Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
16 päivänä maaliskuuta 2023 [1]

Asia C-671/21

UAB ”Gargždų geležinkelis”,
jossa asian käsittelyyn osallistuvat
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba ja
AB ”LTG Infra”

(Ennakkoratkaisupyyntö – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Liettuan ylin hallintotuomioistuin, Liettua))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rautatieliikenne – Direktiivi 2012/34/EU – Ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen – Aikataulusuunnittelu – 45 artikla – Yhteensovittamismenettely – 46 artikla – Ylikuormitettu infrastruktuuri – Ensisijaisuusperusteet – 47 artikla – Kansallinen lainsäädäntö, jossa infrastruktuurin suunniteltu käyttöaste asetetaan ensisijaisuusperusteeksi – Käyttöoikeuden myöntäminen oikeudenmukaisesti ja ketään syrjimättä

1. Esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön taustalla on riita, joka koskee sitä, miten direktiivin 2012/34/EU [2] säännöksiä olisi tulkittava suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, jossa säädetään julkisen ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä.

2. Riita koskee lyhyesti sanottuna a) ensisijaisuusperusteita, joita sovelletaan Liettuan lainsäädännön mukaisesti rataverkon käyttöoikeutta hakevien yritysten hakemuksiin erityisesti silloin, kun rataverkko on ylikuormitettu, ja b) tätä edeltävää yhteensovittamismenettelyä, joka kyseisen rataverkon haltijan on toteutettava.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 343, s. 32).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus. Direktiivi 2012/34

3. Direktiivin 39 artiklassa (”Kapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa puitteet ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiselle, jollei 4 artiklassa säädetystä hallinnon riippumattomuutta koskevasta velvoitteesta muuta johdu. Kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä on laadittava erityissäännöt. Rataverkon haltijan on huolehdittava kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyistä. Rataverkon haltijan on erityisesti varmistettava, että ratakapasiteetin käyttöoikeudet myönnetään oikeudenmukaisesti ja ketään syrjimättä ja unionin oikeuden mukaisesti.

– –”

4. Direktiivin 44 artiklassa (”Hakemukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Hakijat voivat toimittaa julkis- tai yksityisoikeuden mukaisesti rataverkon haltijalle hakemuksen, jossa pyydetään sellaisen sopimuksen tekemistä, jolla myönnetään oikeus käyttää rautatieinfrastruktuuria – –

– –”

5. Direktiivin 45 artiklassa (”Aikataulusuunnittelu”) säädetään seuraavaa:

”1. Rataverkon haltijan on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä täyttämään kaikki ratakapasiteettia koskevat pyynnöt, myös useamman kuin yhden verkon alueelle ulottuvia reittejä koskevat pyynnöt, sekä ottamaan huomioon mahdollisuuksien mukaan kaikki hakijoihin kohdistuvat rajoitteet, myös niiden liiketoimintaan kohdistuvat taloudelliset vaikutukset.

2. Rataverkon haltija voi asettaa aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyssä jonkin liikennetyypin etusijalle, mutta ainoastaan 47 ja 49 artiklan mukaisesti.

3. Rataverkon haltijan on kuultava asianomaisia osapuolia aikatauluehdotuksesta ja annettava niille vähintään kuukausi aikaa esittää näkemyksensä. – –

4. Rataverkon haltijan on toteutettava tarkoituksenmukaiset toimenpiteet kaikkien esille otettujen kysymysten käsittelemiseksi.”

6. Direktiivin 46 artiklassa (”Yhteensovittamismenettely”) säädetään seuraavaa:

”1. Jos rataverkon haltija havaitsee 45 artiklassa tarkoitetun aikataulusuunnittelun aikana, että eri hakemukset ovat keskenään ristiriidassa, sen on pyrittävä sovittamaan hakemukset mahdollisimman hyvin yhteen.

2. Jos tilanne edellyttää yhteensovittamista, rataverkon haltijalla on kohtuullisissa rajoissa oikeus ehdottaa ratakapasiteettia, joka eroaa pyydetystä kapasiteetista.

3. Rataverkon haltijan on pyrittävä ratkaisemaan mahdolliset ristiriidat asianomaisten hakijoiden kanssa käytävillä neuvotteluilla. Neuvottelujen on perustuttava seuraavien tietojen antamiseen kohtuullisessa ajassa, maksutta ja kirjallisesti tai sähköisesti:

– –

4. Yhteensovittamismenettelyä ohjaavat periaatteet on vahvistettava verkkoselostuksessa. Niissä on erityisesti otettava huomioon kansainvälisten reittien järjestämiseen liittyvät vaikeudet sekä vaikutukset, joita muutoksista saattaa muille rataverkon haltijoille aiheutua.

5. Jos ratakapasiteettia koskeviin pyyntöihin ei voida myöntyä ilman yhteensovittamista, rataverkon haltijan on pyrittävä yhteensovittamisen avulla käsittelemään kaikki pyynnöt.

6. Ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä koskevia riitoja varten on luotava riitojenratkaisujärjestely tällaisten riitojen ratkaisemiseksi nopeasti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta olemassa olevien muutoksenhakukeinojen ja 56 artiklan soveltamista. Kyseinen järjestely on esitettävä verkkoselostuksessa. Jos tätä järjestelyä käytetään, päätös on tehtävä kymmenen työpäivän kuluessa.”

7. Direktiivin 47 artiklassa (”Ylikuormitettu infrastruktuuri”) säädetään seuraavaa:

”1. Jos pyydettyjen rautatiereittien yhteensovittamisen ja hakijoiden kuulemisen jälkeen ei ole mahdollista myöntyä asianmukaisesti kaikkiin ratakapasiteettia koskeviin pyyntöihin, rataverkon haltijan on välittömästi ilmoitettava, että kyseinen infrastruktuurin osa on ylikuormitettu. Tämä on tehtävä myös sellaisen infrastruktuurin osalta, jonka voidaan olettaa kärsivän kapasiteetin riittämättömyydestä lähitulevaisuudessa.

– –

3. Jos 31 artiklan 4 kohdan mukaisia maksuja ei ole peritty tai ne eivät ole tuottaneet tyydyttävää tulosta ja infrastruktuurin on ilmoitettu olevan ylikuormitettu, rataverkon haltija voi lisäksi soveltaa ensisijaisuusperusteita ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisessä.

4. Ensisijaisuusperusteissa on otettava huomioon palvelun merkitys yhteiskunnalle suhteessa kaikkiin muihin liikennepalveluihin, joille ei näin ollen myönnetä kapasiteettia.

Jotta varmistetaan riittävien liikennepalvelujen kehittäminen näissä puitteissa ja erityisesti vastataan julkisen palvelun vaatimuksiin tai edistetään rautateiden kansallista ja kansainvälistä tavaraliikennettä, jäsenvaltiot voivat toteuttaa ketään syrjimättömin perustein tarvittavat toimenpiteet niin, että kyseiset liikennepalvelut ovat etusijalla ratakapasiteettia myönnettäessä.

– –

6. Ylikuormitettujen infrastruktuurien osalta noudatettavat menettelyt ja käytettävät perusteet on vahvistettava verkkoselostuksessa.”

8. Direktiivin 52 artiklassa (”Reittien käyttö”) säädetään seuraavaa:

”1. Rataverkon haltijan on eriteltävä verkkoselostuksessa edellytykset, joiden avulla otetaan huomioon reittien aikaisemmat käyttöasteet määritettäessä käyttöoikeuden myöntämismenettelyjen ensisijaisuusjärjestys.

2. Erityisesti ylikuormitetun infrastruktuurin osalta rataverkon haltijan on vaadittava reitin luovuttamista, jos reittiä on vähintään kuukauden mittaisen ajanjakson aikana käytetty vähemmän kuin verkkoselostuksessa on vahvistettu kynnysmääräksi, paitsi jos tämä johtuu hakijasta riippumattomista, muista kuin taloudellisista syistä.”

B Liettuan oikeus. 19.5.2004 annetulla hallituksen päätöksellä nro 611 hyväksytyt säännöt julkisten rautateiden ratakapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämisestä [3]

9. Käyttöoikeuden myöntämissääntöjen 28 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Julkisen rataverkon haltijan on ehdotettava hakijoille – – saman kapasiteetin käyttöoikeutta koskevien hakemusten yhteensovittamiseksi mahdollisuuksien mukaan muuta kuin hakemuksessa tarkoitettua kapasiteettia. Jos hakijat – – eivät hyväksy julkisen rataverkon haltijan ehdottamaa korvaavaa kapasiteettia tai tällaista kapasiteettia ei ole, julkisen rataverkon haltijan on sovellettava ensisijaisuussääntöä, eli sen on myönnettävä kyseessä olevan kapasiteetin käyttöoikeus hakijalle, joka aikoo käyttää kapasiteettia henkilö- ja tavaraliikennepalvelun harjoittamiseen kansainvälisillä reiteillä; jos kapasiteettia ei aiota käyttää henkilö- ja tavaraliikennepalvelun harjoittamiseen kansainvälisillä reiteillä, käyttöoikeus on myönnettävä hakijalle, joka aikoo käyttää kapasiteettia henkilö- ja tavaraliikennepalvelun harjoittamiseen paikallisilla reiteillä; jos kapasiteettia ei aiota käyttää henkilö- ja tavaraliikennepalvelun harjoittamiseen kansainvälisillä tai paikallisilla reiteillä, käyttöoikeus on myönnettävä hakijalle – –, joka aikoo käyttää sitä käyttöpäivien lukumäärän perusteella eniten; jos kapasiteettia aiotaan käyttää käyttöpäivien lukumäärän perusteella yhtä paljon, käyttöoikeus on myönnettävä hakijalle – –, joka on hakenut itselleen käyttöoikeutta mahdollisimman monelle kyseessä olevan reitin reittiosuudelle.”

II Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10. UAB Gargždų geležinkelis (jäljempänä Gargždų geležinkelis) jätti 3.4.2019 hakemuksen ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä tavarajunia varten kaudelle 2019–2020.

11. Lietuvos transporto saugos administracija (Liettuan liikenneturvallisuusvirasto, jäljempänä liikenneturvallisuusvirasto) välitti kyseisen hakemuksen arvioitavaksi julkisen rataverkon haltijalle [4] 3.5.2019.

12. Rataverkon haltija toimitti liikenneturvallisuusvirastolle aikatauluehdotuksen 10.7.2019. Se lisäsi, ettei aikatauluun ollut mahdollista sisällyttää kaikkea hakijoiden (myös Gargždų geležinkelisin) pyytämää kapasiteettia rataverkon tiettyjen osuuksien rajallisen kapasiteetin vuoksi, sillä osa hakemuksista oli ristiriidassa keskenään.

[3] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 ”Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo” (jäljempänä käyttöoikeuden myöntämissäännöt).

[4] Liettuassa julkisen rataverkon haltija on ”Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija” AB (Lietuvos geležinkeliai -osakeyhtiön rautatieinfrastruktuurista vastaava osasto, jäljempänä rataverkon haltija).

13. Gargždų geležinkelis väitti rataverkon haltijalle ja liikenneturvallisuusvirastolle 17.7.2019, että rataverkon mahdollinen kyllästyminen oli keinotekoista, sillä aikataulu piti sisällään eri hakijoiden hakemuksia, jotka koskivat samojen tavaroiden kuljettamista.

14. Rataverkon haltija vastasi Gargždų geležinkelisille 3.8.2019, että yhteensovittamismenettely oli aloitettu niiden erimielisyyksien vuoksi, jotka liittyivät samoja kapasiteetteja koskeviin käyttöoikeuksiin eräällä julkisen rataverkon reittiosuudella. Se täsmensi, ettei käyttöoikeuden myöntämistä koskeviin hakemuksiin sisältynyt tietoa tavaroista, joita aiottiin kuljettaa.

15. Rataverkon haltija ilmoitti Gargždų geležinkelisille 23.9.2019, että julkisen rataverkon osuuden ylikuormittumisen toteaminen perustuu osuuden tosiasialliseen kapasiteettiin ja se tehdään niiden hakemusten käsittelyn perusteella, jotka koskevat käyttöoikeuden myöntämistä aikataulun voimassaoloajaksi. Se ilmoitti myös, että koska yksi hakijoista oli kieltäytynyt osallistumasta yhteensovittamismenettelyyn, rataverkon haltija ei voinut ehdottaa muuta kapasiteettia hakemuksessa mainitun sijaan.

16. Rataverkon haltija ilmoitti liikenneturvallisuusvirastolle 24.9.2019, että yhteensovittamismenettely oli käyty 27.8.–23.9.2019 ja että sen päätteeksi kaikkia pyyntöjä ei voitu täyttää. Se totesi näin ollen, että julkinen rataverkko oli ylikuormitettu mainituilla rataosuuksilla vuoden 2019 aikataulun voimassaoloajan.

17. Gargždų geležinkelis pyysi 30.9.2019 liikenneturvallisuusvirastoa tutkimaan rataverkon haltijan toimet.

18. Liikenneturvallisuusvirasto katsoi 15.10.2019 tekemässään päätöksessä, että rataverkon haltija oli noudattanut hakemusten käsittelyssä ja yhteensovittamisessa tuolloin voimassa olleen lainsäädännön vaatimuksia eikä se ollut loukannut Gargždų geležinkelisin oikeuksia tai vahingoittanut sen oikeutettuja etuja.

19. Liikenneturvallisuusviraston johtaja päätti 17.10.2019 olla myöntämättä pyydettyä kapasiteettia Gargždų geležinkelisille, sillä kapasiteetti oli jo myönnetty muille yrityksille käyttöoikeuksien myöntämissääntöjen 28 kohtaan sisältyvän ensisijaisuussäännön mukaisesti. Se toi lisäksi esille, ettei korvaavaa kapasiteettia ollut mahdollista tarjota, sillä kyseinen julkisen rataverkon osuus oli ylikuormitettu.

20. Gargždų geležinkelis haki edellä mainittuun päätökseen muutosta 12.11.2019 sääntelyviranomaisen puheenjohtajalta, joka hylkäsi muutoksenhaun 13.2.2020 tekemällään päätöksellä.

21. Gargždų geležinkelis nosti kyseisestä päätöksestä kanteen Vilniaus apygardos administracinis teismasissa (Vilnan alueellinen hallintotuomioistuin, Liettua), joka hylkäsi kanteen 22.10.2020 antamallaan tuomiolla.

22. Gargždų geležinkelis valitti 22.10.2020 annetusta tuomiosta Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasiin (Liettuan ylin hallintotuomioistuin).

23. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas epäilee ensinnäkin kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä. Se pohtii varsinaisesti, ovatko käyttöoikeuden myöntämissääntöjen 28 kohtaan sisältyvät kolmas ja neljäs ensisijaisuussääntö direktiivin 2012/34 mukaisia.

24. Kyseisissä säännöissä asetetaan ratakapasiteetin käyttöoikeuden ensisijaiseksi myöntämisperusteeksi verkon käyttöaste, mikä voi olla vastoin syrjimättömyysperiaatetta, sillä se antaa perusteettoman edun perinteiselle toimijalle. Näin todettiin unionin tuomioistuimen 28.2.2013 antamassa tuomiossa,[5] joka koski direktiiviä 2001/14/EY,[6] joka on kumottu ja korvattu direktiivillä 2012/34.

25. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tiedustelee toiseksi, edellyttääkö ensisijaisuusperusteiden soveltaminen sitä, että infrastruktuuri on todettu ylikuormitetuksi, vai voiko rataverkon haltija päinvastoin – kuten direktiivin 2012/34 45 artiklan 2 kohdasta voidaan päätellä – käyttää niitä myös aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyssä.

26. Tässä tilanteessa Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Onko direktiivin 2012/34/EU 47 artiklan 4 kohdan ensimmäistä ja toista virkettä tulkittava siten, että niissä kielletään yksiselitteisesti sellaisen kansallisen lainsäädännön antaminen, jossa säädetään, että ylikuormitetun infrastruktuurin osalta rautateiden infrastruktuurin käyttöaste voidaan ottaa huomioon kapasiteetin käyttöoikeutta myönnettäessä? Vaikuttaako tähän arviointiin se, liittyykö rautateiden infrastruktuurin käyttöaste kyseisen infrastruktuurin tosiasialliseen aikaisempaan käyttöön vai sen suunniteltuun käyttöön ajanjaksona, jona asian kannalta merkityksellinen aikataulu on voimassa? Onko tämän arvioinnin kannalta merkitystä direktiivin 2012/34/EU 45 ja 46 artiklan säännöksillä, joissa annetaan julkisen rataverkon haltijalle tai kapasiteettia koskevat päätökset tekevälle yhteisölle laaja harkintavalta yhteensovittaa pyydettyä kapasiteettia, ja näiden säännösten täytäntöönpanolla kansallisessa lainsäädännössä? Onko tämän arvioinnin kannalta merkitystä sillä, että infrastruktuuri katsotaan yksittäistapauksessa ylikuormittuneeksi siksi, että vähintään kaksi rautatieyritystä on hakenut kapasiteettia saman rahdin kuljettamiseen?

Tarkoittaako direktiivin 2012/34/EU 45 artiklan 2 kohta, – – että rataverkon haltija voi myös soveltaa kansallista ensisijaisuussääntöä tapauksissa, joissa infrastruktuuria ei ole katsottu ylikuormittuneeksi? Missä määrin (minkä perusteiden mukaisesti) rataverkon haltijan on ennen infrastruktuurin luokittelemista ylikuormittuneeksi *yhteensovitettava pyydettyjä reittejä ja kuultava hakijoita* direktiivin 2012/34/EU 47 artiklan 1 kohdan [ensimmäisen virkkeen] perusteella? Olisiko tämän hakijoiden kuulemisen yhteydessä arvioitava sitä, että kaksi tai useampi hakija on esittänyt kilpailevat pyynnöt saman rahdin (tavaroiden) kuljettamisesta?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

27. Ennakkoratkaisupyyntö toimitettiin unionin tuomioistuimeen 9.11.2021.

28. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Gargždų geležinkelis, Liettuan hallitus ja Euroopan komissio.

29. Asianosaisten kuulemiseksi ei katsottu tarpeelliseksi järjestää istuntoa.

[5] Tuomio komissio v. Espanja (C-483/10, EU:C:2013:114; jäljempänä tuomio komissio v. Espanja).

[6] Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2001, L 75, s. 29).

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustavat toteamukset

30. Riidan ymmärtämiseksi paremmin on syytä käydä lyhyesti läpi säännöt, jotka koskevat rataverkon haltijan toimintaa sen myöntäessä kapasiteetin käyttöoikeuksia rataverkon osuuksille.[7]

31. Direktiiviin 2012/34 sisältyviä säännöksiä sovelletaan yhtäältä rautatieinfrastruktuurin hallinnointiin ja toisaalta rautatieyritysten toimintaan. Viimeksi mainittuihin säännöksiin kuuluvat myös ne, joissa säädetään toimilupien ja ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä näille yrityksille, jotka joutuvat maksamaan niistä käyttömaksuja.

32. Rautatieinfrastruktuuri on luonnollisesti rajallinen,[8] sillä se on ”luonnollinen monopoli”,[9] jonka käyttöä ei olisi järkevää moninkertaistaa. Direktiivissä 2012/34 ei määritellä rautatieinfrastruktuuria, vaan kuvataan sen muodostavat osat, jotka on lueteltu yksityiskohtaisesti sen liitteessä I.[10] Verkon käsite liittyy tähän infrastruktuuriin: rataverkolla tarkoitetaan ”koko rataverkon haltijan hallinnoimaa rautatieinfrastruktuuria”.[11]

33. Rautatieinfrastruktuuria (joka liittyy reittien käsitteeseen)[12] hallinnoi rataverkon haltija, joka huolehtii rautatieinfrastruktuurin käyttämisestä, kunnossapidosta ja uusimisesta. Rautatieyrityksen toimiluvan saaneiden toimijoiden on pyydettävä siltä käyttöoikeutta tiettyyn osaan kyseisen infrastruktuurin kapasiteetista.

34. Ennen ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä on annettava niin sanottu ”verkkoselostus”, jossa rataverkon haltija selvittää yksityiskohtaisesti käyttöoikeuden myöntämisessä sovellettavat yleiset säännöt, määräajat, menettelyt ja perusteet. Monien tähän liittyvien yksityiskohtien toteuttaminen jätetään direktiivissä 2012/34 rataverkon haltijan päätettäväksi.[13]

7 Seuraavissa kohdissa (31–41 kohta) toistetaan muutamin pienin muutoksin asiassa SJ esittämäni ratkaisuehdotuksen (C-388/17, EU:C:2018:738) 51–63 kohta.

8 Tämä tuodaan esille direktiivin 2012/34 johdanto-osan 58 perustelukappaleessa, jonka mukaan ”hinnoittelujärjestelmissä ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmissä olisi otettava huomioon ratakapasiteetin jatkuvasti lisääntyvän täyden käyttöasteen vaikutukset ja viime kädessä kapasiteetin niukkuus.”

9 Direktiivin 2012/34 johdanto-osan 71 perustelukappale.

10 Näihin kuuluvat rataverkon perustamiseen ja käyttämiseen tarvittava fyysinen perusta, kuten maapohja; raiteet ja ratapenkka; matkustaja- ja tavaralaiturit; ajo- ja jalankulkutiet; aidat; suojukset; tekniset rakenteet (sillat tai tunnelit); tasoristeykset; ylärakenteet; matkustajia ja tavaroita varten olevat liittymät; turva-, opastin- ja televiestintälaitteet radalla, asemilla ja järjestelyratapihoilla; valaistuslaitteet; junien kulkua varten tarvittavan sähkövoiman muunto- ja siirtolaitteet ja infrastruktuurista vastaavan osaston käyttämät rakennukset.

11 Direktiivin 2012/34 3 artiklan 25 alakohta.

12 Ratakapasiteetilla tarkoitetaan ”mahdollisuutta laatia aikatauluja reiteille, joiden käyttöoikeutta on haettu tietyksi ajaksi infrastruktuurin jollekin osuudelle” (3 artiklan 24 ja 27 alakohta).

13 Esimerkiksi maksujen määrittämissäännöt (29 artiklan 3 kohta), hakijoita koskevien vaatimusten määrittely (41 artiklan 2 kohta), yhteensovittamismenettelyä ja riitojenratkaisujärjestelmää koskevien periaatteiden vahvistaminen (46 artiklan 4 ja 6 kohta) tai ylikuormitettujen infrastruktuurien osalta noudatettavat menettelyt ja käytettävät perusteet sekä käytön vähimmäiskynnysmäärän määrittely (47 artiklan 6 kohta ja 52 artiklan 2 kohta).

35. Perusperiaatteena on, että rataverkon haltija täyttää kaikki vastaanottamansa ratakapasiteetin käyttöoikeutta koskevat pyynnöt mahdollisuuksien mukaan. Jos tämä ei ole toteutettavissa, se soveltaa muita käyttöoikeuden myöntämistä koskevia kriteerejä.[14] Lisäksi sen on laadittava aikatauluehdotus ja toimitettava tämä asianomaisille toimijoille, jotta nämä voivat esittää siitä huomautuksia.

36. Aikataulu voidaan vahvistaa lopullisesti kaikkien ratakapasiteetin käyttöoikeutta koskevien päätösten[15] perusteella suunnittelemalla junien ja liikkuvan kaluston liikkuminen kyseisessä infrastruktuurissa asianomaisen aikataulun voimassaoloaikana. Direktiivin 2012/34 liitteessä VII olevassa 2 kohdassa määrätään aikataulumuutosten tai -korjausten voimaantulosta, mistä voidaan päätellä aikataulun olevan joustava ja mukautettavissa muuttuviin olosuhteisiin.

37. Rataverkon haltija toimii tilanteessa, jossa on (fyysisesti ja ajallisesti) rajalliset mahdollisuudet täyttää käyttöoikeutta hakeneiden yritysten pyynnöt. Koska reitit rajautuvat ratakiskoista muodostuvan verkon mukaisesti ja riippuvat palvelupaikkojen suorituskyvystä, rataverkon haltijan on välttämätöntä sovittaa yhteen kaikkien rautatieyritysten tarjoamat kuljetuspalvelut.

38. Rautatieyritysten vapaus tarjota yleisölle parhaina pitämiään reittejä ja sopivimmiksi katsomiaan juna-aikatauluja ei nimittäin estä sitä, että tällainen palveluntarjonta edellyttää rataverkon haltijan yhteensovittamispäätöksiä. Viimeksi mainittu siis ”asettaa” viime kädessä (vaikkakin yritysten pyynnöt huomioon ottaen) palvelun tarjoamista koskevat ”edellytykset”.

39. Direktiivissä 2012/34 luetellaan monia tilanteita, joissa rataverkon haltijalla on toimivaltaa, joka vaikuttaa näihin edellytyksiin. Sen 3 artiklassa olevat ”vaihtoehtoisen reittiosuuden”, ”toteuttamiskelpoisen vaihtoehdon” ja ”ylikuormitetun infrastruktuurin” määritelmät vaikuttavat myöhemmin sääntelyyn, jonka nojalla rataverkon haltija voi – ja sen täytyy – osallistua rataverkon käyttöehtojen asettamiseen, olivatpa kyseessä ”käytettävissä oleva kuljetuskapasiteetti”, varsinaiset ”liikennöitävät linjat” tai ”vuorotiheys”, jotta vältetään päällekkäisyydet ja ylikuormittuminen.[16]

40. Rataverkon haltijan on julkaistava verkkoselostus, jonka avulla se voi myös muuttaa niitä seikkoja, joita ei voida määrittää etukäteen. Lisäksi se voi myöntää käyttöoikeuden kapasiteettiin pyydetystä poikkeavalla tavalla, mikä osoittaa, että rautatiekuljetuksia tarjoavien yritysten päätösvaltaa kaventavat rajalliset mahdollisuudet, jotka johtuvat käytettävissä olevien resurssien, joita rataverkon haltijan on hallinnoitava, niukkuudesta.

41. Rajallisten rataresurssien hallinnoinnin ja jakamisen tarve merkitsee lopulta sitä, että rataverkon haltijalla on oltava mahdollisuus asettaa rataverkkoa käyttäville yrityksille niiden tarjoaman palvelun tarjoamista koskevia edellytyksiä, jotka vaikuttavat käytettävissä olevaan kuljetuskapasiteettiin, liikennöitäviin linjoihin ja vuorotiheyteen.

[14] Jos rataverkon haltija havaitsee pyyntöjen olevan ristiriidassa keskenään, sen on pyrittävä sovittamaan esitetyt pyynnöt yhteen, ja se voi ehdottaa kohtuuden rajoissa pyynnöstä poikkeavia ratakapasiteetin käyttöoikeuksia.

[15] Vaikka direktiivissä ei mainita nimenomaisesti ratakapasiteetin käyttöoikeuksien myöntämistä koskevia päätöksiä, tällaisten päätösten tekemistä pidetään itsestään selvänä. Direktiivin 46 artiklan 6 kohdassa säädetään riitojenratkaisujärjestelystä (sanotun vaikuttamatta asiaa koskevaan 56 artiklan mukaiseen muutoksenhakuun).

[16] Direktiivin 2012/34/EU muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikennemarkkinoiden avaamisen ja rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnin osalta 14.12.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2370 (EUVL 2016, L 352, s. 1) vahvistaa tämän kriteerin. Sen johdanto-osan 28 perustelukappaleen mukaan ”jäsenvaltiot voivat asettaa infrastruktuurin käyttöoikeudelle tiettyjä edellytyksiä, jotta voidaan mahdollistaa rautateiden kotimaan henkilöliikennettä koskevan integroidun aikataulujärjestelmän täytäntöönpano”.

42. Rataverkon haltijalla on keskeinen asema, koska se vastaa rautatieliikenteeseen tarvittavan fyysisen rataverkon käytöstä, kunnossapidosta ja uusimisesta. Direktiivin 2012/34 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti sen on varmistettava, että ”ratakapasiteetin käyttöoikeudet myönnetään oikeudenmukaisesti ja ketään syrjimättä”.

43. Sen rinnalla toimivat rautatieyritykset, jotka ovat saaneet luvan [17] toimia alalla ja joiden on haettava rataverkon haltijalta oikeutta käyttää tiettyä rataverkon kapasiteettia liikennepalvelunsa harjoittamiseen. [18]

44. Direktiivin 2012/34 13 artiklan 1 kohdassa säädetään rataverkon haltijoiden velvollisuudesta tarjota kaikille rautatieyrityksille ketään syrjimättömällä tavalla liitteessä II olevassa 1 kohdassa vahvistetut vähimmäiskäyttömahdollisuudet.

45. Direktiivin 2012/34 mukaisella ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyllä pyritään varmistamaan, että myönnetty kapasiteetti on tosiasiallisesti rautatieyritysten käytettävissä kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa [19] säädetyn mukaisesti.

46. Kyseinen menettely ulottuu verkkoselostuksesta aikataulun [20] hyväksymiseen. Sen välivaiheet sisältyvät direktiivin 2012/34 IV luvun 3 jaksoon, ja niihin kuuluvat

– yhden tai useamman hakijan (rautatieyrityksen) jättämät ratakapasiteettia koskevat hakemukset

– aikataulusuunnittelu sen jälkeen, kun hakijoiden hakemukset on jätetty

– yhteensovittaminen, joka aloitetaan, kun rataverkon haltija havaitsee keskenään ristiriidassa olevia hakemuksia

– kapasiteetin toteaminen ylikuormittuneeksi, mikä tulee kyseeseen silloin, kun yhteensovittaminen ei onnistu. Tällöin rataverkon haltija soveltaa käyttöoikeuden myöntämistä koskevia ensisijaisuusperusteita.

47. Esitettyjen kysymysten tutkimisessa on nähdäkseni paras noudattaa kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämismenettelyn etenemisjärjestystä. Tarkastelen siis ensin yhteensovittamismenettelyä koskevaa kysymystä, ja keskityn sitten ylikuormitettua infrastruktuuria koskeviin sääntöihin.

[17] Direktiivin 2012/34 17 artiklan 4 kohdan mukaan ”yrityksellä ei ole lupaa harjoittaa tämän luvun soveltamisalaan kuuluvaa rautatieliikennettä, jos sille ei ole myönnetty tarjottaviin palveluihin asianmukaista toimilupaa”.

[18] Direktiivin 2012/34 saman 17 artiklan 4 kohdan mukaan ”toimilupa ei – – sellaisenaan oikeuta sen haltijaa käyttämään rautatieinfrastruktuuria”.

[19] ”Rautatieyrityksille on myönnettävä yhtäläisin, syrjimättömin ja läpinäkyvin edellytyksin rautatieinfrastruktuurin käyttöoikeus kaikissa jäsenvaltioissa kaikenlaisen rautateiden tavaraliikenteen harjoittamiseen.” Direktiivin 2012/34 10 artiklan 2 kohta koskee henkilöliikennettä.

[20] Aikataulu sisältää ”tietoja, joissa määritellään kaikkien junien ja liikkuvan kaluston suunniteltu liikkuminen kyseisessä infrastruktuurissa aikataulun voimassaoloaikana” (direktiivin 2012/34 3 artiklan 28 alakohta).

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

48. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää toiseen ennakkoratkaisukysymykseen sisältyvillä kysymyksillä olennaisin osin, miten rataverkon haltijan tulee toimia ennen rataverkon toteamista ylikuormittuneeksi:

– Voiko se soveltaa kansallista ensisijaisuussääntöä?

– Onko sen yhteensovitettava pyydetyt rataverkon reitit ja kuultava hakijoita?

– Onko sen arvioitava, aikooko vähintään kaksi hakijaa kuljettaa samoja tavaroita?

49. Tässä kysymyssarjassa aineelliset seikat (kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämissäännöt) ja muotoseikat (aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettely) risteävät keskenään. Tarkastelen ensin viimeksi mainittuja.

1. Aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettely: direktiivin 2012/34 45 ja 46 artikla

50. Aikataulusuunnittelun yhteydessä ”rataverkon haltijan on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä täyttämään kaikki ratakapasiteettia koskevat pyynnöt”.[21] Jos se havaitsee keskenään ristiriidassa olevia hakemuksia, ”sen on pyrittävä *sovittamaan* hakemukset mahdollisimman hyvin *yhteen*”.[22]

51. Yhteensovittaminen[23] on siis keskeinen tehtävä jaettaessa ratakapasiteettia keskenään ristiriidassa olevien hakemusten välillä. Yhteensovittamista ohjaavien periaatteiden on ilmettävä verkkoselostuksesta,[24] ja yhteensovittamistehtävän hoitamista varten direktiivin 2012/34 46 artiklassa

– annetaan rataverkon haltijalle ”kohtuullisissa rajoissa oikeus ehdottaa ratakapasiteettia, joka eroaa pyydetystä kapasiteetista” (2 kohta).

– säädetään hakijoiden kanssa käytävistä neuvotteluista ja siitä, että hakijoille on annettava tunnistetietoja paljastamatta tietoa kaikkien muiden hakijoiden hakemusten sisällöstä. Neuvotteluilla pyritään siihen, että rataverkon haltija voi ratkaista mahdolliset ristiriidat (3 kohta).

– otetaan käyttöön ”riitojenratkaisujärjestely [kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämiseen liittyvien] riitojen ratkaisemiseksi nopeasti” (6 kohta).

21 Direktiivin 2012/34 45 artiklan 1 kohta.

22 Direktiivin 2012/34 46 artiklan 1 kohta. Saman artiklan 5 kohdassa säädetään vastaavasti seuraavaa: ”Jos ratakapasiteettia koskeviin pyyntöihin ei voida myöntyä ilman yhteensovittamista, rataverkon haltijan on pyrittävä yhteensovittamisen avulla käsittelemään kaikki pyynnöt.”

23 Määritetty direktiivin 2012/34 3 artiklan 22 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”menettelyä, jonka avulla rataverkon haltija ja hakijat yrittävät ratkaista tilanteet, joissa on kilpailevia ratakapasiteettia koskevia hakemuksia”.

24 Direktiivin 2012/34 46 artiklan 4 kohta ja liitteessä IV oleva 3 kohta. Liitteen IV mukaisesti verkkoselostuksen sisältämiin tietoihin kuuluvat muiden muassa ”d) yhteensovittamismenettelyä koskevat periaatteet ja kyseisessä menettelyssä käytettävissä olevat riitojenratkaisujärjestelyt”.

52. Kaikkien näiden säännösten perusteella rautatieyritysten ja rataverkon haltijan on osallistuttava aktiivisesti yhteensovittamismenettelyyn kohtuullisen ratkaisun aikaan saamiseksi. Kunkin hakijan vaatimukset ja olemassa olevan kapasiteetin rajoitukset tuntien rataverkon haltija pyrkii siihen, että kaikilla hakijoilla on mahdollisuus tarjota palvelujaan, joskin tietyin uhrauksin.

53. Rataverkon haltijan tehtävä on mielestäni laajempi kuin pelkällä sovittelijalla, joka pyrkii saamaan aikaan sovinnon riidan osapuolten välillä. Kuten olen jo todennut, direktiivissä 2012/34 annetaan sille päätösvaltaa. Sille annetaan erityisesti 46 artiklan 3 kohdassa valtuudet *ratkaista* mahdolliset hakijoiden väliset ristiriidat.

54. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja asianosaisten ja muiden osapuolien esittämistä huomautuksista ilmenevien tietojen perusteella voidaan päätellä, ettei käsiteltävässä asiassa käyty yhteensovittamismenettely ollut kaikilta osin direktiivin 2012/34 46 artiklassa säädetyn mukainen,[25] mutta tämän voi todeta ainoastaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin läheisyytensä vuoksi.

2. Etusijalle asettaminen aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyssä?

55. Direktiivin 45 artiklan 2 kohdan mukaan rataverkon haltija voi ”asettaa aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyssä jonkin liikennetyypin etusijalle, mutta ainoastaan 47 ja 49 artiklan mukaisesti”.

56. Kyseistä säännöstä ei ole helppoa tulkita, sillä 47 artiklassa säädetään reitin luokittelusta ylikuormitetuksi ja 49 artikla koskee erikoistuneita infrastruktuureja (jotka eivät ole tässä tapauksessa merkityksellisiä).

57. Nähdäkseni 45 artiklassa oleva viittaus 47 artiklaan antaa mahdollisuuden soveltaa tiettyjä liikennetyyppejä suosivia ensisijaisuusperusteita, joita sovelletaan viimeksi mainitun säännöksen mukaisesti ylikuormitetun kapasiteetin käyttöoikeuksia myönnettäessä, soveltuvin osin myös (sitä edeltävissä) aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyissä.

58. Olen tästä samaa mieltä kuin Liettuan hallitus ja eri mieltä kuin komissio, jonka mukaan 45 ja 46 artiklassa ei säädetä ensisijaisuussääntöjen soveltamisesta, joka rajoittuu vain 47 artiklaan. Komissio väittää, että tämä ilmenee tuomion SJ[26] 39 ja 40 kohdasta, mutta minä tulkitsen kyseisiä kohtia toisin kuin komissio.

59. Aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyn keskeiset piirteet tutkittuaan unionin tuomioistuin korosti kyseisessä tuomiossa, että ”direktiivin 2012/34 47 artiklassa säädetään ylikuormitetusta rautatieinfrastruktuurista, ja sen mukaan rataverkon haltija voi vahvistaa ensisijaisuusperusteita”. Se ei selvittänyt (koska tämä ei ollut tuossa tapauksessa tarpeen), voitaisiinko samoja perusteita käyttää aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyssä.

60. Kuten minäkin olen tuonut esille, direktiivin 2012/34 45 ja 46 artiklassa annetaan rataverkon haltijalle laaja harkintavalta käyttöoikeuden myöntämistä koskevien hakemusten ratkaisemisessa. Tässä yhteydessä mikään ei estä sitä ilmoittamasta etukäteen (verkkoselostuksessa), mitä

[25] Kyseinen menettely vaikuttaa typistyneen pelkäksi kirjeenvaihdoksi ilman viiteitä pyrkimisestä ristiriidan ratkaisemiseen. Ennakkoratkaisupyynnön 15 kohdassa viitataan rataverkon haltijan voimattomuuteen sen seikan edessä, että yksi hakija kieltäytyi osallistumasta yhteensovittamismenettelyyn. Tämä käy ilmi myös Gargždų geležinkelisin huomautuksista (68–70 kohta). Ei olisi järkevää, että yhteensovittamismenettely olisi tuomittu epäonnistumaan siksi, että yksi hakija kieltäytyy osallistumasta siihen.

[26] Tuomio 28.2.2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

kohtuullisia, objektiivisia ja ketään syrjimättömiä perusteita se aikoo käyttää aikataulusuunnittelussa ja tarvittaessa keskenään ristiriitaisten hakemusten yhteensovittamisessa. Vastaavalla tavalla se voi asettaa joitakin liikennetyyppejä etusijalle, jos yleinen etu sitä edellyttää.

61. Kuten Liettuan hallitus väittää, tällä tavalla edistetään menettelyn läpinäkyvyyttä, sillä hakijat tietävät etukäteen, mitä niillä on edessä, jos niiden hakemuksia joudutaan sovittamaan yhteen.

62. Eri asia on, jos käyttöaste sisältyy ensisijaisuussääntöihin ratkaisevana perusteena. Tarkastelen jäljempänä, missä määrin kyseinen peruste merkitsee vakiintuneen toimijan suosimista, jolloin sen soveltaminen estää yhden direktiivin 2012/34 olennaisista tavoitteista eli rautatieliikenteen markkinoiden avaamisen kilpailulle.

3. Kuljetettavien tavaroiden luonne

63. Olen Liettuan hallituksen ja komission tavoin sitä mieltä, ettei kuljetetun rahdin tyyppi ole olennainen seikka keskenään ristiriitaisiksi osoittautuvien kapasiteetin käyttöoikeuksia koskevien hakemusten yhteensovittamismenettelyssä.

64. Tavaroiden luonteeseen liittyvät erityispiirteet otetaan direktiivissä 2012/34 huomioon lisähintojen vahvistamista varten, mutta ei yhteensovittamismenettelyssä. Sen 32 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaan rataverkon haltijat voivat erottaa markkinasegmentit toisistaan kuljetettavina olevien hyödykkeiden perusteella.

65. Rautatieyrityksen ei tarvitse myöskään ilmoittaa ratakapasiteetin käyttöoikeutta koskevassa hakemuksessaan, minkä tyyppistä rahtia se aikoo kuljettaa. Gargždų geležinkelisin mukaan [27] sen hakemuksessa viitattiin tavarajuniin, mutta siinä ei itse asiassa täsmennetty, mitä tavaroita se aikoi kuljettaa (mikä vaikuttaa loogiselta, sillä tämä riippuu markkinoilla esiintyvistä konkreettisista tarpeista). [28]

C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

66. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää nyt tarkasteltavaan ennakkoratkaisukysymykseen sisältyvillä kysymyksillä lyhyesti sanottuna, annetaanko direktiivin 2012/34 47 artiklan 4 kohdassa mahdollisuus soveltaa käyttöoikeuden myöntämistä koskevia ensisijaisuusperusteita, joissa otetaan huomioon kyseisen infrastruktuurin aiempi tai tuleva käyttöaste, kun tämä infrastruktuuri on todettu ylikuormitetuksi.

67. Huomautuksia esittäneiden asianosaisten ja muiden osapuolten kannat eroavat tältä osin toisistaan: Gargždų geležinkelis väittää, että markkinoille tulevia toimijoita syrjitään, minkä Liettuan hallitus kiistää. Komissio väittää puolestaan, että vaikka kyseinen peruste on teoriassa pätevä, se voitaisiin hyväksyä vain, jos se ei johda kilpailun rajoittamiseen eikä suosi kapasiteetin säilymistä aiemmalla toimijalla.

[27] Sen kirjallisten huomautusten 15 ja 16 kohta.

[28] Vaikka ”toimiluvalla” tarkoitetaan ”toimilupaviranomaisen yritykselle myöntämää lupaa, jolla tunnustetaan sen oikeus tarjota rautatieliikennepalveluja rautatieyrityksenä”, ja vaikka rautatieyrityksen päätoimena on oltava ”tavara- ja/tai henkilöliikenteen harjoittaminen”, ratakapasiteetin käyttöoikeutta koskevassa hakemuksessa on mainittava ehdotettu palvelu (henkilö- tai tavaraliikenne), muttei välttämättä kuljetettavina olevien tavaroiden tyyppiä.

68. Tuomiossa komissio v. Espanja annetaan mielestäni tarvittavat viitteet näihin kysymyksiin vastaamiseksi. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin

– muistutti, että ”direktiivin 2001/14 14 artiklan 1 kohdassa [(nykyisessä direktiivin 2012/34 39 artiklan 1 kohdassa)] säädetään, että rataverkon haltijan on erityisesti varmistettava, että infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeudet myönnetään oikeudenmukaisin ja ketään syrjimättömin perustein ja unionin lainsäädännön mukaisesti”.

– totesi, ”että infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisperusteena sovellettava verkon tosiasiallista käyttöä koskeva peruste on syrjivä, koska se johtaa perinteisten käyttäjien etujen säilyttämiseen ja siihen, että estetään tulokkaiden pääsy houkuttelevimmille reiteille, silloin, jos samaa tiettyyn ajankohtaan liittyvää reittiä koskevat hakemukset menevät päällekkäin tai jos verkko on ylikuormitettu”. [29]

69. On selvää, että kyseisessä asiassa käyttöaste viittasi aiempaan käyttöön, ja nyt käsiteltävässä asiassa tarkastellaan tulevia ennusteita. Katson kuitenkin, ettei tämä seikka vaikuta lopputulokseen.

70. Näin on siksi, koska ratakapasiteetin tulevia käyttötarpeita koskevat ennusteet voivat olla vakuuttavia ja realistisia vain, jos ne perustuvat objektiivisiin tietoihin viimeaikaisesta (tai senhetkisestä) käytöstä. Koska näitä arviointitekijöitä voivat tarjota vain jo vakiintuneet toimijat, kaikki tulokkaat ovat huonommassa asemassa, koska ne eivät voi vedota tarjoamiinsa palveluihin omaksi edukseen (tai ne voivat tehdä näin vähäisemmässä väärin).

71. Todellisuudessa kyseisen perusteen hyväksyminen voisi johtaa noidankehään, jossa vakiintunut toimija saisi ketjutettua kapasiteetin käyttöoikeuksia itselleen ja jossa kierrettäisiin direktiivin 2012/34 38 artiklan 2 kohdan säännös (”oikeus tietyn ratakapasiteetin käyttöön reitin muodossa voidaan myöntää hakijoille enintään yhdeksi aikataulukaudeksi”). [30]

72. Vaikka hyväksyttäisiin, että erilainen kohtelu voidaan perustella toisella direktiivin 2012/34 tavoitteella, kuten pyrkimyksellä taata rataverkon mahdollisimman tehokas käyttö, sen ”saavuttamiseksi [ei] ole lainkaan tarpeen, että toimenpide johtaa syrjintään verkon toimijoiden välillä ja että sillä estetään tulokkaiden pääsy verkkoon”. [31]

73. Ennakkoratkaisupyynnössä ja osapuolten huomautuksissa kuvatuista tosiseikoista vaikuttaa käyvän ilmi, että tällaista syrjintää on tapahtunut tosiasiallisesti tulokkaan vahingoksi. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on jälleen tarkistaa, pitääkö tämä paikkansa, kaikki viittaa siihen, että käyttöoikeuden myöntämissääntöjen 28 kohdan kolmatta ja neljättä sääntöä sovellettaessa rataverkon käyttöoikeutta koskevat tulokkaan vaatimukset tulevat

[29] Tuomio komissio v. Espanja, 94 ja 95 kohta. Kyseinen oikeuskäytäntö estää myös tulkitsemasta 52 artiklaa (”Reittien käyttö”), jossa viitataan käyttöoikeuden myöntämismenettelyjen ensisijaisuusjärjestykseen, niin että rataverkon reittien aiempi käyttöaste voitaisiin katsoa eduksi. Kyseisen artiklan 2 kohta on päinvastainen, koska reitin vajaakäyttö liitetään siinä velvollisuuteen luopua reitistä, kun kyseessä on ylikuormitettu infrastruktuuri.

[30] Tuomio komissio v. Espanja, 91 ja 92 kohta. Unionin tuomioistuin korosti kyseisen tuomion 98 kohdassa, että olemassa on ”erityisiä säännöksiä, joilla pyritään edistämään infrastruktuurikapasiteetin tehokasta käyttöä niin, että samalla varmistetaan rautatieverkon yhtäläiset ja ketään syrjimättömät käyttömahdollisuudet”. Julkisasiamies Jääskinen huomautti ratkaisuehdotuksessaan, että ”perinteisen toimijan suosiminen ei – – sisälly mainitussa direktiivissä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on edistää rautatieverkon tehokasta käyttöä” (C-483/10, EU:C:2012:524, 97 kohta).

[31] Tuomio komissio v. Espanja, 97 kohta.

järjestelmällisesti hylätyiksi valtion omistaman perinteisen toimijan hyväksi. Sitä paitsi viimeksi mainittu on hakenut kapasiteettia, jota se ei käyttöoikeuden saamisen jälkeen käytä,[32] ja se kieltäytyy osallistumasta yhteensovittamismenettelyyn.

V Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasille seuraavasti:

Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2012/34/EU

on tulkittava seuraavasti:

– Sen 46 artiklassa edellytetään yhteensovittamismenettelyä ja riitojenratkaisujärjestelyä, joiden avulla rataverkon haltija voi kohtuullisissa rajoissa päättää itse ratakapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä hakijoille niin, että keskenään ristiriitaiset hakemukset voidaan sovittaa yhteen, kun hakijoiden kanssa on neuvoteltu.

– Sen 45 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä 47 artiklan kanssa, annetaan rataverkon haltijalle mahdollisuus asettaa tiettyjä liikennetyyppejä etusijalle aikataulun suunnittelu- ja yhteensovittamismenettelyssä edellyttäen, että se tekee tämän objektiivisia, läpinäkyviä, kohtuullisia, oikeasuhteisia ja ketään syrjimättömiä perusteita käyttäen.

– Sen 47 artiklan 4 kohdan sanamuoto on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan rataverkon kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisen ensisijaisuusperusteena, kun rataverkko on ylikuormitettu, on vakiintuneen toimijan tietoihin perustuva rataverkon aiempi tai tuleva käyttöaste, minkä seurauksena tulokkailta estetään pääsy kyseiseen rataverkkoon.

[32] Gargždų geležinkelis viittaa Liettuan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen (12.12.2018 päivätty tarkastuskertomus nro VA 2018 P 20 1 12), josta käy sen mukaan ilmi, että julkinen toimija oli jättänyt käyttämättä 39 prosenttia varatusta kapasiteetista.