Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

18 päivänä huhtikuuta 2013*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Liikenne — Yhteisön rautateiden kehittäminen — Direktiivi 91/440/ETY — 6 artiklan 3 kohta ja liite II — Direktiivi 2001/14/EY — 14 artiklan 2 kohta — Rataverkon haltija ei ole oikeudelliselta muodoltaan riippumaton — 11 artikla — Suorituskannustinjärjestelmän puuttuminen — Puutteellinen täytäntöönpano

Asiassa C-625/10,

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

Euroopan komissio, asiamiehinään J.-P. Keppenne ja H. Støvlbæk, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, M. Perrot ja S. Menez,

vastaajana,

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Centeno Huerta,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.9.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.12.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut yhteisön rautateiden kehittämisestä 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY (EYVL L 237, s. 25), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2001/12/EY (EUVL L 75, s. 1; jäljempänä direktiivi 91/440), 6 artiklan 2–5 kohdan ja liitteen II eikä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 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), 14 artiklan 2 kohdan ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

— koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yksikkö, jonka tehtäväksi direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ja liitteessä II sekä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut olennaiset toiminnot on annettu, on rautatieliikennettä harjoittavasta yrityksestä riippumaton

— koska se ei ole ottanut käyttöön direktiivin 2001/14 11 artiklassa tarkoitettua suorituskannustinjärjestelmää ja

— koska se ei ole ottanut käyttöön direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitetun kaltaista kannustinjärjestelmää.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antoivat vuonna 2001 kolme direktiiviä, joilla pyritään tehostamaan rautatieliikennettä avaamalla se vaiheittain kilpailulle Euroopassa, eli direktiivin 2001/12, rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/13/EY (EYVL L 75, s. 26) ja direktiivin 2001/14 (jäljempänä yhdessä ensimmäinen rautatiepaketti).

Direktiivi 91/440

3 Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

4 Kyseisen direktiivin liitteessä II luetellaan sen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut olennaiset toiminnot:

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

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

– infrastruktuurimaksuja koskeva päätöksenteko;

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

Direktiivi 2001/14

5 Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11 ja 40 perustelukappaleessa todetaan 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.

– –

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

6 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”[Rataverkon haltijan] on asianomaisia osapuolia kuultuaan laadittava ja julkaistava verkkoselostus, joka on saatavissa sellaista maksua vastaan, joka ei saa ylittää tämän selostuksen julkaisemisesta aiheutuvia kustannuksia.”

7 Mainitun direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

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

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

8 Direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

9 Kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

10 Mainitun direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Suorituskannustinjärjestelmän perusperiaatteita sovelletaan koko verkkoon.”

11 Saman direktiivin 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

Ranskan oikeus

12 Julkisen laitoksen Réseau ferré de Francen perustamisesta rautatieliikenteen uudistamiseksi 13.2.1997 annetussa laissa nro 97-135 (loi n° 97-135, du 13 février 1997, portant création de l’établissement public «Réseau ferré de France» en vue du renouveau du transport ferroviaire), sellaisena kuin sitä sovelletaan asian tosiseikastoon eli sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna rautatieliikenteen järjestelystä ja sääntelystä sekä liikenteen säännöksistä 8.12.2009 annetulla lailla nro 2009-1503 (loi

nº 2009-1503, du 8 décembre 2009, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives au transport) (JORF 9.12.2009, s. 21226; jäljempänä laki nro 97-135), säädetään, että Réseau ferré de France (jäljempänä RFF) on Ranskan rataverkon haltija.

13 Kyseisen lain 1 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Julkisen palvelun turvallisuutta ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset huomioon ottaen kansallisen rautatieverkon liikenteenohjauksesta sekä rautatieverkon teknisten laitteiden ja turvalaitteiden toiminnasta ja ylläpidosta vastaa Société nationale des chemins de fer français [(jäljempänä SNCF)] [RFF:n] nimissä ja sen määrittämien tavoitteiden ja hallinnointiperiaatteiden mukaisesti. [RFF] maksaa sille korvauksen tästä toiminnasta. – –”

14 Kansallisen rautatieverkon käytöstä 7.3.2003 annetun asetuksen nro 2003-194 (décret nº 2003-194, du 7 mars 2003, relatif à l'utilisation du réseau ferré national) (JORF 8.3.2003, s. 4063) 17 §:n 1 momentissa säädetään direktiivin 2001/14 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun verkkoselostuksen (jäljempänä verkkoselostus) laatimisesta seuraavaa:

”[RFF] laatii kansallisen verkkoselostuksen, joka sisältää tarvittavat tiedot I osassa mainittujen kansallisen rautatieverkon käyttöoikeuksien käyttämiseksi. – –”

15 Kyseisen asetuksen 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[RFF:n] tehtävänä on myöntää kansallisen rautatieinfrastruktuurin, jota se hallinnoi tai jonka haltija on tehnyt [lain nro 97-135] 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaisen kumppanuussopimuksen, kapasiteetin käyttöoikeuksia tämän asetuksen 18–27 §:ssä vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. – –”

16 Mainitun asetuksen 21 §:ää on muutettu 26.7.2011 annetulla asetuksella nro 2011/891 (JORF 28.7.2011, s. 12885). Kun otetaan huomioon perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättymisajankohta, käsiteltävään asiaan sovelletaan kuitenkin kyseistä muutosta edeltänyttä mainitun artiklan versiota. Siinä säädettiin seuraavaa:

”Reittien käyttöoikeuksia koskevat hakemukset osoitetaan [RFF:lle] verkkoselostuksessa määritettyjen edellytysten ja menettelytapojen mukaisesti, tai jos olemassa on puitesopimus, sen määräysten mukaisesti.

– –

[RFF] antaa reittien käyttöoikeuksia koskevien hakemusten käsittelyn kannalta tarpeelliset tekniset täytäntöönpanotutkimukset [SNCF:n] tehtäväksi, joka puolestaan vastaa kansallisen rautatieverkon liikenteenohjauksesta. Näistä tutkimuksista maksetaan hakijalta perittävä korvaus, joka vastaa tutkimuksista välittömästi aiheutuneita kustannuksia.

[SNCF] toteuttaa [RFF:n] valvonnassa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan tekniset selvitykset laativan yksikön toiminnallinen riippumattomuus, jotta taataan kaikenlaisen syrjinnän välttäminen sen toiminnassa. Yksikkö kunnioittaa sille selvitysten laatimista varten toimitettujen kaupallisten tietojen luottamuksellisuutta.

– –”

17 Kansallista rautatieverkkoa koskevan vuosien 2011 ja 2012 verkkoselostuksen 6.4 §:ssä, jonka otsikko on ”Rautatieyritysten suorituskannustinjärjestelmä”, mainitaan seuraavaa:

”Suorituskannustinjärjestelmän, jonka [RFF] ottaa käyttöön edellä mainitun [direktiivin 2001/14] 11 artiklassa tarkoitetulla tavalla rautatieverkon suorituskyvyn tehostamiseksi ja korkealaatuisen palvelun tarjoamiseksi rautatieyrityksille, mukaisesti sellaisia tavaraliikenteen reittejä, joiden kokonaispituus on yli 300 km ja joilla nopeus on vähintään 70 km/h reittien varaajan hakemuksen perusteella hyväksyttyjä pysähtymisiä lukuun ottamatta, koskevista käyttöoikeuksista perittäviin varausmaksuihin sovelletaan erityishinnoittelua.

[RFF] voi neuvotella kaikkien kiinnostuneiden rautatieyritysten kanssa ’toimintaohjelma-tyyppisen’ sopimuksen, minkä yhteydessä sen on noudatettava alan eurooppalaisten järjestöjen määrittämiä yhteisiä sääntöjä, joiden ilmentämiä perusperiaatteita sovelletaan koko rautatieverkkoon.”

18 Ranskan valtion ja RFF:n välillä tehtiin 3.11.2008 toimintasopimus vuosiksi 2008–2012 (jäljempänä toimintasopimus).

19 Verkkoselostukseen on liitetty kansallisen rautatieverkon käyttämistä koskevaan sopimukseen ja kansallisen rautatieverkon käyttöoikeuksien myöntämistä koskevaan sopimukseen sovellettavat yleiset ehdot (jäljempänä RFF:n yleiset ehdot). Kyseisiin yleisiin ehtoihin sisältyy 18 artikla, jonka otsikko on ”Vastuu onnettomuuksista tai vahingoista” ja jossa täsmennetään rautatieyrityksen ja RFF:n vastuun laajuus onnettomuus- tai vahinkotilanteessa, sekä 20 artikla, jonka otsikko on ”Vahingonkorvausseuraukset siitä, että RFF peruuttaa käyttöoikeudet” ja joka koskee RFF:n rautatieyrityksille myöntämien käyttöoikeuspäivien peruuttamiseen liittyviä vahingonkorvausseuraamuksia.

20 Kotimaan kuljetusten ohjaamisesta 30.12.1982 annetun lain nro 82-1153 (loi nº 82-1153, du 30 décembre 1982, d’orientation des transports intérieurs) (JORF 31.12.1982, s. 4004), sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 2009-1503, 24 §:n III momentissa säädettiin seuraavaa:

”[SNCF:n] erityinen yksikkö harjoittaa 1.1.2010 alkaen [RFF:n] nimissä ja sen määrittämien tavoitteiden ja hallinnointiperiaatteiden mukaisesti – – lain nro 97-135 1 §:ssä mainittua kansallisen rautatieverkon liikenteenohjausta siten, että varmistetaan näin suoritettujen olennaisten toimintojen riippumattomuus, jolla taataan vapaa ja vilpitön kilpailu sekä syrjimättömyys.

– –

Liikenteenohjauksesta vastaavalla yksiköllä on oma budjetti, jonka rahoittamisesta [RFF] vastaa [SNCF:n] kanssa tehdyn, kyseisen yksikön johtajan allekirjoittaman sopimuksen mukaisesti. Sopimuksessa määritetään – – lain nro 97-135 1 §:n mukaisesti kyseisen yksikön tehtävien, muun muassa reittien käyttöoikeuksia koskevien hakemusten käsittelyn kannalta tarpeellisten teknisten täytäntöönpanotutkimusten suorittaminen ja liikenteen operatiivinen ohjaus, hoitamiseen ja siitä maksettavaan korvaukseen sovellettavat ehdot.

– –”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

21 Komissio antoi Ranskan tasavallalle 27.6.2008 päivätyllä kirjeellä virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä noudattamaan ensimmäisen rautatiepaketin direktiivejä. Ranskan tasavalta vastasi viralliseen huomautukseen 9.9.2008 ja 14.7.2009 päivätyillä kirjeillä.

22 Komissio osoitti 9.10.2009 päivätyllä kirjeellä Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se piti direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohtaa ja liitettä II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohtaa ja 14 artiklan 2 kohtaa koskevia täytäntöönpanotoimia riittämättöminä olennaisia toimintoja koskevan riippumattomuuden osalta. Komissio moitti perustellussa lausunnossaan kyseistä jäsenvaltiota myös siitä, ettei se ollut ryhtynyt tarpeellisiin toimiin direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdassa, 11 artiklassa ja 6 artiklan 2 kohdassa sekä direktiivin 91/440 10 artiklan 7 kohdassa tarkoitettujen rautatieinfrastruktuurin käytön hinnoittelua koskevien velvoitteidensa noudattamiseksi. Komission mukaan Ranskan tasavalta ei ollut myöskään noudattanut jäsenvaltioille direktiivin 2001/14 30 artiklan 1 ja 3–5 kohdan mukaan kuuluvia rautatieliikenteen sääntelyelintä koskevia velvoitteita. Niinpä komissio kehotti Ranskan tasavaltaa ryhtymään perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämiin toimiin sen vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa.

23 Ranskan tasavalta vastasi komission perusteltuun lausuntoon 10.12.2009 päivätyllä kirjeellä ja ilmoitti sille lain nro 2009-1503 antamisesta ja vahvistamisesta sekä lisäsi vielä, että sen mielestä komission perustellussa lausunnossaan esittämät väitteet olivat perusteettomia. Ranskan tasavalta esitti 30.7.2010 komissiolle erilaisia lisätietoja ensimmäisen rautatiepaketin täytäntöönpanosta.

24 Komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen, koska se ei ollut tyytyväinen Ranskan tasavallan vastaukseen. Kun otetaan huomioon kansallisen lainsäädännön kehitys perustellun lausunnon lähettämisen jälkeen, komissio kuitenkin rajasi käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen koskemaan direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohtaa ja liitettä II sekä direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohtaa, 11 artiklaa ja 14 artiklan 2 kohtaa.

25 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 30.6.2011 antamallaan määräyksellä Espanjan kuningaskunnan väliintulijaksi tukemaan Ranskan tasavallan vaatimuksia.

Kanne

Junareittien jakamistehtävän riippumattomuutta koskeva ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

26 Komissio väittää, ettei rautatieliikennettä harjoittava yksikkö tai yksikköön perustettu hallinnollinen osasto voi direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan nojalla harjoittaa junareittien jakamiseen liittyviä olennaisia toimintoja, koska reittien jakaminen on direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettu infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien kannalta olennainen toiminto, johon sovelletaan riippumattomuuden vaatimusta. Komissio väittää myös, että direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaan infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen on kuuluttava riippumattomalle käyttöoikeuden myöntävälle elimelle.

27 Komissio katsoo, että vaikka kyseisen rataverkon haltija RFF onkin rautatieliikennettä harjoittavasta SNCF:stä riippumaton elin, SNCF vastaa kuitenkin tietyistä reittien jakamiseen liittyvistä olennaisista toiminnoista. Komissio katsoo tästä, että vaikka nämä olennaiset toiminnot on annettu SNCF:n sisällä niihin erikoistuneen yksikön eli Direction des circulations ferroviairesin (jäljempänä DCF) tehtäväksi, tämä ei kuitenkaan ole riippumaton SNCF:stä sen paremmin oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan kuin päätöksenteoltaankaan.

28 Komission mukaan DCF:lle annetut tehtävät liittyvät direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettujen olennaisten toimintojen suorittamiseen. SNCF on sen mukaan vastuussa mainitun direktiivin liitteessä II tarkoitetuista kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisprosessin olennaisista osista, kuten teknisistä täytäntöönpanotutkimuksista ja viime hetkellä tapahtuvasta junareittien jakamisesta.

Komissio katsoo, että vaikka RFF vastaa yksittäisten junareittien jakamisesta, SNCF:n vastuulla olevat tutkimukset kuuluvat olennaisiin toimintoihin. Nämä toiminnot kuuluvat komission mukaan direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin toimintoihin, joten ne on annettava riippumattoman elimen tehtäväksi.

29 Komissio väittää, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohtaa ja direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohtaa on luettava yhdessä ja että ne täydentävät toisiaan. Komission mukaan direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa yleisesti muotoiltujen olennaisten toimintojen riippumattomuutta koskevaa sääntöä nimittäin täsmennetään ja kuvaillaan yksityiskohtaisemmin direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa junareittien jakamisen osalta.

30 Komission mukaan direktiivissä 2001/14 ei säädetä, että rautatieyritys voisi harjoittaa olennaisia toimintoja oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumattoman elimen ”valvonnassa”, vaan siinä edellytetään, että kyseiset tehtävät ”suorittaa” tällainen riippumaton elin.

31 Komission mukaan direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan tavoitteena on, ettei rautatieyrityksillä ole lainkaan junareittien jakoon liittyvää toimivaltaa, jotta rautatieyritysten yhtäläinen ja syrjimätön kohtelu voidaan taata.

32 Komissio katsoo DCF:n oikeudellisen muodon riippumattomuudesta, että DCF on SNCF:n erikoistunut yksikkö eikä se siten ole tältä osin direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla oikeudelliselta muodoltaan riippumaton, sillä DCF on SNCF:ään kuuluva yksikkö eikä ole siitä erillinen oikeussubjekti.

33 Komissio väittää myös, että jos rataverkon haltija, käsiteltävässä asiassa RFF, siirtää olennaisia toimintoja erilliselle elimelle, kuten käsiteltävässä asiassa DCF:lle, kyseisen elimen on täytettävä samat riippumattomuusedellytykset, jotka koskevat rataverkon haltijaa. Niinpä riippumattomuusedellytys ”seuraa” komission mukaan olennaisia toimintoja. Muuten riippumattomuusedellytys menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

34 Komissio esittää DCF:n organisaation ja päätöksenteon riippumattomuudesta, ettei sitä ole varmistettu riittävällä tavalla. Riippumattoman viranomaisen olisi komission mukaan valvottava riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista, ja käsiteltävässä asiassa rautateiden sääntelyviranomainen voisi hoitaa tätä tehtävää. Puutteita on komission mukaan vielä myös siinä, ettei SNCF:n kanssa kilpailevilla rautatieyrityksillä ole mahdollisuutta valittaa siinä tapauksessa, ettei riippumattomuutta koskevaa vaatimusta noudateta, ettei rautateiden sääntelyviranomaisen edellytetä hyväksyvän DCF:n johtajan nimittämistä vaan ainoastaan hänen erottamisensa, ettei DCF:n henkilöstön siirtoja SNCF:n muihin yksiköihin valvota riittävästi ja ettei takeita siitä, että DCF:llä on oma henkilöstö, erilliset toimitilat ja suojattu tietojärjestelmä, ole vielä annettu.

35 Komissio katsoo vastauskirjelmässään vielä, että vaikka Ranskan tasavallan tarkoitus antaa uusi asetus, josta tuli sittemmin liikenteenohjauksesta vastaavasta yksiköstä ja rautatieliikennettä koskevista säännöksistä 26.7.2011 annettu asetus nro 2011-891 (décret nº 2011-891, du 26 juillet 2011, relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations et portant diverses dispositions en matière ferroviaire; jäljempänä asetus nro 2011-891), merkitsee tuolloin vallinneen tilanteen paranemista, kyseisellä uudella asetuksella ei tehdä DCF:stä organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan eikä varsinkaan oikeudelliselta muodoltaan riittävän riippumatonta.

36 Ranskan hallitus esittää, että DCF:n riippumattomuus on varmistettu sillä, että RFF valvoo DCF:lle annettuja olennaisia toimintoja. Ranskan hallituksen mukaan DCF osallistuu olennaisten toimintojen suorittamiseen, muttei vastaa niistä, sillä RFF:llä on yksinomainen vastuu junareittien jakamisesta. Ranskan tasavallan mukaan RFF määrittää menettelytavat ja sen DCF:lle siirtämiä hakemuksia koskevat käsittelytoimet sekä päättää etusijasäännöistä. Ranskan tasavallan mukaan se, että DCF myöntää viime hetkellä jaettavat junareitit, on perusteltua kiireellisyyden vuoksi, ja jaon ratkaisee joka

tapauksessa hakemusten vastaanottojärjestys. Ranskan hallitus väittää lisäksi, ettei vaatimus siitä, että DCF on oikeudelliselta muodoltaan riippumaton, edellytä, että se olisi SNCF:stä erillinen oikeussubjekti.

37 Ranskan hallitus katsoo myös, ettei Ranskan tilanne kuulu direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, koska kyseistä säännöstä sovelletaan ainoastaan, jos rataverkon haltija ei ole riippumaton. Koska rataverkon haltija eli RFF kuitenkin on riippumaton, kyseistä artiklaa ei Ranskan tasavallan mukaan sovelleta DCF:n toimintaan.

38 Ranskan hallitus väittää, että vaikka DCF on erottamaton osa oikeussubjektia, joka itse harjoittaa rautatieliikennettä, se on kuitenkin toiminnallisesti riippumaton elin. Niinpä Ranskan tasavallan mukaan DCF:ää ei voida pitää direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna rautatieliikennettä harjoittavana yksikkönä, vaikka se kuuluu SNCF:ään.

39 Ranskan hallitus kiistää myös komission väitteet siitä, ettei DCF ole organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton muun muassa tarkasteltaessa sen johtajan nimittämistä, johtajan ja toimihenkilöiden siirtämistä SNCF:n muihin yksiköihin ja takeita siitä, että DCF:llä on erilliset toimitilat, että se on erillinen oikeussubjekti sekä että sillä on suojattu tietojärjestelmä.

40 Ranskan hallitus esittää vastauskirjelmässään, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohta ja liite II on pantu täysimääräisesti täytäntöön lain nro 2009-1503 nojalla annetulla asetuksella nro 2011-891.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Komissio moittii Ranskan tasavaltaa ensimmäisellä kanneperusteellaan siitä, ettei tämä ole noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä sen liitteen II kanssa, sekä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska vaikka Ranskassa rataverkon haltija RFF on rautatieliikennettä harjoittavasta SNCF:stä riippumaton elin, SNCF vastaa kuitenkin junareittien jakamiseen liittyvistä tietyistä olennaisista toiminnoista, sillä siihen kuuluvan erikoistuneen yksikön eli DCF:n, joka ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan eikä päätöksenteoltaan siitä riippumaton, tehtäväksi on annettu junareittien käyttöoikeuksia koskevien hakemusten käsittelyn kannalta tarpeellisten teknisten täytäntöönpanotutkimusten toteuttaminen ja viime hetkellä tapahtuva junareittien jakaminen.

42 Aluksi on todettava, että Ranskan tasavalta esittää, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohta ja liite II on pantu täysimääräisesti täytäntöön asetuksella nro 2011-891.

43 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-9/07, komissio v. Ranska, tuomio 27.9.2007, Kok., s. I-121*, 8 kohta ja asia C-48/10, komissio v. Espanja, tuomio 18.11.2010, Kok., s. I-151*, 30 kohta).

44 Koska asetus nro 2011-891 on annettu komission 9.10.2009 päivätyssä perustellussa lausunnossa asettaman määräajan päättymisen jälkeen, sitä ei näin ollen voida ottaa huomioon, kun unionin tuomioistuin arvioi sitä, onko käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne perusteltu.

45 Asian aineellisesta sisällöstä on huomautettava, että direktiivillä 91/440 aloitettiin rautatieliikenteen vapauttaminen ja sillä pyritään varmistamaan rautatieyrityksille yhtäläiset ja ketään syrjimättömät mahdollisuudet käyttää infrastruktuuria. Tällaisen mahdollisuuden takaamiseksi direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa on säädetty, että jäsenvaltioiden on ryhdyttävä

tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi että kyseisen direktiivin liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot annetaan tehtäväksi sellaisille elimille tai yrityksille, jotka eivät itse harjoita rautatieliikennettä, mikä on organisatorisista rakenteista riippumatta voitava osoittaa.

46 Direktiivin 91/440 liitteen II mukaan direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuina olennaisina toimintoina pidetään rautatieyritysten toimilupien myöntämistä koskevaa valmistelua ja päätöksentekoa, reittien jakamista koskevaa päätöksentekoa, johon sisältyy reittien saatavuuden määrittely ja arviointi, sekä yksittäisten junareittien jakamista, infrastruktuurimaksuja koskevaa päätöksentekoa ja tiettyjen palvelujen tarjoamiseksi edellytettyjen julkisen palvelun velvoitteiden noudattamisen seurantaa.

47 Kyseisestä luettelosta ilmenee, ettei rautatieyrityksen tehtäväksi voida antaa päätöksentekoa edeltävää reittien käyttöoikeuksia koskevien hakemusten käsittelyn ja viime hetkellä tapahtuvan junareittien jakamisen kannalta tarpeellisten teknisten täytäntöönpanotutkimusten toteuttamista, koska yhtäältä kyseiset tutkimukset kuuluvat reittien saatavuuden määritelmään ja arviointiin ja toisaalta viime hetkellä tapahtuva junareittien jakaminen on direktiivin 91/440 liitteessä II säädettyä yksittäisten junareittien jakamista, joten tällaiset toiminnot on annettava riippumattoman elimen toteutettavaksi.

48 On muistutettava, että direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että reittien jakamistoiminnoista vastaavat elimet ovat oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumattomia kaikista liikennöintiyrityksistä.

49 Tässä yhteydessä on hylättävä Ranskan tasavallan väite, jonka mukaan direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohtaa ei voida soveltaa sen vuoksi, että on olemassa riippumaton rataverkon haltija RFF, joka vastaa yksittäisten junareittien jakamiseen liittyvistä olennaisista toiminnoista. Vastoin mainitun jäsenvaltion väittämää direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu riippumattomuus, jota rataverkon haltijan on osoitettava, on selvitettävä silloinkin, kun rataverkon haltija on riippumaton rautatieyrityksistä, jos olennaisia toimintoja on annettu rautatieyrityksen tehtäviksi. Niinpä – kuten julkisasiamies esittää ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa – DCF:ään sovelletaan direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan vaatimuksia, joita ei voida erottaa toisistaan. Päinvastaisessa tapauksessa jäsenvaltiot voisivat vapautua mainittujen direktiivien säännöksistä säätämällä rataverkon haltijasta, joka olisi riippumaton mutta antaisi olennaisia toimintoja rautatieyritykselle, mikä olisi vastoin direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa mainittua tavoitetta, joka on yhtäläisen ja ketään syrjimättömän rautatieinfrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden takaaminen kaikille rautatieyrityksille.

50 Käsiteltävässä asiassa DCF, jota tosin valvoo riippumaton rataverkon haltija RFF, vastaa lain nro 82-1153, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 2009-1503, 24 §:n ja asetuksen nro 2003-194 21 §:n mukaan direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista olennaisista toiminnoista ja kuuluu rautatieyritykseen eli SNCF:ään. Jotta DCF voisi puolestaan vastata jakamistoiminnoista, sen on siten oltava myös oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton SNCF:stä.

51 Oikeudellisesta muodosta on todettava, että DCF:n on näin ollen oltava SNCF:stä erillinen oikeussubjekti ja että sillä on toisaalta oltava omat elimet ja voimavarat, jotka myös ovat SNCF:n elimistä ja voimavaroista erilliset.

52 On kuitenkin todettava, että Ranskassa DCF ei ole SNCF:stä erillinen oikeussubjekti, mitä Ranskan tasavalta ei ole kiistänyt. Niinpä DCF:n ja SNCF:n välillä ei ole direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa säädettyä oikeudellista muotoa koskevaa riippumattomuutta.

53 Koska edellytys oikeudellista muotoa koskevasta riippumattomuudesta ei täyty, ei ole tarpeen tutkia organisaation ja päätöksenteon riippumattomuutta koskevia edellytyksiä, koska kyseisten kolmen edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti, ja se, että DCF:ltä puuttuu yksikin niistä, riittää direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättämisen toteamiseen.

54 Edellä esitetystä seuraa, että komission kanteensa tueksi esittämä ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

Infrastruktuurin käytön hinnoittelua koskeva toinen kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

55 Komissio esittää toisen kanneperusteensa ensimmäisellä osaperusteella, ettei Ranskan tasavalta ole noudattanut direktiivin 2001/14 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska Ranskan lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä kyseisen artiklan mukaisesta suorituskannustinjärjestelmästä. Jäsenvaltion mainitsemat toimenpiteet eivät sen mukaan ole tällainen järjestelmä.

56 Komission mukaan verkkoselosteen 6.4 kohtaa, jossa säädetään tavaraliikenteen reittien, joiden kokonaispituus on yli 300 km ja jolla nopeus on vähintään 70 km/h, käyttöoikeuden varaamiseen sovellettavasta erityishinnoittelusta, ei voida pitää direktiivin 2011/14 11 artiklassa tarkoitettuna suorituskannustinjärjestelmänä, koska siihen ei sisälly toimijoihin tai rataverkon haltijaan suorituskyvyn parantamiseksi sovellettavia velvoitteita ja/tai kannustimia.

57 Kaksi muuta Ranskan viranomaisten mainitsemaa asiakirjaa eli infrastruktuurin käyttösopimuksiin sovellettavat yleiset ehdot ja toimintasopimus eivät komission mukaan myöskään täytä direktiivin 2001/14 11 artiklassa säädettyjä vaatimuksia.

58 Komissio myös esittää toisen kanneperusteensa toisella osaperusteella, ettei Ranskan tasavalta ole noudattanut direktiivin 2001/14 6 artiklan 2–5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ottanut käyttöön kyseisissä säännöksissä säädetyn kaltaista kannustinjärjestelmää.

59 Komissio väittää toimenpiteistä, joilla kannustetaan vähentämään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia, ettei Ranskan viranomaisten toteuttamien toimenpiteiden yhteydessä ole otettu käyttöön järjestelmää, jolla voitaisiin merkittävästi kannustaa rataverkon haltijaa saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita.

60 Infrastruktuurin käyttömaksujen alentamisesta komissio huomauttaa, ettei toimintasopimus sisällä mitään tavoitetta.

61 Ranskan hallitus esittää, että toimintasopimuksessa määritellään infrastruktuurin nykyaikaistamisen tavoitteet ja rautatieverkon uudenlaisen kaupallisen tarjonnan kehittämistä koskevat yksityiskohdat kyseisen verkon laadun, palvelujen ja turvallisuuden parantamiseksi. Sopimus sisältää siis sen mukaan määräyksiä, joilla rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään rautatieverkon häiriöitä ja tehostamaan sen toimintaa.

62 Se katsoo myös, että infrastruktuurin käyttösopimuksiin sovellettavissa yleisissä ehdoissa määrätään laiminlyöntitapauksessa maksettavista korvauksista, joten ne sisältävät määräyksiä, joilla sekä rautatieyrityksiä että rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään rautatieverkon häiriöitä ja tehostamaan sen toimintaa.

63 Ranskan viranomaiset väittävät toimenpiteistä, joilla kannustetaan vähentämään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia, että ne ovat laatineet henkilöstölle tarkoitetun bonusjärjestelmän, joka on suoraan yhteydessä kustannusten vähentämiseen, ja että ne ovat näin ottaneet käyttöön tähän liittyviä kannustimia.

64 Ranskan hallitus katsoo rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen alentamista koskevasta tavoitteesta, ettei rautatieinfrastruktuurin käyttökustannusten alentaminen ole missään tapauksessa direktiivissä 2001/14 vahvistettu ehdoton tavoite.

65 Espanjan hallitus katsoo, ettei direktiivissä 2001/14 määritellä eikä aseteta mitään perusteita suorituskannustinjärjestelmän käyttöön ottamiselle, vaan siinä ainoastaan viitataan järjestelmän tavoitteeseen.

66 Se katsoo, ettei komissio siten ole osoittanut, ettei infrastruktuurin hinnoittelua koskeva Ranskan järjestelmä kannusta minimoimaan rautatieverkon häiriöitä ja tehostamaan sen toimintaa. Espanjan kuningaskunnan mukaan näytöksi ei riitä viittaaminen voimassa oleviin säännöksiin ja tiettyjen sopimusten tai säännösten osittainen lukeminen vaan kyseisiä säännöksiä on tarkasteltava kokonaisuutena.

67 Espanjan hallitus korostaa toimenpiteistä käyttömaksujen alentamiseksi, että käyttömaksujen periminen liittyy direktiivin 2001/14 tavoitteen mukaisesti nykyaikaisen ja kilpailukykyisen eurooppalaisen rautatieverkon luomiseen, mihin ei kyseisen hallituksen mielestä ole vielä päästy. Niinpä sen mukaan ei ole järkevää yhtä aikaa alentaa käyttömaksuja ja vähentää ylläpitokustannuksia nykyaikaistamatta sitä ennen rautatieverkkoa. Kyseinen seikka sulkee Espanjan hallituksen mukaan suoralta kädeltä pois mainittujen säännösten rikkomisen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

68 Komissio moittii toisen kanneperusteensa ensimmäisellä osaperusteella Ranskan tasavaltaa olennaisilta osin siitä, ettei tämä ole ottanut kansallisessa säännöstössään käyttöön direktiivin 2001/14 11 artiklassa säädetyn kaltaista suorituskannustinjärjestelmää.

69 Direktiivin 2001/14 11 artiklan 1 kohdan mukaan infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmien on suorituskannustinjärjestelmän avulla kannustettava rautatieyrityksiä ja rataverkon haltijaa minimoimaan häiriöt ja parantamaan rautatieverkon suorituskykyä. Saman säännöksen mukaan kyseiseen järjestelmään saattaa sisältyä seuraamuksia, korvauksia ja palkintomaksuja.

70 Tästä seuraa yhtäältä, että jäsenvaltioiden on otettava infrastruktuurin hinnoittelujärjestelmiin suorituskannustinjärjestelmä, jolla sekä rautatieyrityksiä että rataverkon haltijaa kannustetaan parantamaan verkon suorituskykyä. Toisaalta jäsenvaltioilla säilyy niiden kannustintoimenpiteiden tyypin osalta, joita ne voivat toteuttaa, vapaus valita järjestelmään kuuluvat konkreettiset toimenpiteet, kunhan nämä toimenpiteet muodostavat johdonmukaisen ja avoimen kokonaisuuden, joka voidaan luokitella ”suorituskannustinjärjestelmäksi” (ks. asia C-483/10, komissio v. Espanja, tuomio 28.2.2013, 64 kohta).

71 Sen selvittämiseksi, onko ensimmäinen osaperuste perusteltu, on näin ollen tutkittava, ovatko Ranskan lainsäädäntöön tältä osin sisältyvät toimenpiteet direktiivin 2001/14 11 artiklan vaatimusten mukaisia.

72 Verkkoselostuksen 6.4 kohdasta on todettava, että kyseisessä säännöksessä säädetään ainoastaan sellaisten tavaraliikenteen reittien, joiden kokonaispituus on yli 300 km ja joilla nopeus on vähintään 70 km/h, käyttöoikeuden varaamiseen sovellettavasta erityishinnoittelusta, eikä kyseinen järjestelmä siten muodosta johdonmukaista ja avointa kokonaisuutta, joka voidaan luokitella direktiivin

2001/14 11 artiklassa tarkoitetuksi suorituskannustinjärjestelmäksi. Kuten edellä 70 kohdassa on todettu, kyseisessä 11 artiklassa kuitenkin edellytetään, että jäsenvaltiot todella ottavat hinnoittelujärjestelmässä käyttöön suorituskannustinjärjestelmän.

73 RFF:n yleisistä ehdoista on todettava, että niihin sisältyy määräyksiä korvauksista rataverkon haltijalle siinä tapauksessa, ettei junareittiä rautatieyrityksen tuottamuksellisen toiminnan vuoksi käytetä, ja rautatieyritykselle siinä tilanteessa, että junareitti rataverkon haltijasta johtuvista syistä peruutetaan. On todettava, etteivät kyseiset määräykset muodosta suorituskannustinjärjestelmää, sillä yleisten ehtojen 18 kohta sisältää ainoastaan pelkkiä vahinkotilanteissa sovellettavia vastuuehtoja ja mainittujen yleisten ehtojen 20 kohdassa määrätään ainoastaan vahingonkorvausseuraamuksista siinä tapauksessa, että RFF peruuttaa junareittejä.

74 Toimintasopimuksen mukaisen erityisen suorituskannustinmekanismin koeluonteisesta käyttöönottamisesta on todettava, että kyseisestä mekanismista vastaa yksin RFF. Niinpä toimintasopimus ei ole suorituskannustinjärjestelmä, jolla kannustettaisiin rautatieyritysten lisäksi myös rataverkon haltijaa. Direktiivin 2001/14 11 artiklan 2 kohdan mukaan suorituskannustinjärjestelmän perusperiaatteita on myös sovellettava koko verkkoon. Toimintasopimuksen määräykset koskevat kuitenkin ainoastaan tavarankuljetusverkkoa.

75 Edellä todetusta seuraa, että komission kanteensa tueksi esittämän toisen kanneperusteen ensimmäinen osaperuste on hyväksyttävä.

76 Toisen kanneperusteen toisella osaperusteella komissio moittii Ranskan tasavaltaa olennaisilta osin siitä, ettei tämä ole säätänyt mekanismeista, joilla rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään infrastruktuuripalvelusta aiheutuvia kustannuksia tai alentamaan käyttömaksuja.

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

78 Tältä osin direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdassa säädetään, että 6 artiklan 2 kohdan mukainen velvollisuus on toteutettava joko rataverkon haltijan ja toimivaltaisen viranomaisen välisellä monivuotisella sopimuksella, jossa määrätään valtion rahoituksesta, tai aiheellisilla sääntelytoimilla, joihin liittyy riittävä toimivalta. Jäsenvaltiot voivat siis tarjota kannustimia monivuotisen sopimuksen avulla tai säännöksiä antamalla.

79 Nyt käsiteltävässä asiassa RFF:n pääjohtaja ja sen henkilöstön edustajat allekirjoittivat 6.6.2009 voitto-osuussopimuksen osana toimintasopimuksen täytäntöönpanoa. Ensiksi mainittu sopimus on direktiivin 2001/14 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun monivuotiseen sopimukseen rinnastettava kannustin.

80 Voitto-osuussopimuksessa otetaan käyttöön henkilöstön bonusjärjestelmä, jolla rataverkon haltijaa kannustetaan vähentämään kustannuksia, koska kyseisessä sopimuksessa on sovittu muun muassa arviointiperusteeksi, joka voi johtaa koko RFF:n henkilöstölle maksettavaan voitto-osuuspalkkioon, rautatiekilometrin täydellisen kunnostustyön yksikkökustannuksen alentaminen. Kyseistä kustannusta seuraamalla voidaan todella luoda rataverkon kunnostamisen yksikkökustannusten kehitystä kuvaava indeksi, jolla otetaan käyttöön – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa esittänyt – henkilöstön bonusjärjestelmä, joka on suoraan yhteydessä infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen. Voitto-osuussopimukseen liittyvä voitto-osuuspalkkio maksetaan lisäksi vain, jos todetut kustannukset ovat toimintasopimuksen tavoitteiden mukaiset.

81 Niinpä kyseisillä toimilla kannustetaan rataverkon haltijaa vähentämään rautatieinfrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia ja välillisesti alentamaan sen käytöstä perittäviä maksuja.

82 Komission perustelusta, jonka mukaan direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään käyttömaksujen alentamiseen tähtäävistä kannustimista, jotka ovat kustannusten alentamiseen tähtäävistä kannustimista erillisiä, on todettava, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleessa todetaan, että rautateiden infrastruktuuri on luonnollinen monopoli ja että tämän vuoksi on tarpeen tarjota rataverkon haltijoille kannustimia kustannusten vähentämiseksi ja infrastruktuurin hallinnoinnin tehostamiseksi. Perustelukappaleessa ei kuitenkaan viitata maksuihin, vaan ainoastaan kustannuksiin (ks. asia C-556/10, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.2013, 106 kohta).

83 Direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 kohdassa toki säädetään, että on otettava käyttöön kannustimia, joilla vähennetään kustannuksia ja alennetaan käyttömaksuja. Säännöksessä ei kuitenkaan edellytetä, että nämä kannustintoimenpiteet olisi toteutettava erillisinä (ks. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 107 kohta).

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

85 Niinpä on katsottava, että nyt käsiteltävässä asiassa velvollisuus tarjota rataverkon haltijalle kannustimia rautateiden infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja sen käytöstä perittävien maksujen alentamiseksi täytetään toimenpiteillä, joilla pyritään infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen, koska näillä toimenpiteillä vaikutetaan myös käyttömaksujen alentamiseen, kuten tämän tuomion 79–81 kohdassa on todettu.

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

87 Edellä todetusta seuraa, että on hylättävä komission toisen kanneperusteen toinen osaperuste, joka koskee kannustimia kustannusten vähentämiseksi.

88 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan eikä 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yksikkö, jonka tehtäväksi direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot annetaan, on kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti rautatieliikennettä harjoittavasta yrityksestä riippumaton ja koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kaikkia direktiivin 2001/14 11 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä.

89 Kanne hylätään muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

90 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos yksi tai useampi asianosaisen vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen hyväksi, asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska yksi tai useampi sekä komission että Ranskan tasavallan vaatimuksista on ratkaistu toisen asianosaisen hyväksi, on määrättävä, että ne vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

91 Espanjan kuningaskunta vastaa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut 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, 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 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, 14 artiklan 2 kohdan ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yksikkö, jonka tehtäväksi direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot annetaan, on kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti rautatieliikennettä harjoittavasta yrityksestä riippumaton, ja koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kaikkia direktiivin 2001/14 11 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan komissio ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

4) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset