Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

3 päivänä toukokuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 267 artikla – Tuomioistuimen käsite – Rakenteelliset ja toiminnalliset kriteerit – Tuomiovallan käyttöön liittyvien tehtävien tai hallinnollisten tehtävien hoitaminen – Direktiivi 2012/34/EU – 55 ja 56 artikla – Rautatiealan yksi kansallinen sääntelyelin – Riippumaton alakohtainen valvontaviranomainen – Valta toimia viran puolesta – Valta määrätä seuraamuksia – Päätökset, joihin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa – Ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättäminen

Asiassa C-453/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (liikenneinfrastruktuurivirasto, Tšekki) on esittänyt 23.9.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen samana päivänä, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

CityRail, a.s.

vastaan

Správa železnic, státní organizace,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

ČD Cargo, a.s.,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe ja S. Rodin sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: tšekki.

– CityRail, a.s., edustajanaan J. Hruška,

– Správa železnic, státní organizace, edustajanaan J. Svoboda,

– ČD Cargo, a.s., edustajinaan T. Tóth ja Z. Škvařil,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vláčil,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään L. Aguilera Ruiz,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään aluksi M. K. Bulterman ja M. Noort, sittemmin M. K. Bulterman,

– Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi J. Hradil ja C. Vrignon, sittemmin J. Hradil,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 288 artiklan ja yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU (EUVL 2012, L 343, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2016/2370 (EUVL 2016, L 352, s. 1) (jäljempänä direktiivi 2012/34), 3, 27 ja 31 artiklan sekä tämän direktiivin liitteiden I, II ja IV tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat rautatieyritys CityRail, a.s. ja rataverkon haltijana Tšekissä toimiva Správa železnic, státní organizace (jäljempänä Správa železnic), ja joka koskee Správa železnicin oikeudelle käyttää rautatieverkkoa ja tiettyjä siihen liittyviä palvelupaikkoja asetettuja ehtoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2012/34 johdanto-osan 76 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Rautatieinfrastruktuurin tehokas hallinto ja oikeudenmukainen ja ketään syrjimätön käyttö edellyttävät sellaisen sääntelyelimen perustamista, joka valvoo tässä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen soveltamista ja toimii muutoksenhakuelimenä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta mahdollisuuteen hakea muutosta tuomioistuimessa. Kyseisen sääntelyelimen olisi voitava panna tietopyyntönsä ja päätöksensä täytäntöön määräämällä niihin liittyviä asianmukaisia seuraamuksia.”

4 Saman direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, sanamuoto on seuraava:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’rautatieyrityksellä’ tämän direktiivin mukaisesti toimiluvan saanutta julkista tai yksityistä yritystä, jonka päätoimena on rautateiden tavara- ja/tai henkilöliikenteen harjoittaminen – –

2) ’rataverkon haltijalla’ elintä tai yritystä, joka on vastuussa rautatieinfrastruktuurin käytöstä, kunnossapidosta ja uudistamisesta tietyssä verkossa sekä osallistumisesta sen kehittämiseen – –

– –

3) ’rautatieinfrastruktuurilla’ kaikkia niitä nimikkeitä, jotka luetellaan liitteessä I;

– –

11) ’palvelupaikalla’ rakennelmaa, mukaan lukien maa-alueet, rakennukset ja laitteet, joka on kokonaan tai osittain erityisesti järjestetty yhden tai useamman liitteessä II olevissa 2–4 kohdassa tarkoitetun palvelun tarjoamiseen;

– –

19) ’hakijalla’ rautatieyritystä – –, jotka joko julkisen palvelun tarjoamiseen liittyvistä tai kaupallisista syistä haluavat hankkia ratakapasiteettia;

– –

26) ’verkkoselostuksella’ asiakirjaa, jossa esitellään yksityiskohtaisesti hinnoittelujärjestelmien ja kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisjärjestelmien yleiset säännöt, määräajat, menettelyt ja perusteet, mukaan lukien muut tiedot, joita tarvitaan ratakapasiteettia koskevissa hakemuksissa;

– –”

5 Kyseisen direktiivin 55 artiklan, jonka otsikko on ”Sääntelyelin”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on perustettava rautatiealalle yksi kansallinen sääntelyelin. Kyseisen elimen on oltava itsenäinen viranomainen, joka on organisatorisesti, toiminnallisesti, hierarkkisesti ja päätöksenteoltaan oikeudellisesti erillinen ja riippumaton muista julkisista tai yksityisistä yhteisöistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista. Sen on myös oltava organisaatioltaan, rahoituspäätöksiltään, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan rataverkon haltijoista, hinnoitteluelimistä, käyttöoikeuksia myöntävistä elimistä sekä hakijoista riippumaton. Sen on lisäksi oltava toiminnallisesti riippumaton kaikista toimivaltaisista viranomaisista, jotka osallistuvat julkista palveluhankintaa koskevan tekemiseen.”

6 Saman direktiivin 56 artiklassa, jonka otsikko on ”Sääntelyelimen toiminta”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta 46 artiklan 6 kohdan soveltamista hakijalla on oikeus hakea muutosta sääntelyelimeltä, jos se katsoo tulleensa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi[,] sekä erityisesti [oikeus hakea muutosta] rataverkon haltijan tai tapauskohtaisesti rautatieyrityksen tai palvelupaikan ylläpitäjän tekemiin päätöksiin, jotka koskevat:

a) verkkoselostuksen alustavaa ja lopullista versiota;

– –

j) edellä 2 artiklan 13 kohdassa sekä 7, 7 a, 7 b, 7 c ja 7 d artiklassa säädettyjen vaatimusten, myös eturistiriitoja koskevien, noudattamista.

2. Sääntelyelimellä on oltava valtuudet seurata kilpailutilannetta rautatieliikenteen markkinoilla, mukaan lukien erityisesti suurnopeusjunia käyttävän henkilöliikenteen markkinat, sekä 1 kohdan a–j alakohtaan liittyviä rataverkon haltijoiden tehtäviä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa – –. Sääntelyelimen on erityisesti varmistettava 1 kohdan a–j alakohdan noudattaminen omasta aloitteestaan ja hakijoihin kohdistuvan syrjinnän ehkäisemiseksi. Sääntelyelimen on erityisesti varmistettava 1 kohdan a–j alakohdan noudattaminen omasta aloitteestaan ja hakijoihin kohdistuvan syrjinnän ehkäisemiseksi. Sen on erityisesti tarkistettava, onko verkkoselostuksessa syrjiviä lausekkeita tai annetaanko siinä rataverkon haltijalle harkintavaltaa, jota voisi olla mahdollista käyttää hakijoihin kohdistuvaan syrjintään.

– –

6. Sääntelyelimen on varmistettava, että rataverkon haltijan määräämät maksut ovat IV luvun 2 jakson mukaisia ja syrjimättömiä. Infrastruktuurimaksujen tasoa koskevat neuvottelut hakijoiden ja rataverkon haltijan välillä sallitaan ainoastaan, jos ne käydään sääntelyelimen johdolla. Sääntelyelimen on puututtava asiaan, jos neuvottelut saattavat rikkoa tässä luvussa säädettyjä vaatimuksia.

– –

8. Sääntelyelimellä on oikeus pyytää rataverkon haltijalta, hakijoilta ja muulta kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalta kolmannelta asiaa koskevia tietoja.

– – Sääntelyelimen on voitava varmistaa pyyntöihin vastaaminen asianmukaisilla seuraamuksilla, sakot mukaan lukien. – –

9. Sääntelyelimen on käsiteltävä valitukset ja pyydettävä tarvittaessa asianmukaisia tietoja ja pantava kaikkien asianomaisten osapuolten kuuleminen alulle yhden kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta. Sen on ratkaistava valitukset, toteutettava toimet tilanteen korjaamiseksi ja annettava asianomaisille osapuolille tiedoksi perusteltu päätöksensä – – Sääntelyelimen on tarvittaessa päätettävä omasta aloitteestaan aiheellisista toimenpiteistä hakijoihin kohdistuvan syrjinnän, markkinoiden vääristymisen ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi näillä markkinoilla erityisesti 1 kohdan a–j alakohdan osalta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa – –

Sääntelyelimen tekemä päätös sitoo kaikkia niitä, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan eivätkä ole jonkin toisen hallinnollisen tahon valvonnan alaisia. Sääntelyelimellä on oltava mahdollisuus varmistaa päätöstensä noudattaminen asianmukaisilla seuraamuksilla, sakot mukaan lukien.

– –

10. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyelimen päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Muutoksenhaulla voi olla lykkäävä vaikutus sääntelyelimen päätökseen vain, jos sääntelyelimen päätöksen välittömistä vaikutuksista voi aiheutua peruuttamatonta tai ilmeisen liiallista haittaa muutoksenhakijalle. Tämä säännös ei vaikuta muutoksenhaun käsittelevän tuomioistuimen mahdolliseen perustuslailla annettuun toimivaltaan.

– –”

Tšekin lainsäädäntö

7 Tšekin tasavallan ministeriöiden ja valtion keskushallintoviranomaisten järjestämisestä annetun lain nro 2/1969 (zákon č 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky]) 2 §:n 15 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tšekissä muita valtion keskushallintoviranomaisia ovat seuraavat: – – 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (liikenneinfrastruktuurivirasto)”.

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (jäljempänä liikenneinfrastruktuurivirasto) on perustettu liikenneinfrastruktuurivirastosta annetulla lailla nro 320/2016 (zákon č 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře).

9 Liikenneinfrastruktuurivirastosta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan kyseinen virasto ”on toimivaltaansa käyttäessään riippumaton, toimii puolueettomasti ja on sidottu vain lakeihin ja muihin oikeussääntöihin.”

10 Saman lain 4 §:ssä säädetään edellytyksistä, jotka koskevat liikenneinfrastruktuuriviraston pääjohtajan nimittämistä kuuden vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia, esteellisyysjärjestelmästä sekä pääjohtajan erottamista koskevista edellytyksistä.

11 Virkamieslain nro 234/2014 (zákon č 234/2014 Sb., o státní službě) 71–75, 77, 80, 81 ja 85 §:ään sisältyy useita säännöksiä, joita sovelletaan liikenneinfrastruktuuriviraston henkilöstöön ja joilla pyritään varmistamaan henkilöstön puolueettomuus. Tämän lain 11 §:n 5 momentin mukaan sen henkilöstöön ei sovelleta julkishallinnosta vastaavan varaministerin antamia henkilöstöä koskevia säännöksiä.

12 Liikenneinfrastruktuurivirasto antaa sitovia ratkaisuja rautateistä ja annetun lain nro 266/1994 (zákon č 266/1994 Sb., o dráhách) (jäljempänä rautatielaki) ja hallintomenettelystä annetun lain nro 500/2004 (zákon č 500/2004 Sb., správní řád) (jäljempänä hallintomenettelylaki) nojalla.

13 Hallintomenettelylain 67 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hallintoviranomaisen on annettava tapauskohtaisesti ratkaisu, jolla määrätään nimeltä mainitun henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista, jolla niitä muutetaan tai jolla ne kumotaan, tai tapauskohtaisesti todettava, että tällaisella henkilöllä on oikeuksia tai velvollisuuksia tai että hänellä ei ole niitä, taikka päätettävä menettelyä koskevista kysymyksistä laissa säädetyissä tapauksissa.”

14 Saman lain 73 §:n 2 momentin mukaan ”lopullinen ratkaisu sitoo asianosaisia ja kaikkia hallintoviranomaisia”.

15 Kyseisen lain 152 ja 153 §:ssä säädetään menettelystä, jolla liikenneinfrastruktuuriviraston päätöksiin voidaan hakea oikaisua viraston pääjohtajalta.

16 Kuten liikenneinfrastruktuuriviraston unionin tuomioistuimen sille esittämään tietopyyntöön antamasta vastauksesta ilmenee, rautatielain 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g ja 58 §:n nojalla tällä virastolla on toimivalta

– hyväksyä luonnos suunnitelmaksi yleisön käytettävissä olevien valtakunnallisten ja alueellisten teiden ja liittymien liikennöinnin rajoittamisesta (23c §)

– tehdä päätös palvelujen suorittamista koskevan sopimuksen tekemisestä (23d §)

– tehdä päätös julkisia palveluja koskevan sopimuksen perusteella harjoitettavan rautatieliikenteen taloudelliseen tasapainoon kohdistuvista uhkista (34d §)

– tehdä päätös rautatietä koskevan ilmoituksen lainmukaisuudesta (34e §)

– tehdä päätös siitä, onko kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisprosessi (puitesopimukset mukaan luettuina) lainmukainen (34 f §)

– tutkia, onko rautatieliikenteen harjoittamista koskeva sopimus lainmukainen (34 g §) ja

– korjata valtion valvonnassa ilmenevät puutteet (58 §).

17 Kun liikenneinfrastruktuurivirasto tekee päätöksen rautatielain 34e, 34f ja 34g §:n nojalla, se voi ratkaista asian osapuolen aloitteesta tai viran puolesta. Saman lain 23c, 23d ja 34d §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa virasto voi kuitenkin ratkaista asian vain osapuolen aloitteesta. Kyseisen lain 58 §:ssä tarkoitetuissa menettelyissä virasto antaa ratkaisun ainoastaan viran puolesta. Lisäksi kaikki viran puolesta käynnistettävät menettelyt voidaan hallintomenettelylain 42 §:n nojalla aloittaa kantelun perusteella.

18 Liikenneinfrastruktuuriviraston tekemiin päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Siviiliprosessista annetun lain nro 99/1963 (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád; jäljempänä siviiliprosessilaki) viidenteen osaan, jonka otsikko on ”Menettely toisen viranomaisen ratkaisemissa asioissa”, sekä hallintoprosessista annetun lain nro 150/2002 (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; jäljempänä hallintoprosessilaki) 46 §:ään sisältyvistä toimivallanjakoa koskevista säännöistä käy ilmi, että luonteeltaan yksityisoikeudelliset asiat on saatettava vireille siviilituomioistuimissa ja että hallintotuomioistuimet ratkaisevat julkisoikeuden alaan kuuluvat asiat.

19 Siviiliprosessilain 250c §:n 2 momentissa säädetään, että siviilituomioistuinten on annettava liikenneinfrastruktuurivirastolle mahdollisuus ”esittää valituksesta kirjallisia huomautuksia”.

20 Liikenneinfrastruktuurivirasto soveltaa hallintomenettelylain ohella rikosvastuusta ja siihen liittyvästä menettelystä annettua lakia nro 250/2016 (zákon č 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) muun muassa menettelyissä, jotka johtavat rautatielain 34e §:n 1 momentin nojalla tehtäviin päätöksiin. Kyseisen lain 78 §:n 1 momentin mukaan virasto ”on velvollinen aloittamaan menettelyn jokaisen havaitsemansa rikkomisen osalta, ja se toimii viran puolesta”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 Správa železnic on lailla perustettu julkinen elin. Tämä elin, joka on rataverkon haltija ja palvelupaikkojen ylläpitäjä, vastaa Tšekissä rautatieverkon ja siihen liittyvien palvelupaikkojen hallinnoinnista.

22 Správa železnic on laatinut ja julkaissut direktiivin 2012/34 3 artiklan 26 alakohdassa tarkoitetun verkkoselostuksen, jossa esitetään muun muassa edellytykset, jotka koskevat 1.4.2020 alkaen oikeutta käyttää tiettyjä palvelupaikkoja.

23 Rautatieyritys CityRail riitautti nämä edellytykset rautatielain 34e §:n nojalla rautatiealan kansallisena sääntelyelimenä toimivassa liikenneinfrastruktuurivirastossa sillä perusteella, että edellytykset ovat ristiriidassa direktiivin 2012/34 säännösten kanssa.

24 Liikenneinfrastruktuurivirastolla on epäilyjä siitä, ovatko nämä edellytykset direktiivin 2012/34 mukaiset, ja siitä, onko pääasiassa sovellettava kansallinen oikeus tämän direktiivin mukaista.

25 Mainittu virasto suhtautuu epäilevästi erityisesti siihen, että lastaus- ja purkupaikkoja ja niihin liittyviä raiteita luonnehditaan direktiivin 2012/34 3 artiklan 11 alakohdassa tarkoitetuiksi palvelupaikoiksi. Viraston mukaan näiden paikkojen olisi katsottava kuuluvan ennemminkin tämän direktiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun rautatieinfrastruktuuriin. Toiseksi virasto katsoo, että kyseinen direktiivi voi olla esteenä sille, että rataverkon haltija tai palvelupaikkojen ylläpitäjä voi koska tahansa muuttaa rautatieinfrastruktuurin tai palvelupaikkojen käyttömaksujen määrää. Kolmanneksi esiin nousee kysymys siitä, voivatko rautatieyritykset vedota Správa železneciä vastaan direktiivin 2012/34 säännöksiin. Neljänneksi virasto pyrkii selvittämään, voidaanko Správa železnicin laatimaan verkkoselostukseen sisältyviä käyttöoikeutta koskevia edellytyksiä pitää syrjivinä siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa kyseisen direktiivin vaatimusten kanssa.

26 Tässä tilanteessa liikenneinfrastruktuurivirasto päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko tavarankuljetusten lastaus- ja purkupaikkaa sekä niihin liittyviä raiteita pidettävä direktiivin 2012/34 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetun rautatieinfrastruktuurin osana?

2) Onko direktiivin 2012/34 mukaista se, että rataverkon haltija voi milloin tahansa muuttaa rautatieinfrastruktuurin tai palvelupaikan käyttömaksujen määrää rautatieliikenteen harjoittajan vahingoksi?

3) Sitooko direktiivi 2012/34 [SEUT] 288 artiklan nojalla Správa železniciä?

4) Voidaanko verkkoselostuksessa määrättyjä sääntöjä pitää syrjivinä, jos ne ovat ristiriidassa sellaisen unionin lainsäädännön kanssa, jota Správa železnic on velvollinen noudattamaan?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

27 Liikenneinfrastruktuurivirasto esittää ennakkoratkaisupyynnössään sekä unionin tuomioistuimen sille 26.10.2020 esittämään tietopyyntöön antamissaan vastauksissa syyt, joiden vuoksi se katsoo olevansa SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

28 Se vetoaa tässä yhteydessä 22.11.2012 annettuun tuomioon Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), josta sen mukaan ilmenee, että Itävallan rautatiealan sääntelyelintä, Schienen-Control Kommissionia (rautateiden valvontalautakunta, Itävalta) on pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna tuomioistuimena. Koska kansallisten sääntelyelinten riippumattomuus seuraa suoraan direktiivin 2012/34 55 artiklasta, jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon periaatteet edellyttävät, että unionin tuomioistuin katsoo liikenneinfrastruktuuriviraston olevan samassa asemassa.

29 Lisäksi liikenneinfrastruktuurivirasto muistuttaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jota ilmentää muun muassa 22.11.2012 annettu tuomio Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), käy ilmi, että sen määrittämiseksi, onko elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, on otettava huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus.

30 Näiden kriteerien osalta liikenneinfrastruktuurivirasto toteaa, että kansallinen lainsäätäjä on perustanut sen keskushallintoviranomaiseksi. Liikenneinfrastruktuurivirastosta annetusta laista ilmenee sen mukaan myös, että tämä virasto on toimivaltaansa käyttäessään riippumaton, toimii puolueettomasti ja on sidottu vain lakeihin ja muihin oikeussääntöihin. Se toteaa erityisesti, että täytäntöönpanovaltaa käyttävät muut viranomaiset eivät valvo sen toimia.

31 Myös viraston pääjohtajan riippumattomuus on taattu. Liikenneinfrastruktuurivirastosta annetussa laissa säädetään erityisesti, että hallitus voi erottaa viraston pääjohtajan vain tietyin, tässä laissa luetelluin täsmällisin edellytyksin ja että pääjohtajalla on oikeus hakea muutosta erottamispäätökseen.

32 Koska viraston pääjohtajan erottamisperusteet on vahvistettu laissa, hänen tilannettaan ei voida rinnastaa Úřad průmyslového vlastnictvín (teollisoikeuksien virasto, Tšekki), jonka riippumattomuuden unionin tuomioistuin on kyseenalaistanut 14.11.2013 antamassaan määräyksessä MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767), pääjohtajan tilanteeseen. Toisin kuin jälkimmäisen elimen henkilöstöön, liikenneinfrastruktuuriviraston henkilöstöön ei myöskään sovelleta julkishallinnosta vastaavan varaministerin antamia henkilöstöä koskevia säännöksiä.

33 Liikenneinfrastruktuurivirastossa käytävässä menettelyssä noudatetaan hallintomenettelylakia, joka takaa asianosaisten oikeuden tulla kuulluksi.

34 Jos virasto päättää asiasta rautatielain 34e, 34f ja 34g §:n nojalla, se ratkaisee asian osapuolen aloitteesta tai viran puolesta. Rautatielain 23c, 23d ja 34d §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa menettelyt voidaan kuitenkin aloittaa ainoastaan osapuolten aloitteesta.

35 Lisäksi virastolla on toimivalta tutkia ja ryhtyä asiassa merkityksellisten säännösten rikkomisen johdosta omasta aloitteestaan toimenpiteisiin erityismenettelyssä, jonka yhteydessä se voi määrätä sakkoja. Sen hallinnollisen menettelyn aikana havaitsemat sääntöjenvastaisuudet voivat johtaa rikkomismenettelyyn.

36 Viraston päätöksissä on otettava huomioon yleinen etu, ja ne ovat sitovia.

37 Hallintomenettelylaissa säädetään, että näitä päätöksiä voidaan tarkastella uudelleen oikaisumenettelyssä. Kun tällainen oikaisuvaatimus on tehty, viraston pääjohtajan tehtävänä on ratkaista se.

38 Viraston päätöksiin voidaan direktiivin 2012/34 56 artiklan 10 kohdan mukaisesti hakea muutosta tuomioistuimessa. Muutosta voidaan virastossa käydyn menettelyn luonteesta riippuen hakea joko hallintotuomioistuimissa tai siviilituomioistuimissa.

39 Pääasiassa kyseessä olevan verkkoselostuksen, joka on osa ”rautateitä koskevaa ilmoitusta”, lainmukaisuutta koskevasta valvontamenettelystä liikenneinfrastruktuurivirasto toteaa, että kyseinen menettely on rautatielain 34e §:ssä tarkoitettu menettely. Menettely voidaan aloittaa viran puolesta tai – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – asianosaisen aloitteesta. Annettavaan päätökseen voidaan hakea muutosta kansallisissa siviilituomioistuimissa, ja siviiliprosessilain säännösten mukaan näiden tuomioistuinten ratkaisut – toisin kuin hallintotuomioistuinten ratkaisut – korvaavat viraston päätökset. Jos virasto havaitsee tutkimustensa yhteydessä sääntöjenvastaisuuksia, se voi aloittaa rikkomisen toteamista koskevan menettelyn.

40 Tšekin ja Espanjan hallitukset sekä Euroopan komissio väittävät kirjallisissa huomautuksissaan, ettei liikenneinfrastruktuurivirasto ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, jolla on toimivalta esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö. Ne väittävät erityisesti yhtäältä, ettei liikenneinfrastruktuurivirastoa voida rinnastaa Itävallan rautateiden valvontalautakuntaan, joten unionin tuomioistuimen kyseisestä virastosta 22.11.2012 antamassaan tuomiossa Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) esittämiä näkemyksiä ei voida soveltaa viraston tilanteeseen, ja toisaalta, että virasto hoitaa luonteeltaan hallinnollisia tehtäviä.

41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. vastaavasti tuomio 30.6.1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, s. 395 ja tuomio 29.3.202, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (määräys 26.11.1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589,

21 kohta; tuomio 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, 39 kohta ja tuomio 6.10.2021, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), C-487/19, EU:C:2021:798, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Elimen oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on siis selvitettävä niin rakenteellisten kuin toiminnallistenkin kriteerien mukaan. Tässä yhteydessä kansallista elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kun taas muiden, muun muassa hallinnollisten, tehtävien hoitamisessa sen ei voida katsoa olevan tuomioistuimen asemassa (määräys 26.11.1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, 22 kohta ja tuomio 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, 40 kohta).

44 Tästä seuraa, että selvitettäessä, onko sellaista kansallista elintä, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, on selvitettävä, mikä on sen hoitamien tehtävien erityisluonne siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (määräys 26.11.1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, 23 kohta ja tuomio 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, 41 kohta).

45 Tällä selvittämisellä on erityistä merkitystä silloin, kun kyse on hallintoviranomaisista, joiden riippumattomuus on suoraa seurausta vaatimuksista, jotka johtuvat unionin oikeudesta, jossa niille annetaan alakohtaista valvontaa ja markkinoiden seurantaa koskevia valtuuksia. Vaikka nämä viranomaiset voivat täyttää tämän tuomion 41 kohdassa luetellut, 30.6.1966 annetusta tuomiosta Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39) johtuvat edellytykset, alakohtainen valvonta ja markkinoiden seuranta ovat luonteeltaan olennaisin osin hallinnollista toimintaa (ks. analogisesti tuomio 12.11.1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, 15 kohta), koska siinä on kyse sellaisten toimivaltuuksien käyttämisestä, jotka eivät liity tuomioistuimille annettuihin toimivaltuuksiin.

46 Liikenneinfrastruktuurivirasto ei näin ollen voi väittää, että koska se täyttää mainitut edellytykset ja erityisesti riippumattomuutta koskevan edellytyksen, sitä on välttämättä pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Tällainen kyseisen määräyksen tulkinta olisi näet ristiriidassa tämän tuomion 42–44 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, josta ilmenee, että kansallinen elin, jonka lakisääteisyydestä, pysyvyydestä, tuomiovallan pakottavuudesta, menettelyn kontradiktorisuudesta, toimimisesta oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuudesta ei ole epäilystä, voi esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä siinä vireillä olevassa menettelyssä.

47 Liikenneinfrastruktuuriviraston perusteluissaan mainitsemassa 22.11.2012 annetussa tuomiossa Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) unionin tuomioistuin, jolle Itävallan rautateiden valvontalautakunta oli esittänyt ennakkoratkaisupyynnön, tutki ainoastaan 30.6.1966 annetusta tuomiosta Vaassen-Göbbels, (61/65, EU:C:1966:39) johtuvat edellytykset, eikä siten tutkinut sitä, hoitiko kyseinen elin tähän pyyntöön johtaneessa menettelyssä tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä.

48 Tässä yhteydessä viitteitä siitä, että kyseinen elin ei hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä, ovat elimen toimivalta aloittaa menettely viran puolesta (ks. vastaavasti tuomio 31.1.2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, 47 kohta ja määräys 14.11.2013, MF

7, C-49/13, EU:C:2013:767, 18 kohta) ja oikeus määrätä sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa seuraamuksia myös viran puolesta (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2020, Anesco ym., C-462/19, EU:C:2020:715, 44 kohta).

49 Sillä, onko ennakkoratkaisupyyntöön johtanut menettely aloitettu asianomaisen osapuolen aloitteesta, ei myöskään ole ratkaisevaa merkitystä. Sillä, että elin voi aloittaa tietyn menettelyn osapuolen aloitteesta, ei voida kyseenalaistaa sitä, että kyseinen toimivalta on luonteeltaan hallinnollista, kun tämä elin voi joka tapauksessa käyttää asiaa koskevaa toimivaltaa myös viran puolesta.

50 Elimen rooli ja sen asema kansallisessa oikeusjärjestyksessä ovat myös merkityksellisiä sen tehtävien luonnetta arvioitaessa.

51 Unionin tuomioistuin on siten luonnehtinut ”hallinnolliseksi” sellaisten elinten toimintaa, joiden tehtävänä ei ole tutkia päätöksen laillisuutta vaan lausua ensimmäistä kertaa yksityisen tekemästä kantelusta ja joiden päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa (ks. vastaavasti tuomio 12.11.1998, Victoria Film, 16 ja 18 kohta; määräys 24.3.2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, 22 ja 23 kohta; määräys 14.11.2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, 19 ja 21 kohta ja tuomio 16.9.2020, Anesco ym., C-462/19, EU:C:2020:715, 49 kohta).

52 Unionin tuomioistuin on lisäksi toistuvasti muistuttanut, että SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tuomioistuimen käsiteellä voidaan lähtökohtaisesti tarkoittaa vain viranomaista, joka on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta (tuomio 30.3.1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, 15 kohta: tuomio 30.5.2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, 36 kohta ja tuomio 16.9.2020, Anesco ym., C-462/19, EU:C:2020:715, 37 kohta).

53 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi tutkittava lähinnä liikenneinfrastruktuuriviraston kaltaisen sääntelyelimen luonnetta ja tehtäviä direktiivillä 2012/34 käyttöön otetussa rautatietoiminnan hallinnointi- ja valvontajärjestelmässä. Kyseisen direktiivin 55 ja 56 artiklassa näet säädetään, että kaikissa jäsenvaltioissa on oltava rautatiealan kansallinen sääntelyelin, vahvistetaan niiden organisaatiota koskevat periaatteet ja määritetään niille annettavat valtuudet.

54 Tässä yhteydessä kyseisen direktiivin 55 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että sääntelyelin on itsenäinen viranomainen, joka on organisatorisesti, toiminnallisesti, hierarkkisesti ja päätöksenteoltaan oikeudellisesti erillinen ja riippumaton muista julkisista tai yksityisistä yhteisöistä.

55 Tämän elimen toimivallan osalta direktiivin 2012/34 56 artiklan 1, 2, 6 ja 9 kohdasta ilmenee, että se ei ratkaise ainoastaan valituksia vaan että se voi toimia myös viran puolesta.

56 Tältä osin sen tehtävänä on ”seurata kilpailutilannetta rautatieliikenteen markkinoilla” ja valvoa tässä yhteydessä rautatiealan toimijoiden tekemiä päätöksiä erityisesti direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdassa lueteltujen seikkojen osalta. Kyseinen elin huolehtii muun muassa siitä, että intrastruktuurimaksut eivät ole syrjiviä, ja osallistuu tämän direktiivin 3 artiklan 19 alakohdassa tarkoitettujen ”hakijoiden” eli erityisesti rautatieyritysten ja rataverkonhaltijan välisiin näiden maksujen tasoa koskeviin neuvotteluihin sovellettavan säännöstön noudattamisen varmistamiseksi. Se toteuttaa lisäksi omasta aloitteestaan aiheellisia toimenpiteitä hakijoihin kohdistuvan syrjinnän, markkinoiden vääristymisen ja muiden kielteisten ilmiöiden oikaisemiseksi näillä markkinoilla.

57 Sääntelyelimen toimivalta valvoa kyseisessä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen soveltamista ei siten edellytä kantelun tai valituksen tekemistä tai muutoksenhakua, ja sitä voidaan siten käyttää viran puolesta (tuomio 9.9.2021, LatRailNet ja Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, 37 kohta).

58 Lisäksi sääntelyelimellä on seurannan toteuttamiseksi oltava direktiivin 2012/34 56 artiklan 8 kohdan mukaisesti tutkintavaltuudet tarvittavien tietojen hankkimiseksi. Se voi varmistaa tietopyyntöihinsä vastaamisen asianmukaisilla seuraamuksilla.

59 Samoin tämän direktiivin 56 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan mukaan kyseinen elin voi varmistaa päätöstensä noudattamisen asianmukaisilla seuraamuksilla, sakot mukaan lukien.

60 Direktiivin 2012/34 55 ja 56 artiklasta, kun niitä luetaan yhdessä sen johdanto-osan 76 perustelukappaleen kanssa, käy näin ollen ilmi, että tässä direktiivissä säädetty rautatieinfrastruktuurin tehokas hallinnointi ja oikeudenmukainen ja ketään syrjimätön käyttö edellyttävät sellaisen viranomaisen perustamista, jonka tehtävänä on sekä valvoa omasta aloitteestaan sitä, miten rautatiealan toimijat soveltavat kyseisen direktiivin säännöksiä, että toimia muutoksenhakuelimenä.

61 Tämä tehtävien kumulaatio merkitsee sitä, että kun direktiivin 2012/34 55 artiklan mukaisesti perustettu sääntelyelin käsittelee muutoksenhakua, tämä seikka ei rajoita kyseisen elimen toimivaltaa toteuttaa tarvittaessa viran puolesta asianmukaisia toimenpiteitä sovellettavan säännöstön rikkomisen korjaamiseksi ja liittää päätöksiinsä seuraamuksia, jos se pitää sitä tarpeellisena, ja tämä vahvistaa sen, että sen tehtävät ovat luonteeltaan hallinnollisia.

62 Direktiivin 2012/34 56 artiklan 10 kohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyelimen päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, mikä – kuten tämän tuomion 51 kohdassa on korostettu – on viite siitä, että tällaiset päätökset ovat luonteeltaan hallinnollisia (ks. vastaavasti määräys 14.11.2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, 19 kohta).

63 Seuraavaksi on edellä esitettyjen seikkojen valossa tutkittava, onko niin, että siitä huolimatta, että liikenneinfrastruktuuriviraston kaltainen sääntelyelin on lähtökohtaisesti luonteeltaan hallinnollinen, tätä virastoa on pidettävä sen pääasiassa kyseessä olevien tehtävien erityisessä asiayhteydessä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

64 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ja erityisesti liikenneinfrastruktuuriviraston unionin tuomioistuimen tietopyyntöön antamista vastauksista, joissa viitataan rautatielakiin ja hallintomenettelylakiin, ilmenee tältä osin, että mainittu virasto ratkaisee toimivaltansa puitteissa asioita sekä osapuolen aloitteesta että viran puolesta, lukuun ottamatta rautatielain 23c, 23d ja 34d §:ssä säädettyjä menettelyjä, jotka voidaan toteuttaa vain osapuolen aloitteesta. Rautatielain 34e §:n 1 momentissa säädetään nimenomaisesti, että siinä tarkoitettu menettely voidaan käynnistää viran puolesta tai hakijan aloitteesta.

65 Pääasian menettelyn, jonka hakija CityRail on pannut vireille tämän 34e §:n 1 momentin nojalla, kohteena on sen tarkistaminen, onko ”rautateitä koskevan ilmoituksen” osana oleva verkkoselostus tämän lain mukainen. Liikenneinfrastruktuuriviraston mukaan kyseisellä säännöksellä pannaan täytäntöön direktiivin 2012/34 56 artiklan 1 kohdan a alakohta. Viraston

on juuri tämän menettelyn yhteydessä otettava kantaa pääasiassa kyseessä olevaan verkkoselostukseen sisältyviin edellytyksiin, jotka koskevat oikeutta käyttää tiettyjä Správa železnicin ylläpitämiä palvelupaikkoja.

66 Liikenneinfrastruktuuriviraston toimittamien tietojen mukaan sen on rikosoikeudellisesta vastuusta ja siihen liittyvistä menettelyistä annetun lain nro 250/2016 78 §:n 1 momentin nojalla ryhdyttävä omasta aloitteestaan toimenpiteisiin rautatielain 34e §:ssä tarkoitetun kaltaisen hallinnollisen menettelyn aikana havaitsemiensa sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Se käynnistää tarvittaessa erillisen rikkomisen toteamista koskevan menettelyn.

67 Kuten tämän tuomion 48 ja 49 kohdassa on kuitenkin todettu, se, että liikenneinfrastruktuurivirastolla on toimivalta aloittaa nyt esillä olevaan ennakkoratkaisupyyntöön johtanut menettely myös viran puolesta, sekä se, että sillä on toimivalta ryhtyä omasta aloitteestaan toimenpiteisiin käynnistetyssä menettelyssä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, ovat erityisen merkityksellisiä seikkoja, jotka ovat omiaan tukemaan toteamusta siitä, ettei kyseinen elin hoida pääasiaa käsitellessään tuomivallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä.

68 Liikenneinfrastruktuuriviraston toimittamista tiedoista ilmenee lisäksi, että viraston päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Silloin kun hallintotuomioistuimet ovat hallinto- ja siviiliprosessilaista ilmenevien toimivallan jakoa koskevien sääntöjen mukaan toimivaltaiset käsittelemään viraston päätöksestä tehdyn valituksen, virasto on asiassa vastaajana. Siviiliprosessilain 250c §:n 2 momentista ilmenee lisäksi, että virastolla on siviilituomioistuimissa, jotka viraston mukaan ovat toimivaltaiset käsittelemään muun muassa rautatielain 34e §:ssä tarkoitetussa menettelyssä tehtyjä päätöksiä koskevat valitukset, oikeus esittää huomautuksia olematta kuitenkaan asianosainen.

69 Se, että liikenneinfrastruktuurivirasto osallistuu tällä tavoin tekemäänsä päätöstä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn, on viite siitä, että kun virasto tekee päätöksen, se ei ole ulkopuolinen kyseessä oleviin etuihin nähden tämän tuomion 52 kohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti tuomio 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 24.5.2016, MT Højgaard ja Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, 25 kohta).

70 Edellä esitetty arviointi ei vaikuta siihen, että tämän tuomion 43 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti elintä, joka hoitaa luonteeltaan sekä hallinnollisia että tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja joka täyttää tämän tuomion 41 kohdassa tarkoitetut rakenteelliset kriteerit, voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena silloin, kun sen hoitamat tuomiovallan käyttöön liittyvät tehtävät on objektiivisesti ja tiukasti erotettu sen hallinnollisista tehtävistä. Tilanne on tämä erityisesti silloin, kun tietyt menettelyt voidaan saattaa kyseisessä elimessä vireille vain muutosta hakemalla eikä viran puolesta ja kun kyseinen elin ei voi toimia vastaajana, kun sen näiden menettelyjen päätteeksi tekemiin päätöksiin haetaan muutosta tuomioistuimessa.

71 On kuitenkin todettava, että tämän tuomion 64–69 kohdassa esitettyjen seikkojen perusteella liikenneinfrastruktuurivirasto ei hoida pääasiassa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä. Sitä ei näin ollen voida pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, joten sen esittämä ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

72 Pääasian asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe ennakkoratkaisua pyytäneessä elimessä vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi mainitun elimen asiana on päättää siinä vireillä olevan menettelyn kulujen korvaamisesta. Kuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (liikenneinfrastruktuurivirasto, Tšekki) esittämä ennakkoratkaisupyyntö jätetään tutkimatta.

Allekirjoitukset