Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä helmikuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Yhteisön rautateiden kehittäminen — Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen — Rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen periminen — Direktiivit 91/440/ETY ja 2001/14/EY — Puutteellinen täytäntöönpano

Asiassa C-473/10,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 29.9.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk, B. Simon ja A. Sipos, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Unkari, asiamiehinään M. Fehér, G. Koós ja K. Szíjjártó,

vastaajana,

jota tukevat

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

Puolan tasavalta, asiamiehinään M. Szpunar, B. Majczyna ja M. Laszuk,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.5.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkari 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 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/103/EY (EUVL L 363, s. 344; jäljempänä direktiivi 91/440), 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä

— rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY (EYVL L 75, s. 29), sellaisena kuin se on muutettuna 23.10.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/58/EY (EUVL L 315, s. 44; jäljempänä direktiivi 2001/14), 4 artiklan 2 kohdan, 14 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 1 ja 2 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan

mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia näiden säännösten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa 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.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin antaa rautatieyritykselle tai muulle elimelle tehtäväksi maksujen perimisen ja vastuun rautateiden infrastruktuurin hoidosta, kuten investoinnit, kunnossapidon ja rahoituksen.”

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

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

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

– infrastruktuurimaksuja koskeva päätöksenteko;

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

4 Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11, 15 ja 20 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.

– –

(15) On suotavaa tarjota rautatieyrityksille ja [rataverkon haltijalle] kannustimia minimoida verkossa esiintyvät häiriöt ja parantaa sen suorituskykyä.

– –

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

5 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/ETY 4 artiklassa.

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

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

6 Kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 2 kohdassa 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.

– –

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”.

7 Direktiivin 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.”

8 Direktiivin 2001/14 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.”

9 Kyseisen direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

Unkarin lainsäädäntö

10 Rautateitä koskevalla Unkarin vuoden 1993 lailla XCV perustettiin vuonna 2004 rautatieyrityksistä riippumaton elin Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (jäljempänä VPE).

11 Rautatieliikennettä koskevan vuoden 2005 lain CLXXXIII (2005 évi CLXXXIII. törveny a vasúti közlekedésről; Magyar Közlöny 2005/172; jäljempänä rautatieliikennelaki) 62 §:n mukaan VPE vastaa reittien jakamisesta ja maksujen vahvistamisesta.

12 Rautatieliikennelain 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministeri tekee valtion nimissä ja talousarviosta vastaavan ministerin suostumuksella sopimuksen, jossa valtio sitoutuu korvaamaan perustelluiksi todetut kustannukset, joita aiheutuu rautatieverkon hallinnoinnista rautatieyritykselle, joka vastaa valtakunnallisen rautatieverkon ja alueellisten rautateiden sekä niiden osien hallinnoinnista, ja joita ei voida kattaa verkon käytöstä perittävillä maksuilla eikä muilla yrityksen toiminnoilla. Kyseisen sopimuksen sopimusehdoissa on kannustettava verkon haltijaa vähentämään hallintomenojaan ja alentamaan verkon käytöstä perittäviä maksuja heikentämättä kuitenkaan liikenteen turvallisuutta tai palvelun laatua.”

13 Rautatieliikennelain 31 §:n 2 momentin b kohdassa säädetään, että ”aina siihen saakka, kunnes vaaratilanne on ohi, rataverkon haltijalla on rautatieliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi oikeus sulkea rautatiet tai rautatielinkit, joita vaara uhkaa, sekä poistaa käytöstä rautatielinkkien junareitit, joille käyttöoikeus on myönnetty, ja kun sulkeminen koskee tasoristeystä, sen on ilmoitettava asiasta kyseisestä tiestä vastaavalle viranomaiselle – –”

14 Rautatieliikennelain 55 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos arvioidaan, etteivät verkon käyttömaksut kata kaikkia avoimessa käytössä olevan rataverkon haltijan perusteltuja kustannuksia ja menoja, 54 §:n 1 ja 3–5 momentissa määriteltyjä palvelusta perittäviä maksuja voidaan korottaa yleisesti enintään sen verran kuin on välttämätöntä kaikkien perusteltujen kustannusten ja menojen kattamiseksi, ja tässä korotuksessa on otettava huomioon rautatieyritysten tuottavuuden kasvu, infrastruktuurin tehokkaan käytön vaatimus, rautateitse tapahtuvan kansainvälisen kauttakulkuliikenteen kilpailukyky, avoimuusperiaate ja yhdenvertainen kohtelu.”

15 Asetus nro 83/2007 (X.6) GKM-PM (Magyar Közlöny 2007/134) koskee rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävien maksujen järjestelmää ja rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävien maksujen vahvistamista koskevia perussääntöjä.

16 Rautatieinfrastruktuurin avoimen käytön yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen nro 101/2007 (XX.22) GKM (Magyar Közlöny 2007/181) 23 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kun rataverkon haltija on poistanut käytöstä junareitin rautatieliikennelain 31 §:n 2 momentin b kohdan nojalla, infrastruktuurikapasiteetin jakamisesta vastaava elin tarjoaa asianomaisen pyynnöstä käytettävissä olevasta kapasiteetista toisen reitin.”

17 VPE julkaisee vuosittain verkon käyttöä koskevan asetuksen (Hálózati Üzletszabályzat). Verkon käytöstä vuosina 2009–2010 annetun asetuksen 4.3 kohdan yhdeksännessä kappaleessa todetaan seuraavaa:

”[VPE] ilmoittaa kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistään asianomaisille oikeudensaajille, rataverkon haltijoille ja rautateiden hallinnosta vastaavalle elimelle.”

18 Saman asetuksen 4.8.1 kohdassa, jonka otsikko on ”Normaalin liikenteen palauttamisen periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”a) Jos normaalista ohjelmasta ja aikataulusta on poikettu, rataverkon haltijan johtoelimen on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet häiriötilanteen korjaamiseksi sekä ohjelman ja aikataulun mukaiseen liikenteeseen palaamiseksi. – –

b) Verkon käyttöoikeuden saajan on nimettävä pysyvä yhteyshenkilö, jolla on valtuudet tehdä päätöksiä, tai johtoelin, jolle rataverkon haltijan johtoelin ilmoittaa häiriötilanteista tai vaaratilanteista ja joiden tarpeet otetaan huomioon normaalien toimintaolosuhteiden palauttamiseksi.

c) Ylivoimainen este ja muut poikkeukselliset ja ennakoimattomat tilanteet:

— Jos junaliikenteessä esiintyy teknisistä ongelmista tai onnettomuuksista johtuvia häiriöitä, rataverkon haltijan on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet normaalien toimintaolosuhteiden palauttamiseksi. Tätä tarkoitusta varten sen on laadittava varotoimia koskeva suunnitelma, jossa luetellaan ne elimet, joille on ilmoitettava vakavista onnettomuuksista tai vakavista häiriöistä junaliikenteessä.

— Verkon käyttöoikeuden saajan on rataverkon haltijan pyynnöstä annettava korvausta vastaan käyttöön resurssit, joita pidetään kaikkein asianmukaisimpina normaalien toimintaolosuhteiden palauttamiseksi mahdollisimman nopeasti.

— Rataverkon haltija voi vaaratilanteessa, joka estää rautatieverkon käytön tilapäisesti, poistaa käytöstä reittejä, joihin on myönnetty käyttöoikeus, tilanteen palauttamiseen tarvittavaksi ajaksi, ja sen on ilmoitettava tästä asianosaisille. [VPE] tarjoaa täksi aikaa asianosaisen pyynnöstä sen käyttöön toisen junareitin käytettävissä olevasta kapasiteetista.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa

19 Komissio lähetti 26.1.2008 päivätyllä kirjeellä Unkarille virallisen huomautuksen, jolla se pyysi tätä esittämään huomautuksensa direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan, 14 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 2–5 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan, 11 artiklan ja 30 artiklan 3 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

20 Unkari vastasi viralliseen huomautukseen 22.8.2008 päivätyllä kirjeellä. Se täydensi kirjettä muilla, muun muassa 10.6.2009 päivätyllä kirjeellä.

21 Komissio lähetti 8.10.2009 päivätyllä kirjeellä Unkarille perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Unkari oli jättänyt noudattamatta direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan sekä 6 artiklan 1 ja 2 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Komissio kehotti Unkaria toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

22 Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 16.12.2009 päivätyllä kirjeellä ja kiisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta komissio oli sitä arvostellut.

23 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Unkarin vastaukseen, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen, joka perustuu viiteen kanneperusteeseen.

24 Unionin tuomioistuimen presidentin 15.2.2011 antamalla määräyksellä Tšekin tasavalta, Latvian tasavalta ja Puolan tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Unkarin vaatimuksia. Unionin tuomioistuimen presidentin 4.4.2011 antamalla määräyksellä Italian tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Unkarin vaatimuksia unionin tuomioistuimen työjärjestyksen, sellaisena kuin sitä sovellettiin kyseisen määräyksen antamishetkellä, 93 artiklan 7 kohdan nojalla. Italian tasavalta ja Latvian tasavalta eivät esittäneet kirjallisia huomautuksia eivätkä myöskään osallistuneet suulliseen käsittelyyn.

25 Komissio ilmoitti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 6.6.2012 jättämällään asiakirjalla luopuvansa kanteensa viidennestä perusteesta, joka liittyi rautatieverkon suorituskannustinjärjestelmää koskevaan direktiivin 2001/14 11 artiklan 1 kohtaan.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee junareittien jakamisen riippumattomuutta

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

26 Komissio väittää, että rautatieyritys ei voi päättää direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan nojalla reittien jakamisesta, koska reittien jakaminen on kyseisen direktiivin liitteessä II tarkoitettu olennainen toiminto infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien takaamiseksi, ja siihen sovelletaan riippumattomuuden vaatimusta. Infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen on näin ollen kuuluttava riippumattomalle käyttöoikeuden myöntävälle elimelle.

27 Liikenteenhallinta kuuluu kuitenkin reittien jakamiseen, ja sen pitäisi Unkarissa kuulua VPE:lle, joka on rautatieyrityksistä riippumaton elin, eikä MÁV Zrt:lle (jäljempänä MÁV) ja GySEV Zrt:lle (jäljempänä GySEV), jotka ovat rautatieyrityksiä mutta myös rataverkon haltijoita.

28 Komissio väittää yhtäältä, että liikenteenhallinnasta vastaavan on saatava tieto kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistä voidakseen hallita liikennettä. Jos Unkarissa rataverkon haltijoille eli MÁV:lle ja GySEV:lle ilmoitetaan verkon käyttöä koskevan asetuksen mukaisesti kaikista niiden kilpailijoita koskevista kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistä, niistä tulee tätä kautta olennaisilta osin osapuolia käyttöoikeuden myöntämisprosessissa.

29 Komissio katsoo lisäksi, että liikenteenhallinnasta vastaava rautatieyritys saa kilpailuetua liikenteenhallinnasta, sillä pystyäkseen hoitamaan liikenteenhallintaan kuuluvat tehtävät sillä on välttämättä oltava yksityiskohtaista tietoa rautatieyritysten tarjoamista palveluista, palvelujen määrästä

ja aikatauluista. On kuitenkin direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan vastaista, että rautatieyritys, olipa se mikä tahansa, voi saada liikenteenhallintaan liittyvän toimintansa kautta tietoa siitä, kuinka sen kilpailijat käyttävät infrastruktuuria, tai että se voi tietyissä tilanteissa tehdä päätöksiä reittien jakamisesta tai infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä.

30 Toisaalta komissio toteaa liikenteenhallinnan edellyttävän, että liikenteenhallinnasta vastaava voi palvelun häiriötilanteissa tai vaaratilanteissa toteuttaa normaalien liikenneolosuhteiden palauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällaisessa tapauksessa liikenteenhallinnasta vastaava voi ainoastaan poiketa aiemmin vahvistetusta aikataulusta jakaakseen käytettävissä olevat reitit ja verkkokapasiteetin uudelleen. Unkarissa rataverkon kahden haltijan tehtävänä on toteuttaa häiriötilanteen korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet ottamalla huomioon rautatieyritysten tarpeet.

31 Komissio ei kiistä, että tavanomaisessa tilanteessa liikenteenhallinnasta vastaava ainoastaan panee täytäntöön VPE:n tekemät päätökset, pitää junat aikataulussa eikä vaikuta kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämis- tai jakopäätöksiin. Sitä vastoin se, että liikenteenhallinnasta vastaava toimii paikallisesti liikenteen ennallistamiseksi vaaratilanteessa tai häiriötilanteessa, tarkoittaa komission mukaan kuitenkin, että se tekee reittien jakoa koskevia päätöksiä ja että sillä on täysi vapaus näiden päätösten tekemisessä. Myös reitin käytöstä poistaminen on toimenpide, jossa on kyse reittien jakamiseen liittyvästä direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitetusta olennaisesta toiminnosta.

32 Komissio muistuttaa liikenteenhallinnan ja infrastruktuurin hallinnon välisestä yhteydestä, että reittien jakamiseen sovellettava riippumattomuuden vaatimus pätee myös silloin, kun reitit jaetaan liikennettä hallittaessa. Liikenteenhallinta käsittää useita tehtäviä, jotka eivät selvästikään liity reittien jakamiseen, kuten rautateiden rakentamisen ja kunnossapidon sekä muita investointeja, joita rautatieyritykset mahdollisesti tekevät.

33 Unkari väittää, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan direktiivin liitteessä II nimenomaisesti mainitut toiminnot ovat olennaisia toimintoja. Kyseisen 6 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määritellään ei-tyhjentävästi ne toiminnot, jotka voivat olla liitteessä II tarkoitettuja toimintoja tai liittyä niihin mutta joista voivat huolehtia myös rautatieyritykset.

34 Unkarin lainsäädännön mukaan liikenteenhallinnasta vastaava ei voi jakaa uudelleen reittejä edes vaaratilanteessa tai häiriötilanteessa. Reittien jakaminen ja infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen kuuluu ainoastaan VPE:lle, joka on riippumaton elin.

35 Yhtäältä liikenteenhallinnasta vastaavan olennaisena tehtävänä on nimittäin panna täytäntöön VPE:n tekemät kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä ja reittien jakamista koskevat päätökset. Liikenteenhallinnasta vastaavalla ei ole päätösvaltaa tällä alalla eikä se voi valvoa reittejä, joille käyttöoikeuksia on myönnetty, eikä kapasiteetteja. Vuorokauden ympäri tarjoamassaan päivystyspalvelussa VPE voi ottaa vastaan ja käsitellä reittien jakamista koskevia pyyntöjä mihin vuorokaudenaikaan tahansa.

36 Liikenteenhallinnasta vastaavalla ei toisaalta ole myöskään vaaratilanteissa tai häiriötilanteissa valtuuksia myöntää kapasiteetin käyttöoikeuksia. Tällaisessa tapauksessa liikenteenhallinnasta vastaava voi normaalin liikenteen palauttamiseksi toimia välittömästi ja ryhtyä toimenpiteisiin, joilla taataan mahdollisimman nopeasti, että mahdollisimman montaa reittiä ja mahdollisimman suurta kapasiteettia, joille VPE on myöntänyt käyttöoikeudet, voidaan käyttää. Niiden reittien tapauksessa, joilla liikennöintiä ei voida toimenpiteistä huolimatta jatkaa, rataverkon haltija voi kuitenkin peruuttaa reitin. Unkari täsmentää, että junareittien poistaminen käytöstä on mahdollista ainoastaan silloin, kun rautatielinkkiä ei tilapäisesti voida käyttää ja kun junaliikenne on vallitsevan vaaratilanteen vuoksi joka tapauksessa mahdotonta. Kyse ei siis ole harkinnanvaraisesta päätöksestä kieltää reitin käyttö vaan turvallisuussyistä tapahtuvasta rautatielinkin tilapäisestä sulkemisesta, jonka aikana VPE pyrkii tarjoamaan kyseisen rautatieyrityksen käyttöön toisen junareitin.

37 Kyseisen jäsenvaltion mukaan normaalin junaliikenteen palauttaminen, joka käsittää teknisiä ja junaliikenteen turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä, ja VPE:n tehtäviin kuuluva junareittien uudelleen jakaminen ovat kaksi erillistä toimintoa.

38 Unkarin mukaan tästä seuraa, ettei liikenteenhallinnasta vastaava voi vaikuttaa junareittien jakamiseen, sillä se tapahtuu ennen reitin liikennöinnin käynnistymistä. Rataverkon haltijan velvollisuutena on tehdä sopimus, joka vastaa käyttöoikeuden saajalle myönnettyä reittiä, ja tehdä mahdolliseksi käyttöoikeuden saajan junien kulku kyseisellä reitillä, sillä muuten rataverkon haltijalle koituu sopimuksessa vahvistettuja oikeudellisia seuraamuksia. Näin ollen tiedon saaminen kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistä niiden tekemisen jälkeen ei ole rinnastettavissa reittien käyttöoikeuksien myöntämispäätöksen tekemiseen eikä siitä voi myöskään syntyä kilpailuetua rataverkon haltijalle.

39 Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että liikenteenhallinta kuuluu pikemminkin infrastruktuurin hallintoon, minkä vuoksi näiden kahden toiminnon erottaminen toisistaan on mahdotonta ja vastoin hyvän liikenteenhallinnan toteuttamista. Liikenteenhallinnan ja infrastruktuurin hallinnon läheiseen yhteyteen viitataan myös direktiivissä 91/440, jonka 3 artiklan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että rataverkon haltijan tehtäviin voi kuulua myös ohjaus- ja turvajärjestelmien hallinnointi.

40 Puolan tasavalta toteaa jakavansa Unkarin näkemyksen, jonka mukaan liikenteenhallinnasta vastaavan mahdollisiin toimiin liikenteen häiriötilanteessa tai vaaratilanteessa ei kuulu reittien uudelleen jakamista. Kyse on ad hoc -toimesta, jonka voi toteuttaa ainoastaan päivittäisen junaliikenteen hallinnasta vastaava yksikkö.

41 Puolan tasavalta muistuttaa myös, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa edellytetään ainoastaan, että infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien tavoite saavutetaan. Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa viitataan tähän tavoitteeseen. Kyseisen jäsenvaltion mukaan komissio ei kuitenkaan esittänyt mitään tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin perustuvaa perustetta osoittaakseen, ettei Unkari ole saavuttanut tätä tavoitetta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

42 Ensimmäisessä kanneperusteessaan komissio arvostelee Unkarin lainsäädäntöä lähinnä siitä, että siinä annetaan liikenteenhallinta kahden sellaisen yrityksen – eli MÁV:n ja GySEV:n – tehtäväksi, jotka ovat paitsi rataverkon haltijoita myös rautatieyrityksiä, eikä VPE:n – joka on riippumaton elin – tehtäväksi, koska liikenteenhallinta komission mukaan kuuluu osin reittien jakamiseen.

43 Komissio ja Unkari ovat tältä osin eri mieltä siitä, merkitseekö liikenteenhallinta – erityisesti sen häiriötilanteissa tai vaaratilanteissa – reittien jakamispäätöksiä, ja mikäli näin on, onko liikenteenhallinta siten varattava ainoastaan riippumattoman elimen tehtäväksi.

44 On muistutettava, että direktiivillä 91/440 aloitettiin rautatieliikenteen vapauttaminen pyrkimällä takaamaan rautatieyritysten yhtäläiset ja ketään syrjimättömät infrastruktuurin käyttömahdollisuudet. Tällaisten käyttömahdollisuuksien takaamiseksi direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettiin periaate sellaisen elimen riippumattomuudesta, jonka tehtäväksi on annettu kyseisen direktiivin liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen.

45 Kyseisen 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 saatavuuden määrittely ja arviointi sekä yksittäisten junareittien jakaminen, infrastruktuurimaksuja koskevaa päätöksentekoa ja tiettyjen palvelujen yhteydessä täytettävien julkisen palvelun velvoitteiden noudattamisen seurantaa.

46 On todettava, että vaikka kyseisessä liitteessä II luetaan reittien jakamista koskeva päätöksenteko olennaiseksi toiminnoksi, joka on annettava tehtäväksi riippumattomalle elimelle, siinä ei kuitenkaan mainita liikenteenhallintaa. Jos unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut pitää liikenteenhallintaa olennaisena toimintona, se olisi todennut tämän nimenomaisesti mainitsemalla kyseisen toiminnon tässä liitteessä.

47 On myös todettava, että direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa muistutetaan tavoitteesta taata kaikille rautatieyrityksille yhtäläiset ja ketään syrjimättömät käyttöä koskevat edellytykset Kyseisen perustelukappaleen mukaan 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.

48 Tähän tavoitteeseen pyrkimistä ilmentää kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistoiminnan riippumattomuutta koskeva periaate, joka vahvistetaan direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdassa. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että jos rataverkon haltija ei ole rautatieyrityksestä riippumaton, artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ja direktiivin III luvussa, jonka otsikko on ”Infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen”, esitetyt toiminnot suorittaa käyttöoikeuden myöntävä elin, joka on rautatieyrityksestä riippumaton.

49 Direktiivin III luvussa kuvatuista tehtävistä, jotka on annettava riippumattoman elimen tehtäväksi, on mainittava erityisesti infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyjen toteuttaminen, yhteistyö useamman kuin yhden verkon alueella sijaitsevan infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuksien tehokkaaksi myöntämiseksi, kerran kalenterivuodessa laadittavien liikenteen aikataulujen suunnittelu, yksittäisten ad hoc -reittien jakaminen ja haettujen reittien koordinoiminen reittien mahdollisimman hyvän yhteensovittamisen varmistamiseksi. Tästä seuraa, että lähinnä aikataulusuunnittelua, aikataulun laatimista ja yksittäisten ad hoc -reittien jakamista koskevien hallinnollisten toimenpiteiden on katsottava kuuluvan direktiivissä 91/440 ja direktiivissä 2001/14 tarkoitettuun olennaiseen toimintoon, jonka kapasiteetin käyttöoikeuksien myöntäminen muodostaa.

50 Direktiivin 2001/14 2 artiklan 1 alakohdan määritelmän mukaan ”reitillä” tarkoitetaan infrastruktuurikapasiteettia, joka tarvitaan tietyn junan kuljettamiseen paikasta toiseen tiettynä ajankohtana. Reitin jakaminen tietylle rautatieyritykselle ottamalla se aikatauluun tai tekemällä kyseisen direktiivin 23 artiklan mukainen ad hoc -päätös muodostaa asianomaiselle yritykselle oikeuden tietyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöön. Tätä tulkintaa tukee direktiivin 13 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta, jossa viitataan ”oikeuteen tietyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöön reittien muodossa”.

51 Tästä seuraa, ettei liikenteenhallinta lähtökohtaisesti merkitsee reittien jakamista koskevien päätösten tekemistä vaan tällaiset päätökset näyttäytyvät rautatieyritykselle siten, että niille annetaan oikeus tietyn infrastruktuurikapasiteetin käyttöön ottamalla reitti aikatauluun tai tekemällä yksittäisiä ad hoc -päätöksiä.

52 On todettava, että direktiivin 2001/14 2 artiklan h alakohdan mukaan infrastruktuurin hallinnointi voi sitä vastoin käsittää myös infrastruktuurin valvonta- ja turvajärjestelmien hallinnoinnin.

53 On todettava lisäksi, että vaikkei direktiivissä 91/440 eikä direktiivissä 2001/14 määritellä liikenteenhallintaa, jälkimmäisen direktiivin liitteessä II olevassa 1 kohdassa annetaan tätä koskevia tietoja. Kyseisessä säännöksessä näet luetellaan kaikki vähimmäiskäyttömahdollisuudet, joita rautatieyritykset voivat vaatia. Näihin kuuluu muun muassa mainitun 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu junaliikenteen ohjaus, mukaan lukien merkinanto, liikenteen ohjaus, lähettäminen ja viestinanto sekä tietojen tarjonta junien liikkumisesta, sekä säännöksen e alakohdassa mainitut kaikki muut tiedot, jotka tarvitaan sellaisen liikenteen harjoittamiseen, jota varten kapasiteetti on myönnetty.

54 Tästä seuraa, että liikenteenhallinta käsittää toimintoja, jotka kuuluvat infrastruktuurin hallintoon, eikä käsitä reittien jakamista koskevaa päätöksentekoa vaan tällaisten päätösten toteuttamisen tai täytäntöönpanon. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa todennut, liikenteenhallinta on toiminto, jonka tarkoituksena on taata reittien muodossa olevan verkkokapasiteetin käyttöoikeuden tehokas ja turvallinen käyttö.

55 Edellä todetusta seuraa, ettei liikenteenhallintaa voida pitää sellaisena olennaisena toimintona, joka on annettava riippumattoman elimen tehtäväksi. Kuten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, vastuu sellaisesta infrastruktuurin hallinnosta, joka ei kuulu olennaisiin toimintoihin, voidaan kuitenkin antaa rautatieyrityksille. Liikenteenhallinta voidaan näin ollen antaa rataverkon haltijalle, joka on myös rautatieyritys, kuten Unkarissa on tehty.

56 Tätä toteamusta ei voida saattaa kyseenalaiseksi komission väitteellä, jonka mukaan liikenteen häiriötilanteissa tai vaaratilanteissa normaalien liikenneolosuhteiden palauttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden, mukaan lukien reittien käytöstä poistamisen, toteuttaminen kuuluu reittien jakamiseen.

57 Direktiivin 2001/14 29 artiklassa näet säädetään mahdollisuudesta toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä, jos liikenteessä esiintyy teknisistä ongelmista tai onnettomuudesta johtuvia häiriöitä tai jos tämä on hätätilanteissa ja infrastruktuurin käytön tilapäisesti estävän häiriön vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

58 On todettava yhtäältä, että vaikka kyseinen säännös kuuluu direktiivin III lukuun, joka koskee kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä, se ei kuitenkaan sisältynyt komission direktiiviä koskevaan alkuperäiseen ehdotukseen ja että se otettiin neuvoston 28.3.2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistamaan yhteiseen kantaan (EY) N:o 28/2000 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta (EYVL C 178, s. 28).

59 On todettava toisaalta, että kyseinen säännös koskee erityisiä toimenpiteitä, jotka ovat turvallisuussyistä tarpeen, jos junaliikenteessä esiintyy häiriöitä, normaalien liikenneolosuhteiden palauttamiseksi, toisin kuin luvun III muut säännökset, jotka koskevat aikataulujen vahvistamista ja yksittäisten reittien ad hoc -jakamista. Direktiivin 2001/14 29 artiklan nojalla toteutettujen toimenpiteiden ei näin ollen voida katsoa koskevan suoraan direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua olennaista toimintoa, joka koostuu kapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämisestä tai reittien jakamisesta ja joka on annettava käyttöoikeuden myöntävän riippumattoman elimen tehtäväksi. Kyse on pikemminkin yksittäisistä toimenpiteistä, jotka on toteutettava hätätapauksessa erityisen tilanteen huomioon ottamiseksi ja sen takaamiseksi, että käyttöoikeuden haltija voi tosiasiallisesti käyttää aikataulun mukaisesti oikeuttaan tietyn kapasiteetin käyttöön reittien muodossa.

60 Tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen kuuluu näin ollen liikenteenhallintaan, eikä siihen sovelleta riippumattomuusvaatimusta, joten tällainen toiminto voidaan antaa rataverkon haltijan, joka on myös rautatieyritys, tehtäväksi.

61 Tätä päätelmää tukee yhtäältä direktiivin 2001/14 2 artiklan h alakohdan sanamuoto, jonka mukaan infrastruktuurin valvonta- ja turvajärjestelmien hallinnointi voidaan antaa rataverkon haltijan tehtäväksi. Toisaalta tällainen päätelmä on kyseisen direktiivin tavoitteiden mukainen. Direktiivin johdanto-osan 15 ja 20 perustelukappaleesta näet ilmenee, että rataverkon haltijalle on tarjottava kannustimia minimoida rautatieverkossa esiintyvät häiriöt ja parantaa sen suorituskykyä ja että sille on sallittava jonkinasteinen joustavuus, jotta mahdollistetaan infrastruktuuriverkon tehokkaampi hyödyntäminen.

62 Nyt käsiteltävässä asiassa tehdyn kapasiteetin käyttöoikeuksien myöntäminen reittien muodossa on olennainen toiminto, joka on Unkarissa annettu yksinoikeudella VPE:n tehtäväksi. Asiassa sovellettavan Unkarin lainsäädännön mukaan rataverkon haltijat – MÁV ja GySEV – toteuttavat liikenteen häiriötilanteissa tai vaaratilanteissa normaalin tilanteen palauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja voivat myös turvallisuussyistä poistaa käytöstä reittejä. Tällaisessa tapauksessa VPE:n tehtävänä on reitin uudelleen jakaminen.

63 Näin ollen ei voida katsoa – toisin kuin komissio väittää –, ettei Unkarin lainsäädäntö ole direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/14 14 artiklan 2 kohdan vaatimusten mukainen sen vuoksi, että siinä sallitaan se, että rataverkon haltijat toteuttavat liikenteen häiriötilanteissa tai vaaratilanteissa normaalin liikenteen palauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet.

64 On tarkasteltava myös komission perustetta, jonka mukaan liikenteenhallinnasta vastaavan on saatava tieto kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistä voidakseen hoitaa liikenteenhallintaa ja koska MÁV:lle ja GySEV:lle ilmoitetaan kaikista niiden kilpailijoita koskevista kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistä, niistä tulee siten olennaisilta osin osapuolia käyttöoikeuden myöntämisprosessissa.

65 Tätä perustetta ei kuitenkaan voida hyväksyä, koska liikenteenhallinnasta vastaava ei vaikuta kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisprosessiin sillä perusteella, että sille annetaan tieto näistä päätöksistä. Kuten edellä 54 kohdassa on todettu, liikenteenhallinta näet koostuu käyttöoikeuden myöntävän riippumattoman elimen tekemien reittien jakamista koskevien päätösten täytäntöönpanosta ja liikenteenhallintatoiminta tapahtuu siten välttämättä mainittujen päätösten tekemisen jälkeen. Unkarin lainsäädännön mukaan rataverkon haltijan on seuraamusten uhalla tehtävä käyttöoikeuden saajan kanssa sopimus, joka vastaa myönnettyä junareittiä, ja tehtävä mahdolliseksi käyttöoikeuden saajan junien kulku kyseisellä reitillä. Näin ollen ei voida katsoa, että MÁV ja GySEV voivat vaikuttaa kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätösten tekemiseen.

66 Tiedoista MÁV:n ja GySEV:n kilpailijoita koskevista kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämispäätöksistä ei myöskään synny kyseisille rataverkon haltijoille kilpailuetua, koska ne yhtäältä saavat nämä tiedot sen jälkeen, kun riippumaton elin – joka nyt käsiteltävässä asiassa on VPE – on tehnyt päätökset, ja koska toisaalta nämä tiedot tavallisesti sisältyvät aikatauluihin ja ovat siten luonteeltaan sellaisia, että kolmannet voivat saada niistä tiedon. On myös muistutettava, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa sallitaan se, että rautatieyritys vastaa infrastruktuurin hallinnosta olennaisia toimintoja lukuun ottamatta. Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä on välttämättä sallinut sen, että silloin kun rautatieyritys vastaa verkon kunnossapidosta olematta kuitenkaan liikenteenhallinnasta vastaava, sen on voitava saada tietoonsa reittien jakamista koskevat tiedot.

67 Kaikesta edellä todetusta seuraa, ettei komission ensimmäistä kanneperustetta voida hyväksyä.

Toinen kanneperuste, joka koskee hinnoittelun riippumattomuutta

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

68 Komissio väittää, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan mukaan rautatieyritys ei voi tehdä maksujen määrittämistä koskevaa päätöstä, koska sillä on ainoastaan oikeus periä näitä maksuja. Kyseisten säännösten mukaisesti riippumattoman hinnoitteluelimen on vastattava maksujen vahvistamisesta ja määräämisestä.

69 Komission mukaan Unkarin lainsäädäntö on ristiriidassa näiden kahden säännöksen kanssa, sillä infrastruktuurin käyttämisestä suoritettavien maksujen yksityiskohtaiset laskut ovat rataverkon haltijoiden eli MÁV:n ja GySEV:n, jotka ovat myös rautatieyrityksiä, laatimia.

70 Komissio väittää, että direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun ilmaisun ”infrastruktuurin käyttömaksujen määrittely” on tulkittava tarkoittavan yhtäältä maksujen yleistä määräämistä, johon kuuluu se, että verkon käyttöä koskevassa asetuksessa määritetään kullekin rautatielinkille kilometrikohtainen maksu, ja toisaalta eri käyttäjien maksettavaksi kuuluvien määrien varsinaista laskemista käytetyn rautatielinkin pituuden perusteella. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisuutta antaa maksujen periminen rataverkon sellaisen haltijan tehtäväksi, joka ei ole riippumaton, on tulkittava suppeasti, sillä kyse on poikkeuksesta pääsääntöön.

71 Komissio katsoo, että rautatieyritykselle, jonka tehtävänä on laatia maksujen yksityiskohtaiset laskut, annetaan kilpailuetua, sillä kyseisistä laskuista käyvät vääjäämättä ilmi muun muassa kilpailevien rautatieyritysten käyttämät palvelut, niiden määrä ja käyttöaika. Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan kuitenkin nimenomaisesti yhtäläisten ja ketään syrjimättömien infrastruktuurin käyttömahdollisuuksien periaate.

72 Unkari kiistää sen, että rataverkon haltijat – eli MÁV ja GySEV – tekisivät maksujen määrittämistä koskevia päätöksiä, sillä niiden tehtävänä on ainoastaan maksujen perimiseen liittyvä laskuttaminen, joka ei ole direktiivissä 91/440 tarkoitettu riippumattomalle elimelle kuuluva olennainen toiminto. Laskutus on sen mukaan ainoastaan tekninen keino periä nämä maksut.

73 Unkari erottaa toisistaan maksujen käyttöönoton, niiden varsinaisen määräämisen ja niiden perimisen. Ensimmäinen näistä käsitteistä tarkoittaa sen mukaan eri hinnoittelusääntöjen vahvistamista, josta vastaa kyseinen jäsenvaltio tai rataverkon haltija. Maksujen varsinainen määrääminen tarkoittaa niiden yksittäisten maksujen vahvistamista, jotka tietyn rautatieyrityksen on tosiasiallisesti maksettava käyttämiensä palvelujen perusteella. Maksujen käyttöönotto ja määrääminen kuuluu komission tunnustamalle riippumattomalle elimelle eli VPE:lle. Maksujen periminen koskee varsinaista maksutapahtumaa, jossa näin määrätyt maksut maksetaan rataverkon haltijalle. Unkarin mukaan laskuttaminen on pelkkä VPE:n laskelmiin perustuva maksujen tekninen ilmentymä, eikä se näin ollen ole sen paremmin käyttömaksujen käyttöönottamista kuin varsinaista määräämistäkään vaan niiden perimistä.

74 Kyseinen jäsenvaltio kyseenalaistaa sen, että tietojen saaminen yksityiskohtaisista laskuista vääristäisi kilpailua, sillä rataverkon haltija ei vaikuta sisällöllisesti verkon käyttömaksujen määräämiseen. Rataverkon haltija saa lisäksi väistämättä nämä tiedot muista lähteistä, kuten rautatieyrityksen kanssa tehdystä sopimuksesta.

75 Puolan tasavalta väittää Unkarin tavoin, ettei laskuttaminen käsitä maksujen määrän määrittämistä eikä maksujen perimiseen liittyvää päätöksentekoa, vaan se muodostaa osan direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta hinnoittelusta. Laskutus on nimittäin toissijaista toimintaa, jossa on tarkoitus saada laskutoimitusten avulla tulos, joka perustuu etukäteen määritettyyn maksun tasoon sekä reitteihin, joiden käyttöoikeudet on myönnetty etukäteen, ja niiden käyttöön.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

76 Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdasta, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin liitteen II kanssa ja direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan kanssa, ilmenee, että maksujen määrittäminen on olennainen toiminto infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien takaamiseksi ja se on annettava oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksistä riippumattoman hinnoitteluelimen tehtäväksi. Näiden säännösten mukaan rataverkon haltijana toimiva rautatieyritys voidaan valtuuttaa ainoastaan perimään maksut.

77 Komissio arvostelee nyt käsiteltävässä kanneperusteessaan Unkarin lainsäädäntöä lähinnä siitä, että siinä uskotaan maksujen laskuttaminen MÁV:lle ja GySEV:lle eli kahdelle rautatieyritykselle, jotka ovat myös rataverkon haltijoita, vaikka laskuttaminen kuuluu maksujen määrittämiseen ja vaikka tällä annetaan komission mukaan näille yrityksille kilpailuetua.

78 Siitä kysymyksestä, kuuluuko laskuttaminen maksujen määrittämiseen, on muistutettava, että direktiivin 2001/14 4 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on vahvistettava hinnoitteluperiaatteet, ja ne voivat myös vahvistaa hinnoittelun erityissäännöt ottaen kuitenkin huomioon rataverkon haltijan riippumattomuuden. Maksujen määrittelystä ja perimisestä vastaa rataverkon haltija.

79 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa todennut, sillä, että direktiivissä 2001/14 käytetään ilmaisua ”määrittäminen”, siinä säädetään, että hinnoittelujärjestelmä on varattava rautatieyrityksistä riippumattomalle rataverkon haltijalle. Maksujen määrittäminen edellyttää, että rataverkon haltijalla on tiettyä joustavuutta, jonka perusteella se voi tehdä vähintäänkin sellaisia päätöksiä, jotka edellyttävät kyseisessä laskutoimituksessa huomioon otettavia tekijöitä tai parametreja koskevia valintoja ja arviointeja.

80 Tätä toteamusta tukee se sääntelykehys, johon kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohta kuuluu.

81 Direktiivin 2001/14 30 artiklassa nimittäin perustetaan sääntelyelin, joka valvoo rataverkon haltijan tekemiä päätöksiä siltä osin kuin ne koskevat muun muassa hinnoittelujärjestelmää sekä infrastruktuurin käyttömaksujen suuruutta tai määräytymisperustetta. Kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan rataverkon haltija voi määrätä tai pitää voimassa korkeampia maksuja, jotka perustuvat erityisten investointihankkeiden pitkän aikavälin kustannuksiin. Direktiivin 9 artiklan mukaan rataverkon haltija voi ottaa käyttöön alennusjärjestelmiä, joita sovelletaan toimijoilta perittäviin maksuihin hallintokustannusten todellisen säästön huomioon ottamiseksi tai erityisen vähän käytettyjen ratojen käyttämiseen kannustamiseksi.

82 Direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin, että jos rataverkon haltija ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan tai päätöksenteoltaan rautatieyrityksestä riippumaton, se voi vastata ainoastaan maksujen perimisestä. Tätä toimintoa ei näin ollen pidetä olennaisena infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien takaamiseksi. Kuten komissio on korostanut, tätä perimisen käsitettä, joka muodostaa poikkeuksen rataverkon haltijan riippumattomuutta koskevasta pääsäännöstä, on näin ollen tulkittava suppeasti.

83 Unkari erottaa toisistaan yhtäältä maksujen käyttöönoton ja määräämisen, jotka kuuluvat VPE:n tehtäviin, ja toisaalta niiden perimisen, joka on annettu rataverkon haltijoiden tehtäväksi. Kyseisen jäsenvaltion mukaan laskuttaminen on pelkkä VPE:n laskelmiin perustuvien maksujen tekninen ilmentymä ja siten niiden perimistä.

84 On todettava, ettei komissio riitauta laskuttamisen teknistä tai mekaanista luonnetta. Lisäksi on todettava, että komission mukaan maksujen määrittäminen pitää sisällään paitsi maksujen yleisen määräämisen verkon käyttöä koskevassa asetuksessa myös käyttäjien maksettavaksi kuuluvien määrien varsinaisen laskemisen käytetyn rautatielinkin pituuden perusteella.

85 Unkarin toimittamista kirjelmistä kuitenkin ilmenee, että VPE laatii yleiset hinnoittelusäännöt verkon käyttöä koskevassa asetuksessa ja vahvistaa yksittäisten käyttäjien maksettavaksi kuuluvat määrät, jotka on laskettu sen rautatielinkin, jota nämä haluavat käyttää, pituuden, ominaispiirteiden ja liikenteen käynnistämisen yhteydessä tarjottujen palvelujen perusteella.

86 Koska maksujen määrän varsinaisen laskemisen suorittaa Unkarissa näin ollen VPE, komission ensimmäistä perustetta, jonka mukaan laskuttaminen kuuluu maksujen määrittämiseen, ei voida hyväksyä.

87 Toisen komission esittämän perusteen mukaan laskuttamisella annetaan kyseisille rautatieyrityksille – eli MÁV:lle GySEV:lle – kilpailuetua, sillä nämä voivat saada tiedon kilpailevien rautatieyritysten käyttämistä palveluista, niiden määrästä ja käyttöajoista.

88 On todettava, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa sallitaan se, että rautatieyritykset perivät maksuja. Tässä yhteydessä ei voida sulkea pois sitä, että tällainen yritys saa tietoa niiden laskujen perusteena olevista seikoista, joiden perimisestä se vastaa. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 85 kohdassa tästä totesi, ratkaisevaa eroa ei tältä osin ole laskuttamisen, joka tapahtuu soveltamalla mekaanisesti laskentakaavaa perimisen suorittavalle elimelle annettuihin tietoihin, ja kolmannen osapuolen laatimissa laskuissa mainittujen määrien perimisen välillä.

89 Komission toisen kanneperusteensa tueksi esittämää toista perustetta ei näin ollen voida hyväksyä, ja kanneperuste on siten hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee rataverkon haltijan rahoituksellista tasapainoa sekä kustannusten vähentämisen ja maksujen alentamisen kannustimia

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

90 Komissio moittii Unkaria siitä, ettei se ole määrittänyt edellytyksiä, joilla taataan rataverkon haltijoiden rahoituksellinen tasapaino, toisin kuin direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Se huomauttaa, että rautatieliikennelain 28 §:n 1 momentissa säädetään, että toimivaltainen ministeri sitoutuu sopimusteitse korvaamaan perustelluiksi todetut kustannukset, joita infrastruktuurin hallinnosta vastaavalle rautatieyritykselle aiheutuu rautatieverkon hallinnosta. Tällaista sopimusta ei kuitenkaan vielä ole tehty.

91 Komissio väittää lisäksi, ettei Unkarin lainsäädäntö sisällä kannustimia kustannusten vähentämiseksi ja maksujen alentamiseksi, mikä on vastoin direktiivin 2001/14 6 artiklan 2 ja 3 kohdan vaatimuksia. Se viittaa edellä mainittuun rautatieliikennelain 28 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään, että siinä mainitulla sopimuksella on kannustettava verkon haltijaa vähentämään hallintomenojaan ja alentamaan verkon käytöstä perittäviä maksuja.

92 Unkari huomauttaa tästä, että rautatieliikennelain 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen luonnosta laaditaan parhaillaan.

93 Komissio huomauttaa vastauskirjelmässään, ettei se ole vielä saanut tätä sopimusluonnosta, joten se ei pysty arvioimaan, ovatko sen lausekkeet direktiivin 2001/14 mukaisia.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

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

95 Tältä osin riittää, kun todetaan, ettei Unkari riitauta tätä kanneperustetta. Unkari nimittäin toteaa ainoastaan, että rautatieliikennelain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua luonnosta sopimukseksi, jolla toimivaltainen ministeri sitoutuu korvaamaan kustannukset, joita infrastruktuurin hallinnosta aiheutuu, ja jonka pitää kannustaa rataverkon haltijoita vähentämään hallintokulujaan ja käyttömaksuja, laaditaan parhaillaan.

96 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä arvioitaessa on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. mm. asia C-89/09, komissio v. Ranska, tuomio 16.12.2010, Kok., s. I-12941, 18 kohta ja asia C-390/10, komissio v. Luxemburg, tuomio 14.4.2011, Kok., s. I-62, 11 kohta).

97 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, ettei luonnosta sopimukseksi, jolla direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 ja 2 kohdan edellytykset oli tarkoitus panna täytäntöön, ollut vielä laadittu perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

98 Tästä seuraa, että komission kolmas kanneperuste on perusteltu.

Neljäs kanneperuste, joka koskee maksujen vahvistamista suorien kustannusten perusteella

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

99 Komissio väittää, ettei Unkarin lainsäädäntö ole direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan mukainen, koska se ei tällä hetkellä sisällä säännöstä, jolla taattaisiin niin sanotun suorien kustannusten periaatteen soveltaminen, vaikka sitä edellytetään kyseisessä säännöksessä.

100 Unkari väittää vastineessaan, että VPE on antanut asetuksen nro 83/2007 (X.6) GKM-PM, jossa määritetään maksujen vahvistamismenetelmä, joka tuli voimaan 12.12.2010 viideksi vuodeksi varainhoitovuodesta 2010/2011 alkaen. Tämän menetelmän mukaan maksujen määrääminen perustuu tosiseikkoja koskeviin tietoihin rataverkon haltijoiden kustannuksista ja suorituksesta edeltäneenä varainhoitovuonna. Kyseinen jäsenvaltio toteaa lisäksi, että rautatieliikennelain 55 §:n 8 momentin nojalla on vahvistettu peruspalveluja koskeva yleinen korotus, jotta infrastruktuurin käyttömaksut kattaisivat rataverkon haltijoiden perustellut kustannukset. Unkarin mukaan kansallisen liikenneviranomaisen tehtävänä on valvoa näiden maksujen korottamista.

101 Komissio toteaa vastineessaan, ettei sille ole vielä lähetetty asiakirjaa, jolla hyväksytään maksujen vahvistamismenetelmä, ja väittää, että vastineen perusteella menetelmä ei sen mielestä näytä täyttävän direktiivin 2001/14 7 artiklan vaatimuksia.

102 Puolan tasavalta huomauttaa komission ilmoittaneen perustellussa lausunnossaan, että direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut suorat kustannukset saavat olla noin 35 prosenttia kaikista infrastruktuurin kunnossapitokustannuksista. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tälle väitteelle ei löydy perusteita direktiivin 2001/14 mistään säännöksestä, koska siinä ei määritellä rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten käsitettä ja koska jäsenvaltioilla on tiettyä vapautta infrastruktuurin käyttömaksujen vahvistamisessa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

103 Neljännessä kanneperusteessaan komissio arvostelee Unkarin lainsäädäntöä lähinnä siitä, ettei siinä sovelleta suoria kustannuksia koskevaa periaatetta, kuten direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdassa edellytetään.

104 Kyseisen säännöksen mukaan näet vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävät infrastruktuurimaksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2001/14 7 artiklan 4 tai 5 kohdan tai sen 8 artiklan soveltamista.

105 Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin riidatonta, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 8.12.2009 Unkarin lainsäädäntöön ei sisältynyt maksujen laskemismenetelmää, joka perustuu suoriin kustannuksiin, sillä tämä järjestelmä tuli voimaan 12.12.2010.

106 Tästä seuraa, että komission neljäs kanneperuste on perusteltu.

107 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2001/14 6 artiklan 1 ja 2 kohdan eikä 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole määräajassa antanut kaikkia näiden säännösten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja että kanne on hylättävä muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

108 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaan silloin, kun asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Koska sekä komission että Unkarin vaatimuksista kaksi neljästä on ratkaistu toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, nojalla Tšekin tasavalta ja Puolan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Unkari 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, 6 artiklan 1 ja 2 kohdan eikä 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole määräajassa antanut kaikkia näiden säännösten noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan komissio ja Unkari vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

4) Tšekin tasavalta ja Puolan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset