kuitenkin ilmenee, että hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien tavoitteena on kannustaa rataverkon haltijoita optimoimaan infrastruktuurinsa käyttö jäsenvaltioiden asettamissa puitteissa. Tällainen optimointi hinnoittelun kautta ei ole mielestäni mahdollista, jollei hinnoittelujärjestelmässä sallita rataverkon haltijalle jonkinasteista joustavuutta ja jollei rataverkon haltijan tehtävään kuulu muutakin kuin pelkästään maksujen laskemista. Samat huomiot pätevät myös direktiivin 2001/14 8 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklassa tarkoitettuihin maksujen korotusta tai alentamista koskeviin rataverkon haltijan toimivaltuuksiin.

50. Direktiivissä 2001/14 nimittäin annetaan hinnoittelun alalla rataverkon haltijalle tietty toimivaltuus. Tämän toimivaltuuden yläraja suhteessa valtioon ilmenee vaatimuksesta, joka koskee joustavuutta hinnoittelun yhteydessä ja jolla on tarkoitus mahdollistaa hinnoittelun käyttäminen hallinnointivälineenä. Riippumattoman hallinnon tavoitteen turvaamiseksi valtio voi päättää ainoastaan

sääntely- ja rahoituskehyksestä. Toimivaltuuden alaraja suhteessa epäitsenäisiin toimijoihin – eli alaraja, jonka alapuolella kyse on ainoastaan ”perimisestä” – vastaa erotusta, joka tehdään yhtäältä objektiivisten tietojen ja arviointiperusteiden perusteella tehtävän maksun laskutoimituksen sekä toisaalta niiden päätösten välillä, jotka edellyttävät kyseisissä laskutoimituksissa huomioon otettavia tekijöitä koskevia valintoja ja arviointeja. Jälkimmäinen erottelu on ratkaiseva arvioitaessa direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan mukaisen riippumattoman hinnoitteluelimen olemassaolon tarpeellisuutta tilanteessa, jossa rataverkon haltija ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton.

51. Tätä tulkintaa tukee toisaalta direktiivin 2001/14 systematiikka ja riidanalaisen säännöksen asiayhteys tällä direktiivillä perustetussa järjestelmässä. Tältä osin minun on muistutettava, että direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdan mukaan rataverkon haltijalle on tarjottava kannustimia infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi. Saman direktiivin 9 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että rataverkon haltija voi antaa alennuksia rautatieyrityksiltä perimistään maksuista. Mainitun direktiivin 30 artiklan 2 ja 3 kohta puolestaan osoittavat, että rataverkon haltijalle annettava harkintavalta koskee nimenomaan verkkoselostukseen sisältyviä perusteita, käyttöoikeuden myöntämismenettelyjä ja sen tuloksia, hinnoittelujärjestelmää sekä infrastruktuurimaksujen suuruutta tai määräytymisperusteita.

52. Nyt käsiteltävässä asiassa Espanjan sääntelyelimenä toimii asiasta vastaava ministeriö, toisin sanoen infrastruktuuri- ja liikenneministeriö. Tällä ministeriöllä on kuitenkin kaksi tehtävää hinnoittelujärjestelmän toiminnassa, koska se määrittää myös maksut. Vaikka direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 kohdassa sallitaan toimivaltaisen ministeriön nimittäminen sääntelyelimeksi, samassa säännöksessä edellytetään kuitenkin kyseisen elimen riippumattomuutta. Hoitaessaan sääntelytehtäväänsä etenkin valvomalla ADIFin määräämien maksujen laillisuutta Espanjan ministeriö ei voi samanaikaisesti määrittää maksuja, kuten Espanjassa nykyisin tehdään. [16]

53. Näin ollen vaikka jäsenvaltio voi vahvistaa ne seikat ja arviointiperusteet, joita on sovellettava maksujen suuruuden määrittelyssä, maksujen määrittelystä yksittäistapauksissa vastaa rataverkon haltija valtion vahvistamaa sääntely- ja rahoituskehystä noudattaen siten, ettei määrittely rajoitu ainoastaan maksujen laskemiseen valtion kokonaan ja etukäteen määräämän kaavan perusteella, kuten Espanjassa tehdään. ADIFilla ei ole tältä osin lainkaan harkintavaltaa määrittää maksuja yksittäistapauksissa, mikä on direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan vastaista.

54. Huomautan vielä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja. [17] Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että tämä pätee myös, vaikka kansallisen oikeusjärjestyksen säännökset olisivat perustuslain tasoisia. [18]

55. Tästä seuraa, että maksujen määrittelyä ja ADIFin oikeudellista luonnetta julkisessa omistuksessa olevana yrityksenä koskevilla säännöillä, joihin Espanjan hallitus on vedonnut, ei ole vaikutusta arvioitaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä tässä asiassa.

56. Näin ollen katson, että komission ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

16 — Lisättäköön, että Espanjassa perustettu organisaatio on täysin valtion valvonnassa. ADIF ja perinteinen operaattori (RENFE) ovat infrastruktuuri- ja liikenneministeriön alaisia julkisessa omistuksessa olevia yrityksiä. Sääntelyelin kuuluu tähän ministeriöön, ja sen päätöksiin voidaan hakea muutosta ministeriöltä.

17 — Ks. mm. asia C-295/09, komissio v. Espanja, tuomio 25.2.2010 (10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — Asia 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980 (Kok., s. 1473, Kok. Ep. V, s. 187, 15 kohta). Ks. tuoreemmista tapauksista asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008 (Kok., s. I-1683, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

B *Direktiivin 2001/14 11 artiklan rikkomista koskeva toinen kanneperuste*

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

57. Komissio arvostelee Espanjan lainsäädäntöä siitä, ettei siihen sisälly yhtään toimenpidettä, jolla voitaisiin panna täytäntöön direktiivin 2001/14 11 artikla. Määräyksen FOM/897/2005:n 11 §:ssä nimittäin vahvistetaan infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevat arviointiperusteet, mutta mainittu pykälä ei sisälly ”hinnoittelujärjestelmään”, mitä kuitenkin edellytetään direktiivin 2001/14 11 artiklassa.

58. Samoin LSF:n 88 ja 89 §, joissa tiettyjä rautatiealan lainsäädännön rikkomuksia pidetään ”vakavina” tai ”hyvin vakavina”, eivät sisälly ”hinnoittelujärjestelmään”. Tällaisista rikkomuksista mahdollisesti määrättävät sakot ovat hallinnollisia seuraamuksia. Näiden säännösten nojalla rautatieyrityksille voidaan määrätä seuraamuksia, mutta ei ADIFille.

59. Komissio lisää, että LSF:n 73 §:n 5 momentti ei sellaisenaan riitä direktiivin 2001/14 11 artiklassa tarkoitetun suorituskannustinjärjestelmän täytäntöön panemiseksi, koska mainitussa momentissa säädetään vain mahdollisuudesta ottaa käyttöön tällainen järjestelmä. Järjestelmän käyttöönotto ei kuitenkaan ole oikeus, jonka käyttö jätettäisiin jäsenvaltioiden harkintavaltaan, vaan direktiivillä 2001/14 asetettu vaatimus.

60. Komissio huomauttaa lopuksi, että ADIF esittää kannustinjärjestelmän perustamisen vain pelkkänä mahdollisuutena, ei direktiivin 2001/14 11 artiklassa asetettuna velvollisuutena.

61. Espanjan hallitus kiistää, että sen kansallisesta lainsäädännöstä puuttuisi direktiivin 2001/14 11 artiklan täytäntöönpanosäännökset.

62. Espanjan hallitus toteaa ensinnäkin, että LSF:n 73 §:n 5 momentissa säädetään mahdollisuudesta ottaa rautatiemaksujen vahvistamisessa huomioon seikat, jotka kuvastavat infrastruktuurin ylikuormitusastetta, uusien rautatieliikennepalvelujen kehittämistä sekä tarvetta edistää vähän käytettyjen ratojen käyttöä niin, että joka tapauksessa varmistetaan optimaalinen kilpailu rautatieyritysten välillä.

63. Toiseksi LSF:n 88 ja 89 §:ssä hallinnollisiksi rikkomuksiksi katsotaan tietynlaiset menettelyt, joilla on yhteys verkon toimintahäiriöihin ja joista toteutuessaan rangaistaan määräämällä sakkoja.

64. Kolmanneksi Espanjan hallitus toteaa, että ADIF pyrkii tekemään asiakasuskollisia sellaisista rautatieyrityksistä, jotka kunnioittavat käyttöön myönnettyä infrastruktuurikapasiteettia, voidakseen nimenomaan edistää verkkoon kohdistuvien vaikutusten minimoimista.

65. Espanjan hallitus toteaa lopuksi, että kaikkien rautatieyritysten, jotka hakevat tiettyyn ajankohtaan liittyvää reittiä ja saavat sen, on maksettava varausmaksu reitin myöntämisajankohtana ennen reitin tosiasiallista käyttöä. Maksun maksamisella rautatieyritys sitoutuu käyttämään hakemaansa verkkoa, sillä muutoin se menettää ennakkomaksun.

66. Ranskan hallituksen mielestä direktiivin 2001/14 11 artiklaa on tulkittava siten, että siinä jäsenvaltioille asetetaan tavoite ja velvoite ottaa käyttöön keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Jäsenvaltioilla on siten Ranskan hallituksen mukaan vapaat kädet tässä yhteydessä käyttöön otettavien keinojen valinnassa. Ranskan hallitus katsoo Espanjan hallituksen tavoin, että täyttääkseen direktiivin 2001/14 11 artiklassa asetetut vaatimukset näiden toimenpiteiden ei tarvitse sisältyä riippumattomaan suorituskannustinjärjestelmään.

2. Toisen kanneperusteen tarkastelu

67. Totean heti alkuun, että infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien on ”suorituskannustinjärjestelmän” avulla kannustettava rautatieyrityksiä ja rataverkon haltijaa minimoimaan häiriöt ja parantamaan rautatieverkon suorituskykyä, kuten ilmenee direktiivin 2001/14 11 artiklasta.

68. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että asiaa koskevassa Espanjan lainsäädännössä säädetään infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevista toimenpiteistä tai rautatiealan lainsäädännön rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista.

69. On kuitenkin aiheellista huomata, että toimenpiteet ja seuraamukset, joihin Espanjan hallitus viittaa, eivät muodosta direktiivin 2001/14 11 artiklassa tarkoitettua järjestelmää. Mainitut toimenpiteet ja seuraamukset, jotka eivät sitä paitsi kuulu hinnoittelujärjestelmään ja jotka mahdollistavat seuraamusten määräämiseen ainoastaan rautatieyrityksille mutta ei rataverkon haltijalle, eivät muodosta johdonmukaista ja avointa kokonaisuutta, jolloin niitä ei voida pitää direktiivin 2001/14 vaatimukset täyttävänä ”suorituskannustinjärjestelmänä”. Kyse on päinvastoin toisistaan riippumattomista yksittäisistä toimenpiteistä ja seuraamuksista.

70. Toisin sanoen jäsenvaltioiden velvollisuutena on perustaa infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmiin direktiivin 2001/14 11 artiklan mukaisesti kuuluva suorituskannustinjärjestelmä. Kannustimissa jäsenvaltioilla on sitä vastoin vapaat kädet valita tarkoituksenmukaiset toimenpiteet, kunhan ne täyttävät vaatimukset, jotka asetetaan mainitussa direktiivissä ja etenkin sen 11 artiklassa, jossa vaaditaan suorituskannustinjärjestelmän perustamista mutta jossa on joustavuutta tähän järjestelmään sisältyvien käytännön toimenpiteiden suhteen.

71. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että ADIF esittää direktiivin 2001/14 11 artiklassa tarkoitetun kannustinjärjestelmän perustamisen vain pelkkänä mahdollisuutena, ei velvollisuutena, joka Espanjan viranomaisten olisi täytettävä. Katson komission tavoin, ettei pelkkä maininta mahdollisuudesta perustaa tällainen järjestelmä riitä varmistamaan mainitun direktiivin 11 artiklan noudattamista, sillä direktiivin sanamuotokaan ei tue millään tavoin Espanjan hallituksen tästä säännöksestä esittämää tulkintaa.

72. Näin ollen katson, että komission toinen kanneperuste on hyväksyttävä.

C *Direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdan sekä 14 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva viides kanneperuste*

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

73. Komissio esittää, että määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 1 kohdassa tarkoitettu infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskeva ensimmäinen ensisijaisuusperuste on direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohdan vastainen, koska siinä jätetään asiasta vastaavalle ministerille liikaa harkintavaltaa, vaikka mainitussa 14 artiklassa säädetään, että kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä on laadittava erityissääntöjä.

74. Espanjan hallitus kiistää, että tämä ensimmäinen ensisijaisuusperuste olisi direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohdan vastainen. Sen mukaan tämä kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskeva arviointiperuste antaa mahdollisuuden asettaa erityisissä tai poikkeuksellisissa olosuhteissa etusijalle muuntyyppiset rahtipalveluista erilliset palvelut rautatieverkon ylikuormituksen estämiseksi.

75. Sama hallitus täsmentää lisäksi, ettei infrastruktuuri- ja liikenneministeriö ole määräyksen FOM/897/2005 voimaantulon jälkeen hyödyntänyt kertaakaan tätä mahdollisuutta, mikä osoittaisi harkintavallan täydellisen puuttumisen asiassa.

76. Komissio huomauttaa ensimmäisestä ensisijaisuusperusteesta, ettei Espanjan hallituksen esittämälle tulkinnalle löydy perustaa määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 1 kohdasta. Komission mukaan mainitussa säännöksessä ei viitata millään tavalla Espanjan hallituksen mainitsemien kaltaisiin erityisiin tai poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Komissio lisää, että ensimmäisen ensisijaisuusperusteen pelkkä olemassaolo luo jo itsessään oikeudellista epävarmuutta toimijoille, joten Espanjan viranomaisten väitettyä käytäntöä, jonka mukaan ne asettaisivat muita ensisijaisuusperusteita vain poikkeuksellisissa oloissa, ei voida pitää riittävänä direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohdan täytäntöön panemiseksi.

77. Espanjan hallitus painottaa tältä osin, että direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohdassa ei mainita nimenomaisesti tilannetta, jossa poikkeukselliset olosuhteet edellyttävät etukäteen vahvistettujen ensisijaisuusperusteiden muuttamista, mutta siinä ei myöskään kielletä ottamasta huomioon tällaista tilannetta. Espanjan hallituksen mainitusta 14 artiklasta esittämää tulkintaa ei näin ollen voida pitää direktiivin 2001/14 vastaisena.

78. Komissio väittää lisäksi, että määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 4 kohdassa tarkoitettu infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskeva neljäs ensisijaisuusperuste on direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdan sekä 14 artiklan 1 kohdan vastainen.

79. Komissio katsoo yhtäältä, että tämä neljäs ensisijaisuusperuste rikkoo mainitun direktiivin 13 artiklan 2 kohtaa, koska se voi johtaa käytännössä siihen, että rautatieyrityksellä on oikeus käyttää reittiä määräämättömän ajan. Tämä veisi tehokkaan oikeusvaikutuksen mainitussa 13 artiklassa säädetyltä kiellolta, jonka mukaan reittejä ei voida myöntää sovellettavaa liikenteen aikataulua pidemmäksi ajaksi.

80. Toisaalta komissio katsoo, ettei neljännessä ensisijaisuusperusteessa noudateta direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohtaa, koska se saattaisi käytännössä estää uusia tulokkaita (yleensä muiden jäsenvaltioiden yrityksiä) pääsemästä houkuttelevammille reiteille ja säilyttäisi perinteisten käyttäjien (yleensä espanjalaisia yrityksiä) edut, mikä loisi syrjintää.

81. Komissio tähdentää neljännen ensisijaisuusperusteen osalta, että direktiivin 2001/14 12 artiklassa nimenomaisesti säädetään rataverkon haltijan mahdollisuudesta periä varausmaksu rautatiejärjestelmän hyödyntämisen maksimoimiseksi. Komissio ei vastusta sitä, että kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisperusteissa otetaan huomioon myös toimijoiden käyttöhistoria, mutta se katsoo kuitenkin, että on otettava huomioon kussakin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyssä olevan tiettyyn ajankohtaan liittyvän reitin historia mutta myös muiden toimijoiden käyttöhistoria vastaavilla reiteillä, jotta tiettyyn ajankohtaan liittyvän reitin perinteistä käyttäjää ei suosita uusia tulokkaita syrjivästi.

82. Komissio täsmentää, että direktiivin 2001/14 22 artiklaa sovelletaan ainoastaan, jos infrastruktuuri on ylikuormitettu, kun taas määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 4 kohtaa sovelletaan paitsi tässä tapauksessa myös yleisesti silloin, kun samaa tiettyyn ajankohtaan liittyvää reittiä koskevat hakemukset menevät päällekkäin. Mainitussa 22 artiklassa ei kuitenkaan ole yhtään säännöstä, joka antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden hyväksyä kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisperusteeksi tässä kanneperusteessa tarkoitetun perusteen.

83. Direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu puitesopimusten tekomahdollisuus, johon Espanjan hallitus on vedonnut, muodostaa poikkeuksen yleisestä säännöstä, ja tämän poikkeuksen käytössä on noudatettava direktiivin 2001/14 17 artiklassa säädettyjä ehtoja.

84. Espanjan hallitus kiistää, että neljäs ensisijaisuusperuste olisi direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdan sekä 14 artiklan 1 kohdan vastainen.

85. Määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 4 kohdassa tarkoitettu arviointiperuste on nimittäin vain yksi muiden joukossa infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksia myönnettäessä silloin, kun kapasiteetti ei ole riittävä tai kun yhdelle reitille on useita hakemuksia. Espanjan hallituksen mukaan tämä arviointiperuste merkitsee rationaalista ja oikeutettua syrjintää, koska on kohtuullista ottaa huomioon toimijoiden tosiasiassa aiemmin käyttämä kapasiteetti rautatieverkon käytön optimoimiseksi.

86. Espanjan hallitus viittaa tässä yhteydessä direktiivin 2001/14 22 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan ensisijaisuusperusteissa on infrastruktuurin ylikuormittuessa otettava huomioon palvelun merkitys yhteiskunnalle suhteessa kaikkiin muihin liikennepalveluihin, joille ei näin ollen myönnetä kapasiteettia.

87. Saman hallituksen mukaan direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdassa ei ehdottomasti kielletä sitä, että yrityksellä olisi määräämättömän ajan tiettyyn ajankohtaan liittyvä reitti. Tätä tulkintaa tukee se, että kyseisessä säännöksessä säädetään mahdollisuudesta tehdä puitesopimuksia kyseessä olevan rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käytöstä yhtä liikenteen aikataulun kautta pidemmäksi ajaksi.

88. Espanjan hallitus katsoo lisäksi, että se seikka, että käyttöhistoriassa otetaan huomioon myös vastaavia reittejä, lisää oikeudellista epävarmuutta, koska vastaavia reittejä ei määritellä.

89. Espanjan hallitus katsoo lopuksi, että komission argumentti, jonka mukaan määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 4 kohtaa sovelletaan yleisesti hakemusten mennessä päällekkäin, on hieman teennäinen, koska samaa tiettyyn ajankohtaan liittyvää reittiä koskevien hakemusten mennessä päällekkäin reitti on ylikuormitettu.

2. Viidennen kanneperusteen tarkastelu

90. Määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 1 kohdassa säädetyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevan ensimmäisen ensisijaisuusperusteen osalta on ensinnäkin todettava, että direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti säädetään, että jäsenvaltioiden on laadittava erityissääntöjä kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja että ne voivat lisäksi vahvistaa periaatteet infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiselle rajoittamatta kuitenkaan hallinnon riippumattomuutta, josta säädetään direktiivin 91/440 4 artiklassa.

91. On totta, että direktiivin 2001/14 johdanto-osan 18 ja 20 perustelukappaleen mukaan direktiivissä edellytetään, että rataverkon haltija voi toimia joustavasti infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksia myöntäessään. Mainitun direktiivin sanamuodosta ei kuitenkaan voida päätellä, että kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevien erityissääntöjen nojalla käyttöoikeuksien myöntämisessä voitaisiin käyttää poliittista harkintavaltaa. Tiettyjen palvelujen suosimista koskeva toimivalta kuuluu nimittäin rataverkon haltijalle, joka voi käyttää sitä ainoastaan täyttämällä infrastruktuurin ylikuormittumista koskevassa direktiivin 2001/14 22 artiklassa sekä erikoistunutta infrastruktuuria käsittelevässä 24 artiklassa luetellut tiukat ehdot.

92. Espanjan kuningaskunnan tapauksessa ministeriölle myönnetty oikeus käyttää harkintavaltaa sekä poikkeuksellisissa olosuhteissa että yleisesti on minusta sitä suuremmalla syyllä ristiriidassa direktiivin 2001/14 kanssa, koska kyse on direktiivin 2001/14 30 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna sääntelyelimenä toimivasta ministeriöstä.

93. Määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 4 kohdassa säädetystä infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevasta neljännestä ensisijaisuusperusteesta on todettava, että direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tietyn infrastruktuurikapasiteetin reittien muodossa tapahtuvan käytön enimmäiskesto vastaa yhden liikenteen aikataulun kautta. Mainitun 2 kohdan toisen alakohdan mukaan rautatieyritys voi puitesopimuksen nojalla ja direktiivin 2001/14 17 artiklan mukaisesti käyttää infrastruktuurikapasiteettia yhtä liikenteen aikataulun kautta pidemmän ajan.

94. Tässä suhteessa Espanjan asiaa koskevassa lainsäädännössä, toisin sanoen määräyksen FOM/897/2005 11 §:n b momentin 4 kohdassa, puitesopimuksen olemassaoloa ei aseteta edellytykseksi sen huomioon ottamiselle, kuinka aiempien liikenteen aikataulujen yhteydessä on myönnetty niitä tiettyyn ajankohtaan liittyviä reittejä, joita haetaan, ja kuinka hakija on niitä todellisuudessa käyttänyt, kuten direktiivissä 2001/14 edellytetään. Tämän vuoksi Espanjan kyseinen lainsäädäntö ei kuulu direktiivin 2001/14 13 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen, jonka mukaan voidaan myöntää oikeuksia tietyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöön reittien muodossa yhtä liikenteen aikataulun kautta pidemmäksi ajaksi, soveltamisalaan.

95. Huomautan neljännen ensisijaisuusperusteen syrjivyydestä, josta komissio on moittinut Espanjaa, että Espanjan hallitus myöntää itsekin, että kyseinen ensisijaisuusperuste luo syrjintää perinteisten käyttäjien ja uusien tulokkaiden välillä. Tällainen syrjintä on minusta kuitenkin selvästi vastoin unionin rautatiealan lainsäädännön keskeistä tavoitetta, joka on varmistaa syrjimätön oikeus infrastruktuurin käyttöön. Tämä tavoite edesauttaa perinteisten toimijoiden tarjoamien rautatiepalvelujen avaamista uusien tulokkaiden taholta tulevalle kilpailulle.

96. Espanjan hallitus perustelee infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisessä sovellettavan, rautatieverkon tosiasiallista käyttöä koskevan arviointiperusteen syrjivyyttä tavoitteella varmistaa rautatieverkon käytön tehostaminen. Tätä perustelua ei voida hyväksyä. Perinteisen toimijan suosiminen ei johda automaattisesti rautatieverkon tehokkaaseen käyttöön.

97. Lisäisin vielä, että direktiivissä 2001/14 on erityisiä säännöksiä, joilla pyritään edistämään infrastruktuurikapasiteetin tehokasta käyttöä. Tämä edistämistavoite mainitaan erityisesti kapasiteetin varausmaksuja käsittelevässä direktiivin 2001/14 12 artiklassa, 23 artiklan 2 kohdassa, joka koskee tarvetta jättää tilaa varakapasiteetille, jotta rataverkon haltija voisi nopeasti vastata ennakoitavissa oleviin kapasiteettia koskeviin ad hoc -hakemuksiin, sekä reittien käyttöä koskevassa 27 artiklassa. Perinteisen toimijan suosiminen ei kuitenkaan sisälly mainitussa direktiivissä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on edistää rautatieverkon tehokasta käyttöä. Tästä seuraa, ettei kyseinen arviointiperuste ole direktiivin 2001/14 eikä etenkään sen 13 artiklan 2 kohdan vaatimusten mukainen.

98. Näin ollen katson, että komission viides kanneperuste on hyväksyttävä.

V Oikeudenkäyntikulut

99. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

100. Koska komissio on vaatinut, että Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, tämä vaatimus on hyväksyttävä, jos, kuten ehdotan, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne hyväksytään kokonaisuudessaan.

101. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti Ranskan tasavalta ja Tšekin tasavalta, jotka ovat pyytäneet saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta 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, mukaisia velvoitteitaan, jotka koskevat direktiivin

   — 4 artiklan 1 kohtaa, koska Espanjan kuningaskunta on säätänyt, että infrastruktuurin käyttömaksujen määrät määritetään ministeriön määräyksellä

   — 11 artiklaa, koska Espanjan kuningaskunta ei ole toteuttanut suorituskannustinjärjestelmän perustamiseksi vaadittuja toimenpiteitä

   — 13 artiklan 2 kohtaa, koska Espanjan kuningaskunta on jättänyt liian paljon harkintavaltaa asianomaiselle ministerille kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevien erityissääntöjen laadinnassa, ja

   — 14 artiklan 1 kohtaa, koska Espanjan kuningaskunta on säätänyt, että rautateiden infrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisessä on otettava huomioon se, kuinka aiempien liikenteen aikataulujen yhteydessä on myönnetty tiettyyn ajankohtaan liittyviä reittejä ja kuinka hakija on niitä todellisuudessa käyttänyt.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Ranskan tasavalta ja Tšekin tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.