Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä helmikuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Liikenne — Yhteisön rautateiden kehittäminen — Direktiivin 91/440/ETY 6 artiklan 3 kohta ja liite II — Direktiivin 2001/14/EY 4 artiklan 2 kohta ja 14 artiklan 2 kohta — Rataverkon haltija — Organisatorinen riippumattomuus ja päätöksenteon riippumattomuus — Holdingrakenne — Puutteellinen täytäntöönpano

Asiassa C-555/10,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.11.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk, B. Simon, G. Braun ja R. Vidal Puig, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehinään C. Pesendorfer ja U. Zechner, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukee

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

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 C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.5.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Itävallan tasavalta 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 (EYVL L 75, s. 1; 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/58/EY (EUVL L 315, s. 44; jäljempänä direktiivi 2001/14), 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yksikkö, jonka tehtäväksi direktiivin 91/440 liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot on annettu, on rautatieliikennepalveluja tarjoavasta yrityksestä riippumaton.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 91/440

2 Direktiivin 91/440 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”rautatieverkon tulevaa kehitystä ja tehokasta käyttöä voidaan helpottaa erottamalla kuljetuspalvelujen tarjoaminen ja infrastruktuurin ylläpito; tämän tilanteen vuoksi näitä kahta toimintaa on hoidettava erillisinä ja niillä on oltava erillinen kirjanpito”.

3 Direktiivin 6 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rautatieyritysten liikenteen harjoittamiseen liittyvästä liiketoiminnasta ja rautateiden infrastruktuurin hoitoon liittyvästä liiketoiminnasta pidetään erillisiä tuloslaskelmia ja taseita ja että nämä julkaistaan erillisinä. Jommallekummalle toiminnalle maksettavaa julkista rahoitusta ei saa siirtää toiselle.

Kummankin toiminnan kirjanpitoa on hoidettava siten, että siitä ilmenee tämä kielto.

2. Jäsenvaltiot saavat myös määrätä, että tämä erottaminen edellyttää erillisten yksiköiden perustamista yksittäiseen yritykseen tai että rautateiden infrastruktuurin hallintoa hoitaa erillinen yksikkö.

3. 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.”

4 Kyseisen direktiivin liitteessä II on luettelo 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista olennaisista toiminnoista:

”– 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.”

Direktiivi 2001/14

5 Direktiivin 2001/14 johdanto-osan 11 ja 16 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.

– –

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

6 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

7 Kyseisen 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/ETY 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.”

Itävallan oikeus

8 Liittovaltion rautateitä koskevan lain (Bundesbahngesetz; BGBl. 825/1992) toisen osan, sellaisena kuin se on muutettuna (BGBl. I, 95/2009), johon sisältyvät 2–4 §, otsikko on ”ÖBB-Holding – –”.

9 Lain 2 §:n, jonka otsikkona on ”Perustaminen ja muodostaminen”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Liittovaltion liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministerin on perustettava ja muodostettava Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft -niminen osakeyhtiömuotoinen pääomayhtiö (jäljempänä ÖBB-Holding – –), jonka osakepääoma on 1,9 miljardia euroa, kotipaikka on Wienissä ja jonka osuudet on varattu yksinomaan liittovaltiolle. Yhtiön perustamista ei tutkita.”

10 Lain 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Osuuksien hallinnointi”, säädetään seuraavaa:

”Liittovaltion liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministeri hallinnoi osuuksia valtion puolesta.”

11 Lain 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. ÖBB-Holding[in] toimialana on sen omistusoikeuksien käyttäminen strategisten suuntaviivojen määrittämiseksi yhtiöissä, joissa on se on osakkaana suoraan tai välillisesti.

2. Yhtiön pääasiallisena tehtävänä on

1) koordinoida yleisesti yhtiöiden strategioiden kehittämistä ja täytäntöönpanoa

2) taata sijoitettujen julkisten varojen käytön avoimuus.

3. ÖBB-Holding – – voi lisäksi ryhtyä kaikkiin tarvittaviin tai asianmukaisiin sille osoitetun toimialan ja sen pääasiallisten tehtävien edellyttämiin toimenpiteisiin. Kyse voi olla henkilöstön osalta muun muassa strategisista toimenpiteistä, jotka liittyvät yhtiöiden väliseen henkilöstövaihtoon.”

12 Liittovaltion rautateitä koskevan lain kolmannen osan otsikko on ”Itävallan liittovaltion rautateiden rakenneuudistus”.

13 Lain 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”ÖBB-Holding[in] on Itävallan liittovaltion rautateiden rakenneuudistuksen toteuttamista varten perustettava ja luotava 31.5.2004 mennessä osakeyhtiö, jonka osakepääoma on 70 000 euroa, nimi on ÖBB-Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft (jäljempänä ÖBB-Infrastruktur – –) ja jonka kotipaikka on Wienissä.”

14 Rautatielain (Eisenbahngesetz; BGBl. 60/1957), sellaisena kuin se on muutettuna (BGBl. I, 95/2009), 62 §:ssä, jonka otsikko on ”Käyttöoikeuden myöntävä elin”, säädetään seuraavaa:

”1. Käyttöoikeuden myöntävä elin on rautateiden infrastruktuuria hoitava yritys.

2. Rautateiden infrastruktuuria hoitava yritys, joka on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksistä riippumaton, voi kuitenkin myös antaa kirjallisella sopimuksella käyttöoikeuden myöntävän elimen toimintaan liittyvät tehtävät kokonaan tai osittain Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n, muun asianmukaisen yrityksen tai elimen hoidettavaksi.

3. Käyttöoikeuden myöntävän elimen toimintaan liittyviä tehtäviä ei kuitenkaan voi harjoittaa sellainen rautateiden infrastruktuuria hoitava yritys, joka ei ole oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyrityksistä riippumaton. Tällaisen rautateiden infrastruktuuria hoitavan yrityksen on siis annettava kirjallisella sopimuksella kaikki tehtävät, jotka liittyvät käyttöoikeuden myöntävän elimen toimintaan, joko Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:lle tai muulle asianmukaiselle yritykselle tai elimelle – ja näille kahdelle viimeksi mainitulle ainoastaan silloin, kun ne ovat oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan

rautatieyrityksistä riippumattomia –, jotka ovat tällöin velvollisia hoitamaan omalla vastuullaan ja kyseisen yrityksen tilalla näitä käyttöoikeuden myöntävälle elimelle kuuluvia tehtäviä; sopimukseen ei saa sisältyä sääntöjä, jotka vaikeuttavat käyttöoikeuden myöntävän elimen toimintaan liittyvien tehtävien hoitamista laissa säädetyn mukaisesti tai estävät sen.

4. Rautateiden infrastruktuuria hoitavien yritysten on ilmoitettava Schienen-Control GmbH:lle sen yrityksen nimi, jonka hoidettavaksi ne ovat antaneet sopimuksella kokonaan tai osittain käyttöoikeuden myöntävän elimen toimintaan liittyvät tehtävät.”

15 Kyseisen lain 74 §:ssä, jonka otsikko on ”Kilpailun valvonta”, säädetään seuraavaa:

”1. Rautateiden valvontakomission [Schienen-Control Kommission] on viran puolesta

1) velvoitettava käyttöoikeuden myöntävä elin toimimaan ketään syrjimättä tai kiellettävä tätä toimimasta syrjivästi päätettäessä rautateiden infrastruktuurin käyttömahdollisuuksista, mukaan lukien kaikki siihen liittyvät ehdot, jotka koskevat muun muassa hallinnollisia, teknisiä ja taloudellisia yksityiskohtia, esimerkiksi käyttömaksuja, sekä muiden palvelujen tuottamisesta, mukaan lukien kaikki siihen liittyvät ehdot, jotka koskevat hallinnollisia, teknisiä ja taloudellisia yksityiskohtia, esimerkiksi kulujen asianmukaista korvaamista ja alalla noudatettavaa hinnoittelua, tai

2) velvoitettava rautatieliikenneyritys toimimaan ketään syrjimättä ja kiellettävä tätä toimimasta syrjivästi palvelujen tuottamisessa ja järjestelyratapihan lisäpalvelun tarjoamisessa, mukaan lukien kaikki siihen liittyvät ehdot, jotka koskevat hallinnollisia, teknisiä ja taloudellisia yksityiskohtia, esimerkiksi kulujen asianmukaista korvaamista ja alalla noudatettavaa hinnoittelua, tai

3) todettava kokonaan tai osittain mitättömiksi syrjivät rautatieverkon käyttöehdot, syrjivät yleiset myyntiehdot, syrjivät sopimukset tai syrjivät asiakirjat.

2. Nämä säännökset eivät vaikuta kilpailutuomioistuimen toimivaltaan.”

16 Osakeyhtiölain (Aktiengesetz; BGBl. 98/1965) 70 §:ssä, jonka otsikko on ”Osakeyhtiön hallinto”, säädetään seuraavaa:

”1. Hallitus johtaa yhtiötä omalla vastuullaan yrityksen edun mukaisesti ottaen huomioon osakkeenomistajien ja työntekijöiden edut sekä yleisen edun.

2. Hallitukseen voi kuulua yksi tai useampi henkilö. Jos hallituksen jäsen nimetään puheenjohtajaksi, hänen äänensä ratkaisee äänten mennessä tasan, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä.”

17 Osakeyhtiölain 75 §:ssä, jonka otsikko on ”Hallituksen nimittäminen ja erottaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Hallintoneuvosto nimeää hallituksen jäsenet korkeintaan viideksi vuodeksi. Jos hallituksen jäsen nimetään tehtävään pidemmäksi määräajaksi, toistaiseksi tai ilman mainintaa määräajasta, hänen toimikautensa on viisi vuotta. Toimikausi voidaan uusia; hallintoneuvoston puheenjohtajan on kuitenkin vahvistettava sen uusiminen kirjallisesti. Näitä säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin työsopimukseen.

2. Oikeushenkilöä tai henkilöyhtiötä (avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö) ei voida nimittää hallituksen jäseneksi.

3. Jos hallituksen jäseneksi nimetään useita henkilöitä, hallintoneuvosto voi nimittää yhden heistä hallituksen puheenjohtajaksi.

4. Hallintoneuvosto voi perua nimityksen hallituksen jäseneksi ja hallituksen puheenjohtajaksi painavista syistä. Tällaisia syitä ovat muiden muassa vakava velvoitteiden laiminlyönti, kyvyttömyys johtaa liikettä moitteettomasti tai yhtiökokouksen luottamuksen menettäminen, ellei luottamusta ole menetetty ilmeisen asiattomin perustein. Tätä säännöstä sovelletaan myös ensimmäisen hallintoneuvoston nimittämään hallitukseen. Nimityksen peruminen pysyy voimassa niin kauan kuin sen pätemättömyydestä ei ole lainvoimaista päätöstä. Tämä ei vaikuta työsopimuksesta johtuviin oikeuksiin.”

18 ÖBB-Infrastrukturin yhtiöjärjestyksen 30.6.2010 päivätyn version 3 §:n 4 momentissa määrätään seuraavaa:

”Yrityksen tämän tavoitteen toteuttaminen on myös sellaisten yhtiöiden yhteisen edun mukaista, joissa [ÖBB-Holding] on suoraan tai välillisesti enemmistöosakkaana, ja sen toteuttamisessa on noudatettava yleisiä strategisia tavoitteita kunhan näin menetellessä ei rikota yhteisön oikeudessa ja rautatielaissa säädettyä, ÖBB-Infrastrukturin –– oikeudellisen muodon, organisaation ja päätöksenteon riippumattomuutta suhteessa rautatieliikenneyrityksiin (erityisesti reittien jakamisessa, niiden käytön hinnoittelussa, turvallisuustodistusten antamisessa ja toimintasääntöjen vahvistamisessa).”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa

19 Komissio lähetti toukokuussa 2007 kyselylomakkeen Itävallan viranomaisille varmistaakseen, että Itävallan tasavalta on pannut 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) sekä direktiivin 2001/14 (jäljempänä yhdessä ensimmäinen rautatiepaketti) täytäntöön. Itävallan tasavalta vastasi tähän kyselyyn 2.8.2007 päivätyllä kirjeellä.

20 Komissio kehotti 27.6.2008 päivätyssä virallisessa huomautuksessa Itävallan tasavaltaa noudattamaan direktiivejä 91/440, 95/18 ja 2001/14.

21 Itävallan tasavalta vastasi tähän viralliseen huomautukseen 30.9.2008 päivätyllä kirjeellä.

22 Komission ja Itävallan hallituksen edustajat tapasivat 19.3.2009 Brysselissä tutkiakseen, onko Itävallan rautatielainsäädäntö ja -järjestelmä ensimmäisen rautatiepaketin direktiivien mukainen. Tämän tapaamisen seurauksena komission energian ja liikenteen pääosasto lähetti 9.6.2009 Itävallan tasavallalle kirjeen, johon tämä vastasi 16.7.2009 päivätyllä kirjeellä.

23 Komissio lähetti 8.10.2009 päivätyllä kirjeellä Itävallan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että kyseinen jäsenvaltio ei ollut noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Komissio kehotti sitä toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

24 Itävallan tasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 9.12.2009 päivätyllä kirjeellä ja kiisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta komissio oli sitä arvostellut.

25 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Itävallan tasavallan vastaukseen, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

26 Unionin tuomioistuimen presidentin 26.5.2011 antamalla määräyksellä Italian tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Itävallan tasavallan vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

27 Komissio väittää, että yksikön, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettujen olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava taloudellisesti – eikä ainoastaan oikeudellisesti – riippumaton rautatieliikennepalveluja tarjoavasta yrityksestä.

28 Se väittää tässä yhteydessä, että vaikka direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa ei edellytetä nimenomaisesti, että yksikkö, jonka tehtäväksi on annettu näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, on ”riippumaton” yhtiöistä, jotka tarjoavat rautatieliikennepalveluja, kyseisessä säännöksessä käytetyn ilmaisun ”yritykset” on kuitenkin tulkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kattavan kaikki sellaiset yksiköt, jotka siitä huolimatta, että ne ovat oikeudellisesti erillisiä, toimivat ”taloudellisena kokonaisuutena”.

29 Komissio katsoo, että direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että kyseisen direktiivin liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot on hoidettava yksikössä, joka sen lisäksi, että se on rautatieyrityksistä oikeudellisesti erillinen, on myös näistä organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton.

30 Komissio väittää seuraavaksi, että kun näitä olennaisia toimintoja suorittaa yhtiö – kuten ÖBB-Infrastruktur –, joka ei ole riippumaton rautatiealan holdingyhtiöstä, on arvioitava, missä määrin ja millä edellytyksillä tätä yhtiötä, joka toimii lisäksi rataverkon haltijana, jonka tehtävänä on näiden samojen olennaisten toimintojen suorittaminen, voidaan pitää ”riippumattomana” yrityksestä, joka tarjoaa rautatieliikennepalveluita, eli holdingyhtiöstä ja yhtiöistä, jotka eivät ole riippumattomia mainitusta holdingyhtiöstä ja jotka tarjoavat henkilö- ja tavarankuljetuspalveluja, siitä huolimatta, että ne kuuluvat samaan konserniin.

31 Itävallan tasavalta ei ole komission mukaan kuitenkaan ottanut käyttöön tehokkaita mekanismeja ÖBB-Infrastrukturin eli rataverkon haltijan organisatorisen riippumattomuuden ja päätöksenteon riippumattomuuden takaamiseksi. Komissio päättelee tästä, että jäsenvaltio ei ole näin ollen noudattanut direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan eikä 14 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

32 Sen tutkimiseksi, voivatko jäsenvaltiot osoittaa, että niiden rautatiealan kansalliset holdingyhtiöt tai muut sääntelyelimet takaavat direktiivin 91/440 liitteessä II luetelluilta olennaisilta toiminnoilta edellytettävän riippumattomuuden, että emoyhtiö ja tytäryhtiö eivät voi muodostaa yhtä ainoaa taloudellista kokonaisuutta eivätkä voi toimia yhtenä ainoana yrityksenä sekä että eturistiriidat vältetään, komissio on jo vuonna 2006 tuonut julki perusteet, joiden perusteella se tarkastelee direktiivissä 2001/14 edellytettyä riippumattomuutta ja tämän riippumattomuuden takaamiseksi säädettyjä toimenpiteitä. Komission mukaan kyse on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan KOM(2006) 189, joka liittyy 3.5.2006 julkaistuun ensimmäisen rautatiepaketin täytäntöönpanoa koskevaan kertomukseen, liitteessä 5 (jäljempänä liite 5) mainituista perusteista.

33 Tästä komissio väittää ensimmäiseksi, että rautateiden sääntelyviranomaisen kaltaisen riippumattoman viranomaisen tai kolmannen on valvottava riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista. Kilpailijoilla pitäisi olla mahdollisuus valittaa siinä tapauksessa, että riippumattomuutta koskevaa vaatimusta ei noudateta. Komissio katsoo, ettei Itävallan tasavalta noudata kumpaakaan näistä säännöksistä.

34 Toiseksi komissio katsoo, että on oltava olemassa säännöksiä tai ainakin sopimusmääräyksiä, jotka koskevat riippumattomuutta holdingyhtiön ja yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, välisessä suhteessa samoin kuin

viimeksi mainitun ja muiden rautatiepalveluja tarjoavien konserniin kuuluvien yritysten tai muiden holdingyhtiön määräysvallassa olevien elimien, muun muassa yksikön, jonka tehtävänä on näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, yhtiökokouksen välisessä suhteessa.

35 Komissio katsoo, että se, että ÖBB-Infrastrukturin yhtiöjärjestyksen 3 §:ssä ja hallintoneuvoston työjärjestyksen 10 §:n 3 momentissa määrätään, että yhtiön hallitus ei ole näitä olennaisia toimintoja suorittaessaan hallintoneuvoston tai ÖBB-Holdingin ohjeiden alainen, ei riitä poistamaan rataverkon haltijan johtajien ja holdingyhtiön välisiä mahdollisia ristiriitoja, koska johtajiin, jotka voivat olla tämän viimeksi mainitun nimittämiä ja jotka se voi erottaa, kohdistuu paine olla tekemättä holdingyhtiönsä taloudellisten etujen vastaisia päätöksiä.

36 Kolmanneksi komissio katsoo, että holdingyhtiön hallituksen jäsenet ja muiden holdingyhtiön yritysten hallitusten jäsenet eivät saa kuulua yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitukseen.

37 Komission mukaan olisi nimittäin vaikea väittää, että yksikön, jonka tehtävänä on näiden olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitus olisi päätöksenteossaan riippumaton holdingyhtiön hallituksesta, jos molemmat hallitukset muodostuisivat samoista henkilöistä. Se huomauttaa, että mikään säännös ei ole esteenä tällaiselle tilanteelle.

38 Neljänneksi missään säännöksessä ei kielletä yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, hallituksen jäseniä ja ylempää johtoa, joka vastaa näiden olennaisten toimintojen suorittamisesta, vastaanottamasta kohtuullisessa ajassa siitä, kun he ovat lopettaneet työskentelyn mainitussa yksikössä, ylemmän johdon tehtävää holdingyhtiössä tai muissa sen määräysvallassa olevissa elimissä. Tästä komissio toteaa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artikla, johon Itävallan tasavalta on vedonnut ja jossa vahvistetaan ammatillisen vapauden ja työnteon perusoikeus, on joka tapauksessa perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätyn yleisen lainmukaisuutta koskevan varauksen alainen. Näin ollen ammattitoiminnan harjoittamisen kohtuullinen rajoittaminen on perusteltua.

39 Viidenneksi komissio väittää, että yksikön, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, hallitus on nimitettävä selkeästi määritettyjen edellytysten mukaisesti ja nimitykseen on liityttävä oikeudellisia velvoitteita, joilla taataan sen päätöksenteon täysi riippumattomuus. Hallitus olisi nimitettävä ja erotettava riippumattoman viranomaisen valvonnassa.

40 Kuudenneksi komissio katsoo, että yksiköllä, jonka tehtävänä on kyseisten olennaisten toimintojen suorittaminen, on oltava oma henkilöstö ja että yksikön on sijaittava erillisissä tai suojatuissa tiloissa.

41 Lopuksi komissio väittää, että varotoimenpiteet, joihin on ryhdytty ÖBB-Infrastrukturin riippumattomuuden takaamiseksi suhteessa ÖBB-Holdingiin, eivät ole riittäviä.

42 Komissio kiinnitti huomiota lisäksi siihen, että muilla säännellyillä aloilla on olemassa säännöksiä, joissa toistetaan liitteessä 5 mainitut perusteet. Se mainitsi siten perustellussa lausunnossaan karenssiajat, jotka sähkön ja maakaasun sisämarkkinoihin sovellettavissa säännöksissä on säädetty tiettyjen tehtävien hoitamisen välille.

43 Itävallan hallitus väittää, ettei täytäntöönpanossa ole kyse rataverkon haltijan ”taloudellisesta riippumattomuudesta”, sillä ensimmäisen rautatiepaketin säännökset kohdistuvat yhtäältä saavutettaviin tavoitteisiin, joista säädetään direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa, ja toisaalta toimintoihin, joita tarkoitetaan direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa velvoitetaan ainoastaan saavuttamaan tavoite, eli uskomaan kyseisen direktiivin liitteessä II luetellut olennaiset toiminnot riippumattomille elimille tai yrityksille, ja

direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa säädetään tavasta, jolla näitä toimintoja suoritetaan, eli siitä, että niitä suorittaa rautatieyrityksistä oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton elin.

44 Näin ollen se katsoo, että ensimmäisen rautatiepaketin säännösten sanamuodon perusteella ei voida pitää erityisen merkityksellisenä sitä, onko ÖBB-Infrastruktur, joka on direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”elin”, ”taloudellisesti” riippumaton.

45 Itävallan hallitus väittää, että liitteessä 5 vahvistetut riippumattomuutta koskeviin todisteisiin liittyvät arviointiperusteet eivät ole yhteneviä käsiteltävässä asiassa merkityksellisten direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdan ja kyseisen direktiivin liitteen II sekä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan sitovien säännösten kanssa. Lisäksi asiakirjaa ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eikä se muodosta sitovaa oikeudellista toimea. Sitä ei siis voida käyttää tässä menettelyssä.

46 Italian hallitus muistuttaa, että unionin lainsäätäjän asettama rautatieliikenteen ja infrastruktuurin hallinnointiin liittyvien tehtävien erillisyyttä koskeva velvoite on kirjanpidollinen.

47 Kyseinen jäsenvaltio korostaa sitä, että komission lähestymistapa on holdingyhtiön mallin osalta ristiriitainen siltä osin kuin komissio päätyy yhteensoveltumattomuutta koskevaan olettamaan, koska malli on oikeudellisesti tunnustettu mutta se voi olla yhteensoveltuva kyseisten direktiivien kanssa ainoastaan siinä tapauksessa, että holdingyhtiöllä ei ole mitään holdingyhtiölle kuuluvia valtaoikeuksia tai se ei käytä mitään niistä.

48 Unionin lainsäädännössä ei ole millään tavalla tarkoitettu asettaa velvoitetta erottaa omistusrakenteita tai ottaa käyttöön organisaatiojärjestelmiä, joilla on vastaavia vaikutuksia hallinnon riippumattomuuteen, vaan on tarkoitettu kunnioittaa jäsenvaltioiden ja yritysten, jotka haluavat ottaa käyttöön erityyppisiä organisaatiomalleja, harkintavaltaa ja taata se.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Komissio vetoaa yhteen ainoaan kanneperusteeseen, jossa se arvostelee Itävallan tasavaltaa siitä, ettei tämä ole toteuttanut erityistoimenpiteitä, joilla voidaan taata rataverkon haltijan, ÖBB-Infrastrukturin, jolle on uskottu tiettyjä direktiivin 91/440 liitteessä II tarkoitettuja olennaisia toimintoja, vaikka se on rautatieliikenneyrityksiä omistavan holdingyhtiön, ÖBB-Holdingin, omistuksessa, riippumattomuus.

50 Komissio katsoo, että jotta varmistetaan se, että tämä rataverkon haltija on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jäsenvaltion on annettava liitteestä 5 ilmenevän kaltaisia erityisiä ja yksityiskohtaisia säännöksiä.

51 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 91/440 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetään ainoastaan, että rautatieyritysten liikennettä koskevan liiketoiminnan kirjanpito ja rautateiden infrastruktuurin hallintaan liittyvän liiketoiminnan kirjanpito pidetään erillään toisistaan ja että rautatieyritysten liikenteen harjoittamiseen liittyvän liiketoiminnan ja rautateiden infrastruktuurin hallintaan liittyvän liiketoiminnan erottaminen toisistaan voidaan toteuttaa perustamalla erillisiä yksiköitä yksittäiseen yritykseen, kuten holdingyhtiössä tehdään.

52 Direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdassa kuitenkin säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rautateiden infrastruktuurin yhtäläisten ja ketään syrjimättömien käyttömahdollisuuksien kannalta olennaiset, kyseisen direktiivin liitteessä II luetellut

toiminnot annetaan tehtäväksi sellaisille elimille tai yrityksille, jotka eivät itse harjoita rautatieliikennettä, ja että organisatorisista rakenteista riippumatta on voitava osoittaa, että tämä tavoite on saavutettu.

53 Joka tapauksessa direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohta ja 14 artiklan 2 kohta edellyttävät, että yksiköt, joiden tehtävänä on hinnoittelu ja käyttöoikeuksien myöntäminen, ovat oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan riippumattomia.

54 Nyt käsiteltävässä asiassa ÖBB-Infrastruktur on rataverkon haltija, ja se on integroitu ÖBB-Holdingiin, joka holdingyhtiönä myös valvoo rautatieyrityksiä. Jotta ÖBB-Infrastruktur voi hoitaa hinnoittelusta ja käyttöoikeuksien myöntämisestä muodostuvia tehtäviä, sen on näin ollen oltava oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan ÖBB-Holdingista riippumaton.

55 Tältä osin on riidatonta, että ÖBB-Infrastruktur on ÖBB-Holdingista erillinen oikeussubjekti ja että sen hallintoelimet ja varat ovat ÖBB-Holdingin hallintoelimistä ja varoista erilliset.

56 Muilta osin komissio väittää kanteessaan, että arvioitaessa sellaisen rataverkon haltijan riippumattomuutta, joka ÖBB-Infrastrukturin tavoin on integroitunut yritykseen, jonka tietyt yksiköt ovat rautatieyrityksiä, on sovellettava liitteessä 5 säädettyjä perusteita.

57 Kyseisessä liitteessä säädetään siten, että riippumattoman viranomaisen tai kolmannen on valvottava riippumattomuutta koskevien velvoitteiden noudattamista, että on oltava olemassa säännöksiä tai ainakin sopimusmääräyksiä, jotka koskevat riippumattomuutta, että kahden tehtävän samanaikainen hoitaminen on kiellettävä holdingyhtiön eri yhtiöiden johtoelimissä, että johtohenkilöihin on sovellettava karenssiaikaa heidän siirtyessään yksiköstä, jonka tehtäväksi on annettu direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, johonkin toiseen holdingyhtiön yksikköön sekä että rataverkon haltijan hallituksen jäsenten nimittämisen ja heidän erottamisensa on tapahduttava riippumattoman viranomaisen valvonnassa.

58 On ensinnäkin todettava, että liite 5 ei ole oikeudellisesti sitovia. Liitettä ei näet ole koskaan julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja se on julkistettu viisi vuotta direktiivin 2001/14 voimaantulon jälkeen, eli kolme vuotta direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. Mainitussa liitteessä lueteltuja perusteita ei siten ollut olemassa direktiivien 91/440 ja 2001/14 täytäntöönpanohetkellä. Tästä ajallisesta erosta riippumatta kyseistä liitettä ja siinä mainittuja perusteita ei myöskään ole sisällytetty direktiiviin 91/440, direktiiviin 2001/14 eikä mihinkään muuhunkaan säädökseen. Näin ollen jäsenvaltiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole ottanut näitä perusteita direktiivien 91/440 ja 2001/14 täytäntöön panemiseksi antamiinsa lakeihin ja asetuksiin.

59 Toiseksi komission tekemää vertailua sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskeviin säännöksiin ei myöskään voida hyväksyä. Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/72/EY (EUVL L 211, s. 55) ja maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/73/EY (EUVL L 211, s. 94) nimittäin annetaan sääntelyviranomaiselle laajakantoisia valtaoikeuksia siirtoverkon haltijan riippumattomuuden valvontaa koskevilta osin. Kummankin direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan sääntelyviranomainen voi esittää vastalauseita asioissa, jotka koskevat henkilöiden nimittämistä siirtoverkonhaltijan hallinnoinnista vastaaviksi johtohenkilöiksi ja sen hallintoelinten jäseniksi tai näiden erottamista. Kyseisten direktiivien 19 artiklan 3 kohdassa säädetään, että siirtoverkonhaltijaa lukuun ottamatta siirtoverkon hallinnoinnista vastaavalla henkilöllä ja/tai sen hallintoelinten jäsenillä ei saa olla ollut nimitystään edeltävien kolmen vuoden aikana suoraan eikä välillisesti minkäänlaista muuta ammatillista asemaa tai vastuuta, etua tai liikesuhteita missään muussa vertikaalisesti integroituneen yrityksen osassa tai sen määräysvaltaa käyttävässä osakkeenomistajassa. Direktiivien 19 artiklan 4 kohdan mukaan siirtoverkonhaltijan työntekijöillä ei saa olla minkäänlaista muuta asemaa missään muussa energia-alan holdingyhtiön osassa. Sekä

direktiivin 2009/72 että direktiivin 2009/73 19 artiklan 7 kohdassa säädetään karenssiajasta siirtoverkonhaltijan palveluksessa toimimisen ja muun vertikaalisesti integroituneen yrityksen palveluksessa toimimisen välillä.

60 Näissä kahdessa direktiivissä siis nimenomaisesti säädetään edellytyksistä, jotka koskevat asemaa verkonhaltijana toimivassa yhtiössä ja karenssiaikoja, toisin kuin direktiivissä 2001/14, jossa ei säädetä perusteita, jotka koskevat sitä riippumattomuutta, joka on varmistettava rataverkon haltijan, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, ja rautatieyritysten välillä, eikä näitä perusteita siis voida johtaa direktiiveistä 91/440 ja 2001/14 eikä Itävallan tasavallalta voida vaatia niiden noudattamista.

61 Näin ollen on todettava, että pelkästään sen perusteella, että liitteestä 5 ilmenevän kaltaisia perusteita ei ole pantu täytäntöön Itävallan kansallisessa oikeudessa, ei voida päätellä, ettei rataverkon haltijana toimivan ÖBB-Infrastrukturin päätöksenteko ole ÖBB-Holdingista riippumatonta.

62 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita on jätetty väitetyllä tavalla noudattamatta. Juuri komission on esitettävä unionin tuomioistuimelle kaikki ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua olettamuksiin (ks. mm. asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok., s. I-3331, 41 kohta; asia C-335/07, komissio v. Suomi, tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9459, 46 kohta ja asia C-390/07, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.12.2009, Kok., s. I-214*, 43 kohta).

63 Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt konkreettisia todisteita, jotka osoittaisivat, ettei ÖBB-Infrastruktur ole päätöksentekotavoiltaan ÖBB-Holdingista riippumaton.

64 Tästä seuraa, ettei komissio ole onnistunut osoittamaan, että Itävallan tasavallan olisi välttämättä pitänyt toteuttaa positiivisia toimenpiteitä taatakseen sen, että rataverkon haltija, jonka tehtävänä on direktiivin 91/440 liitteessä II lueteltujen olennaisten toimintojen suorittaminen, on oikeudelliselta muodoltaan, organisaatioltaan ja päätöksenteoltaan rautatieyhtiöistä riippumaton.

65 Tältä osin – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 95 ja 99 kohdassa – direktiivin 91/440 6 artiklan 3 kohdasta ei voida johtaa velvoitetta säätää sääntö, jolla kielletään kahden tehtävän samanaikainen hoitaminen, eikä velvoitetta edellyttää rataverkon haltijalta, että sillä on oma henkilökunta ja omat tilat. Komissio ei myöskään ole osoittanut, miksi työntekijöiden sopimuksissa olevat salassapitolausekkeet eivät ole riittäviä.

66 Näin ollen komission oli, kun otetaan huomioon paitsi direktiivien 91/440 ja 2001/14 tavoitteet myös kaikki seikat – mukaan lukien yksityisluonteiset seikat –, jotka säätelevät ÖBB-Infrastrukturin ja ÖBB-Holdingin välisiä suhteita, osoitettava, ettei ÖBB-Infrastrukturin päätöksenteko käytännössä ollut ÖBB-Holdingista riippumaton.

67 Edellä todetusta seuraa, että komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

68 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Itävallan tasavalta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

69 Italian tasavalta vastaa työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset