Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

3. mai 2022 *

Eelotsusetaotlus – ELTL artikkel 267 – Mõiste „kohus“ – Struktuurilised ja funktsionaalsed kriteeriumid – Õigusemõistmise või haldusülesannete täitmine – Direktiiv 2012/34/EL – Artiklid 55 ja 56 – Ühtne raudteesektorit reguleeriv riigiasutus – Sektori sõltumatu järelevalveasutus – Õigus tegutseda omal algatusel – Sanktsioonide määramise pädevus – Otsused, mida saab kohtus vaidlustada – Eelotsusetaotluse vastuvõetamatus

Kohtuasjas C-453/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (transporditaristule juurdepääsu amet, Tšehhi Vabariik) 23. septembri 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse samal päeval, menetluses

CityRail, a.s.

versus

Správa železnic, státní organizace,

menetluses osales:

ČD Cargo, a.s.,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident L. Bay Larsen, kodade presidendid A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe ja S. Rodin, kohtunikud M. Ilešič, J.-C. Bonichot (ettekandja), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi ja O. Spineanu-Matei,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– CityRail, a.s., esindaja: J. Hruška,

* Kohtumenetluse keel: tšehhi.

– Správa železnic, státní organizace, esindaja: J. Svoboda,

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

– Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vláčil,

– Hispaania valitsus, esindaja: L. Aguilera Ruiz,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja M. Noort, hiljem M. K. Bulterman,

– Euroopa Komisjon, esindajad: J. Hradil ja C. Vrignon, hiljem J. Hradil,

olles 16. detsembri 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 288 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiivi 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (ELT 2012, L 343, lk 32), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiviga (EL) 2016/2370 (ELT 2016, L 352, lk 1) (edaspidi „direktiiv 2012/34“), artikleid 3, 27 ja 31 ning I, II ja IV lisa.

2 Taotlus on esitatud raudteeveo-ettevõtja CityRail, a.s-i ja Tšehhi Vabariigi raudteetaristu-ettevõtja Správa železnic, státní organizace (edaspidi „Správa železnic“) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab Správa železnici kehtestatud juurdepääsu tingimusi raudteevõrgustikule ja teatud sellega seotud rajatistele.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2012/34 põhjendus 76 on sõnastatud järgmiselt:

„Raudteeinfrastruktuuri tõhusaks majandamiseks ning ausaks ja mittediskrimineerivaks kasutamiseks on vaja luua reguleeriv asutus, kes jälgib käesoleva direktiivi eeskirjade kohaldamist ning tegutseb apellatsiooniorganina, piiramata võimalust pöörduda kohtusse. Sellisel reguleerival asutusel peaks olema võimalik jõustada oma teabetaotlusi ja otsuseid asjakohaste sanktsioonide abil.“

4 Direktiivi artikkel 3 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „raudteeveo-ettevõtja“ – vastavalt käesolevale direktiivile tegevusloa saanud avalik-õiguslik või eraõiguslik ettevõtja, kelle peamine tegevusala on osutada raudtee-kaubaveoteenuseid ja/või raudtee-reisijateveo teenuseid […]

2) „raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja“ – asutus või ettevõtja, kes vastutab raudteevõrgustikul raudteeinfrastruktuuri käitamise, hooldamise ja uuendamise ning samuti selle arendamises osalemise eest […]

[…]

3) „raudteeinfrastruktuur“ – I lisas loetletud elemendid;

[…]

11) „teenindusrajatis“ – rajatis, sealhulgas maapind, ehitis ja seadmed, mis on tervenisti või osaliselt rajatud spetsiaalselt selleks, et võimaldada ühe või mitme II lisa punktides 2–4 osutatud teenuse osutamist;

[…]

19) „taotleja“ – raudteeveo-ettevõtja, […] kellel on avalike teenuste osutamisega seonduv või ärihuvi infrastruktuuri läbilaskevõime omandamiseks;

[…]

26) „võrgustiku teadaanne“ – teade, milles esitatakse kasutustasude määramise ning läbilaskevõime jaotamise skeemidega seotud üksikasjalikud üldeeskirjad, tähtajad, menetlused ja kriteeriumid, sealhulgas muu teave, mis on raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime taotlemiseks vajalik;

[…]“.

5 Nimetatud direktiivi artikli 55 „Reguleeriv asutus“ lõige 1 sätestab:

„Iga liikmesriik loob ühtse raudteesektorit reguleeriva riikliku asutuse. Ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, on kõnealune asutus eraldiseisev asutus, mis on organisatsioonilise, funktsionaalse ja hierarhilise ülesehituse poolest ning otsuste tegemise seisukohast õiguslikult eraldiseisev ja sõltumatu teistest avalik-õiguslikest või eraõiguslikest üksustest. Samuti on ta organisatsiooniliselt, rahastamisotsuste osas, õigusliku struktuuri poolest ning otsustustes sõltumatu mis tahes raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast, tasusid määravast asutusest, läbilaskevõimet jaotavast asutusest või taotlejast. Lisaks on asutus funktsionaalselt sõltumatu kõigist pädevatest asutusest, kes on seotud avaliku teenindamise lepingu sõlmimisega.“

6 Direktiivi artikkel 56 „Reguleeriva asutuse ülesanded“ näeb ette:

„1. Ilma et see piiraks artikli 46 lõike 6 kohaldamist, on taotlejal õigus, kui ta leiab, et teda on ebaõiglaselt koheldud, diskrimineeritud või muul viisil kahjustatud, esitada reguleerivale asutusele kaebus eelkõige raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja või vajaduse korral raudteeveo-ettevõtja või teenindusrajatise käitaja otsuste peale, mis käsitlevad:

a) võrgustiku teadaannet selle esialgsel ja lõplikul kujul;

[…]

j) vastavust artikli 2 lõikes 13 ning artiklites 7, 7a, 7b, 7c ja 7d sätestatud nõuetele, muu hulgas sellistele, mis käsitlevad huvide konflikti.

2. Ilma et see piiraks liikmesriikide konkurentsiasutuste õigusi […], on reguleerival asutusel õigus jälgida konkurentsiolukorda raudteeteenuste turul, muu hulgas eelkõige kiirreisirongiteenuste turul, ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate tegevust seoses lõike 1 punktidega a–j. Eelkõige kontrollib reguleeriv asutus lõike 1 punktide a–j täitmist omal algatusel ja selleks, et vältida diskrimineerimist taotlejate vastu. Ta kontrollib eelkõige, kas võrgustiku teadaanne sisaldab diskrimineerivaid sätteid või kas sellega antakse raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatele kaalutlusõigus, mida on võimalik kasutada taotlejate diskrimineerimiseks.

[…]

6. Reguleeriv asutus tagab, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja poolt kehtestatud kasutustasud on IV peatüki 2. jaoga vastavuses ning mittediskrimineerivad. Taotlejate ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja läbirääkimised infrastruktuuri kasutustasude üle on lubatud üksnes juhul, kui need toimuvad reguleeriva asutuse järelevalve all. Reguleeriv asutus sekkub, kui läbirääkimised läheksid tõenäoliselt vastuollu käesoleva peatüki nõuetega.

[…]

8. Reguleerival asutusel on õigus asjasse puutuvas liikmesriigis nõuda raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjalt, taotlejalt ja mis tahes kolmandalt isikult asjakohast teavet.

[…] Reguleerival asutusel võimaldatakse jõustada selliseid taotlusi sobivate karistuste, sealhulgas trahvidega. […]

9. Reguleeriv asutus vaatab ühe kuu jooksul alates kaebuse saamisest kaebuse läbi ning vastavalt vajadusele palub asjakohast teavet ja alustab konsulteerimist kõikide asjaomaste osapooltega. Ta teeb kaebuste suhtes otsuse, võtab meetmeid olukorra heastamiseks ja teavitab asjaomaseid osapooli oma põhjendatud otsusest […] Ilma et see piiraks liikmesriikide konkurentsiasutuste õigusi […], teeb reguleeriv asutus vajaduse korral omal algatusel otsuse asjakohaste meetmete kohta kõnealustel turgudel taotlejate diskrimineerimise, turu moonutamise ja mis tahes muu negatiivse arengu korrigeerimiseks, võttes eelkõige arvesse lõike 1 punkte a–j.

Reguleeriva asutuse otsus on siduv kõikidele asjaomastele isikutele ja see ei kuulu teise haldusasutuse kontrolli alla. Reguleeriv asutus on suuteline jõustama oma otsuseid sobivate karistuste, sealhulgas trahvidega.

[…]

10. Liikmesriigid tagavad, et reguleeriva asutuse otsuseid on võimalik kohtus vaidlustada. Kaebus võib peatada reguleeriva asutuse otsuse üksnes siis, kui reguleeriva asutuse otsusest tulenev kohene mõju võib põhjustada kaebuse esitajale pöördumatut või ilmselgelt liiga suurt kahju. Käesolev säte ei piira kaebust menetlevale kohtule konstitutsioonilise seadusega antud asjakohaseid volitusi.

[…]“.

Tšehhi õigus

7 Seaduse nr 2/1969 ministeeriumide ja muude [Tšehhi Vabariigi] valitsusasutuste korralduse kohta (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky]) artikli 2 punkt 15 näeb ette:

„Tšehhi Vabariigis on valitsusasutused järgmised: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(transporditaristule juurdepääsu amet)]."

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (transporditaristule juurdepääsu amet, Tšehhi Vabariik; edaspidi „Amet") loodi seadusega nr 320/2016 transporditaristule juurdepääsu reguleeriva asutuse kohta (zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře; edaspidi „Ameti loomise seadus").

9 Vastavalt Ameti loomise seaduse artikli 3 lõikele 2 „on Amet oma pädevuse teostamisel sõltumatu, tegutseb erapooletult ning on allutatud üksnes seadustele ja muudele õigusnormidele".

10 Selle seaduse artiklis 4 on ette nähtud Ameti esimehe ametisse nimetamise tingimused kuueaastaseks pikendatavaks ametiajaks, ametisse mittesobivuse kord ja tingimused, mille alusel võib esimehe ametist vabastada.

11 Avaliku teenistuse seaduse nr 234/2014 (zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě) artiklid 71–75, 77, 80, 81 ja 85 sisaldavad mitmesuguseid sätteid, mida kohaldatakse Ameti teenistujate suhtes ja mille eesmärk on tagada nende erapooletus. Selle seaduse artikli 11 lõike 5 kohaselt ei kohaldata nende teenistujate suhtes personalieeskirjade sätteid, mille on vastu võtnud avaliku teenistuse eest vastutav aseminister oma volituste piires.

12 Amet teeb siduvaid otsuseid vastavalt seadusele nr 266/1994 raudteede ja köisteede kohta (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách; edaspidi „raudteeseadus") ja vastavalt haldusmenetluse üldeeskirjadele, mis tulenevad seadusest nr 500/2004 haldusmenetluse seadustiku kohta (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád; edaspidi „haldusmenetluse seadustik").

13 Haldusmenetluse seadustiku artikli 67 lõige 1 sätestab:

„Haldusasutus kehtestab, muudab või tühistab konkreetsel juhtumil nimeliselt ära nimetatud isiku õigusi või kohustusi otsusega või teatab konkreetsel juhtumil, et sellisel isikul on või ei ole õigusi või kohustusi, või otsustab seaduses sätestatud juhtudel menetlusküsimusi."

14 Selle seadustiku artikli 73 lõike 2 kohaselt on „lõplik otsus pooltele ja kõigile haldusasutustele siduv".

15 Nimetatud seadustiku artiklid 152 ja 153 reguleerivad Ameti esimehele Ameti otsuste peale esitatud vaiete menetlemist.

16 Ameti vastusest Euroopa Kohtu päringule nähtub, et raudteeseaduse artiklite 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g ja 58 kohaselt on Ameti pädevuses:

– kiita heaks riiklike, piirkondlike ja üldsusele juurdepääsetavate haruteede kasutamise piiramise kava eelnõu (artikkel 23c);

– teha otsus teenuste osutamise lepingu sõlmimise kohta (artikkel 23d);

– teha otsus seoses ohtudega avalike teenuste lepingu alusel hallatava raudteetranspordi majanduslikule tasakaalule (artikkel 34d);

– teha otsus raudteedeklaratsiooni kooskõla kohta seadusega (artikkel 34e);

– teha otsus läbilaskevõime jaotamise menetluse (sealhulgas raamlepingud) kooskõla kohta seadusega (artikkel 34f);

– kontrollida, kas raudteeteenuse osutamise leping on seadusega kooskõlas (artikkel 34g), ja

– kõrvaldada riikliku järelevalve puudused (artikkel 58).

17 Raudteeseaduse artiklite 34e, 34f ja 34g alusel otsustades võib Amet teha otsuse taotluse alusel või omal algatusel. Seevastu seaduse artiklites 23c, 23d ja 34d sätestatud juhtudel võib ta otsuse teha üksnes taotluse alusel. Nimetatud seaduse artiklis 58 nimetatud menetlustes teeb Amet otsuse ainult omal algatusel. Lisaks võivad kõik omal algatusel alustatavad menetlused põhineda sama seaduse artikli 42 kohasel kaebusel.

18 Ameti otsuseid võib kohtulikult kontrollida. Pädevuse jaotuse eeskirjadest, mis sisalduvad eelkõige seaduse nr 99/1963 tsiviilkohtumenetluse kohta (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád; edaspidi „tsiviilkohtumenetluse seadustik“) viiendas osas „Menetlus muu ametiasutuse lahendatud asjades“ ja halduskohtumenetluse seadustiku nr 150/2002 (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; edaspidi „halduskohtumenetluse seadustik“) artiklis 46, tuleneb, et kohtuasjad, mis oma olemuselt kuuluvad eraõiguse valdkonda, tuleb lahendada tsiviilkohtutes, samas kui halduskohtud lahendavad avalik-õiguslikke kohtuasju.

19 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku artikli 250c lõige 2 näeb ette, et tsiviilkohtud võimaldavad Ametil „hagi kohta oma kirjalikke seisukohti esitada“.

20 Eelkõige menetlustes, mis päädivad raudteeseaduse artikli 34e lõike 1 alusel otsuse tegemisega, kohaldab Amet lisaks haldusmenetluse seadustikule ka seadust nr 250/2016 õigusrikkumiste eest vastutuse ja sellega seotud menetluste kohta (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Selle seaduse artikli 78 lõike 1 kohaselt tuleb „[Ametil] algatada menetlus iga avastatud õigusrikkumise kohta ja ta järgib omal algatusel läbiviidava menetluse korda“.

Põhimenetlus ja eelotsuse küsimused

21 Správa železnic on seaduse alusel loodud avalik-õiguslik isik. Raudteetaristu-ettevõtjana ja teenindusrajatiste käitajana on tema ülesanne Tšehhi Vabariigis raudteevõrgustiku majandamine ja sellega seotud teenindusrajatiste käitamine.

22 Správa železnic koostas ja avaldas võrgustiku teadaande direktiivi 2012/34 artikli 3 punkti 26 tähenduses, milles on muu hulgas ette nähtud tingimused, mis kehtivad teatud rajatistele juurdepääsuks alates 1. aprillist 2020.

23 Raudteeveo-ettevõtja CityRail vaidlustas raudteeseaduse artikli 34e alusel need tingimused Ametis kui raudteesektorit reguleerivas riigiasutuses põhjendusel, et need on vastuolus direktiivis 2012/34 ette nähtud eeskirjadega.

24 Amet kahtleb, kas need tingimused on direktiiviga 2012/34 kooskõlas ning kas põhimenetluses kohaldatav riigisisene õigus on nimetatud direktiiviga kooskõlas.

25 Konkreetselt kahtleb Amet esiteks selles, kas peale- ja mahalaadimiskohti, sealhulgas haruteid, tuleb käsitada teenindusrajatistena direktiivi 2012/34 artikli 3 punkti 11 tähenduses. Ameti sõnul tuleb neid kohti pigem käsitada raudteeinfrastruktuuri (edaspidi „raudteetaristu“) alla kuuluvatena nimetatud direktiivi artikli 3 punkti 3 tähenduses. Teiseks leiab Amet, et sama direktiiviga võib olla vastuolus see, kui raudteetaristu-ettevõtja või teenindusrajatiste käitaja muudab mis tahes hetkel raudteetaristu või teenindusrajatiste kasutustasude suurust. Kolmandaks tekib küsimus, kas raudteeveo-ettevõtjad võivad Správa železnici vastu tugineda direktiivi 2012/34 sätetele. Neljandaks soovib Amet teada, kas Správa železnici koostatud võrgustiku teadaandes sisalduvaid juurdepääsutingimusi võib pidada diskrimineerivaks, kuna need on vastuolus selle direktiivi nõuetega.

26 Neil asjaoludel otsustas Amet menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas kaubaveol kasutatav peale- ja mahalaadimiskoht koos sellega ühendatud haruteedega on raudteetaristu osa direktiivi 2012/34 artikli 3 [punkti] 3 tähenduses?

2. Kas direktiivi 2012/34 kohaselt võib taristuettevõtja mis tahes hetkel muuta ettevõtjate kahjuks raudteetaristu või teenindusrajatiste kasutustasu suurust?

3. Kas [ELTL] artikli 288 kohaselt on direktiiv 2012/34 Správa železnicule siduv?

4. Kas võrgustiku teadaandes sisalduvaid eeskirju saab pidada diskrimineerivaks, kui need on vastuolus liidu õigusnormidega, millest Správa železnic on kohustatud kinni pidama?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

27 Amet esitas nii oma eelotsusetaotluses kui ka vastuses Euroopa Kohtu 26. oktoobri 2020. aasta päringule põhjused, miks ta leiab, et ta on „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses.

28 Sellega seoses tugineb ta 22. novembri 2012. aasta kohtuotsusele Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), millest tema hinnangul tuleneb, et Austria raudteesektorit reguleerivat asutust Schienen-Control Kommission (raudteevõrgu kontrollikomisjon, Austria) tuleb pidada „kohtuks“ selle sätte tähenduses. Kuna reguleerivate riigiasutuste sõltumatus tuleneb otseselt direktiivi 2012/34 artiklist 55, siis nõuavad liikmesriikide võrdsuse põhimõte ja diskrimineerimiskeelu põhimõte, et Euroopa Kohus tunnustaks Ameti puhul sama staatuse olemasolu.

29 Lisaks tuletab Amet meelde, et Euroopa Kohtu praktikast, mille näiteks on muu hulgas 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), tuleneb, et selleks, et teha kindlaks, kas mõni organ on „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses, tuleb arvesse võtta selliste asjaolude kogumit, nagu asjaomase organi õiguslik alus, alalisus, tema kohtualluvuse kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine organi poolt ning tema sõltumatus.

30 Neid kriteeriume arvestades märgib Amet, et liikmesriigi seadusandja on ta loonud valitsusasutusena. Samuti tuleneb Ameti loomise seadusest, et see amet on oma pädevuse teostamisel sõltumatu, tegutseb erapooletult ning allub üksnes seadustele ja muudele õigusnormidele. Eelkõige ei teosta tema aktide üle kontrolli teised täitevvõimuasutused.

31 Samuti on tagatud Ameti esimehe sõltumatus. Konkreetselt on Ameti loomise seaduses ette nähtud, et valitsus võib esimehe ametist vabastada vaid teatavatel selles seaduses loetletud konkreetsetel tingimustel ning et tal on õigus ametist vabastamise otsus edasi kaevata.

32 Kuna Ameti esimehe ametist vabastamise põhjused on kehtestatud seadusega, ei ole tema olukord võrreldav Úřad průmyslového vlastnictví (tööstusomandi amet, Tšehhi Vabariik) esimehe olukorraga, kelle sõltumatuse seadis Euroopa Kohus kahtluse alla 14. novembri 2013. aasta kohtumääruses MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Erinevalt viimati nimetatud asutuse teenistujatest ei kohaldata Ameti teenistujate suhtes pealegi personalieeskirjade sätteid, mille on vastu võtnud avaliku teenistuse eest vastutav aseminister.

33 Mis puudutab menetluse käiku Ametis, siis seda reguleerib haldusmenetluse seadustik, mis tagab pooltele võistlevuse põhimõtte järgimise.

34 Raudteeseaduse artiklite 34e, 34f ja 34g alusel otsustades võib Amet teha otsuse taotluse alusel või omal algatusel. Raudteeseaduse artiklites 23c, 23d ja 34d ette nähtud juhtudel saab menetlusi siiski algatada üksnes taotluse alusel.

35 Lisaks on Ametil õigus omal algatusel uurida ja menetleda asjasse puutuvate õigusnormide rikkumisi konkreetses menetluses, mis võimaldab tal määrata trahve. Puudused, mille ta haldusmenetluses tuvastab, võivad anda alust rikkumismenetluseks.

36 Ameti otsuste tegemisel tuleb võtta arvesse avalikke huve ja need otsused on siduvad.

37 Haldusmenetluse seadustik näeb ette, et neid otsuseid võib vaidemenetluses uuesti läbi vaadata. Kui selline vaie on esitatud, teeb selle kohta otsuse Ameti esimees.

38 Kooskõlas direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikega 10 saab Ameti otsuseid kohtulikult kontrollida. Sõltuvalt Ametis toimunud menetluse laadist saab edasi kaevata kas halduskohtutesse või tsiviilkohtutesse.

39 Mis puudutab põhimenetluses kõne all oleva võrgustiku teadaande – mis on osa „raudteedeklaratsioonist“ – õiguspärasuse kontrolli menetlust, siis märgib Amet, et see menetlus on raudteeseaduse artiklis 34e sätestatud menetlus. Seda menetlust võib alustada omal algatusel või poole taotlusel, nagu see toimus käesoleval juhul. Tehtava otsuse peale võib esitada hagi liikmesriigi tsiviilkohtutele, kelle lahendid vastavalt tsiviilkohtumenetluse normidele ja vastupidi halduskohtute otsustele asendavad
Ameti otsuseid. Lisaks, juhul kui Amet avastab uurimise käigus puudused, võib ta algatada rikkumise tuvastamise menetluse.

40 Tšehhi ja Hispaania valitsus ning Euroopa Komisjon väidavad oma kirjalikes seisukohtades, et Amet ei ole ELTL artikli 267 tähenduses „kohus“, kellel on õigus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus. Eelkõige väidavad nad ühelt poolt, et Amet ei ole Austria raudteevõrgu kontrollikomisjoniga võrreldav, mistõttu Euroopa Kohtu kaalutlused selle organi kohta

22. novembri 2012. aasta kohtuotsuses Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) ei ole Ameti olukorrale ülekantavad, ja teiselt poolt, et viimati nimetatu täidab halduslikku laadi ülesandeid.

41 Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et hinnates, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses – küsimus, mis kuulub üksnes liidu õiguse valdkonda –, võtab Euroopa Kohus arvesse selliste asjaolude kogumit, nagu asjaomase organi õiguslik alus, alalisus, otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine organi poolt ning tema sõltumatus (vt selle kohta 30. juuni 1966. aasta kohtuotsus Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, lk 395, ning 29. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).

42 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb ka, et liikmesriigi kohus võib pöörduda Euroopa Kohtu poole vaid juhul, kui tegemist on poolelioleva vaidlusega ja see kohus peab vastava menetluse raames tegema kohtuotsuse jõudu omava lahendi (26. novembri 1999. aasta kohtumäärus ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 21, ning 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 39, ja 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus W. Ż. (kõrgeima kohtu erakorralise kontrolli ja avalike asjade kolleegium – ametisse nimetamine), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 84 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Seega tuleb see, kas organil on õigus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus, määrata kindlaks nii struktuuriliste kui ka funktsionaalsete kriteeriumide järgi. Nii võib riigiorganit pidada „kohtuks“ ELTL artikli 267 tähenduses, kui ta täidab õigusemõistmise ülesandeid, samas ei saa teda muude, eeskätt haldusülesannete täitmisel pidada kohtuks (26. novembri 1999. aasta kohtumäärus ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 22, ja 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 40).

44 Siit tulenevalt on selleks, et teha kindlaks, kas riigiasutust, kellele seadus annab erinevat laadi ülesanded, tuleb kvalifitseerida „kohtuks“ ELTL artikli 267 tähenduses, vaja kontrollida, millist spetsiifilist laadi ülesandeid ta täidab konkreetses õiguslikus kontekstis, millega seoses ta Euroopa Kohtu poole pöördub (26. novembri 1999. aasta kohtumäärus ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 23, ja 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 41).

45 See kontroll on eriti tähtis haldusasutuste puhul, kelle sõltumatus on liidu õigusest tulenevate nõuete otsene tagajärg, mis annab neile sektoriaalse kontrolli ja turujärelevalve pädevuse. Kuigi need asutused võivad vastata käesoleva kohtuotsuse punktis 41 loetletud kriteeriumidele, mis tulenevad 30. juuni 1966. aasta kohtuotsusest Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), on sektoriaalne kontroll ja turujärelevalve peamiselt halduslikku laadi (vt analoogia alusel 12. novembri 1998. aasta kohtuotsus Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punkt 15), kuna see eeldab selliste pädevuste teostamist, mis ei ole seotud kohtutele antud pädevusega.

46 Seetõttu ei saa Amet väita, et kuna ta vastab nimetatud kriteeriumidele, eelkõige sõltumatuse kriteeriumile, tuleb teda tingimata kvalifitseerida „kohtuks“ ELTL artikli 267 tähenduses. Nimelt eirab selle sätte selline tõlgendus Euroopa Kohtu praktikat, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 42–44 ja millest tuleneb, et isegi kui riigiasutuse õiguslik alus, alalisus, menetluse võistlevus, tema poolt õigusnormide kohaldamine ja tema sõltumatus on väljaspool kahtlust, saab ta Euroopa Kohtule esitada eelotsusetaotluse üksnes juhul, kui ta täidab tema menetluses olevas asjas õigusemõistmisega seotud ülesandeid.

47 Ent 22. novembri 2012. aasta kohtuotsuses Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), millele Amet tugines, analüüsis Euroopa Kohus, kellele Austria raudteevõrgu kontrollikomisjon oli esitanud eelotsusetaotluse, üksnes kriteeriume, mis tulenevad 30. juuni 1966. aasta kohtuotsusest Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), ja jättis seega analüüsimata, kas see organ täitis selle taotluse esitamise menetluses õigusemõistmisega seotud ülesandeid.

48 Selles küsimuses kujutavad endast tõendeid selle kohta, et kõnealune organ ei täida mitte õigusemõistmise, vaid haldusülesandeid, tema õigus alustada menetlust omal algatusel (vt selle kohta 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 47, ja 14. novembri 2013. aasta kohtumäärus MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punkt 18) ning tema õigus määrata tema pädevusse kuuluvates valdkondades – samuti omal algatusel – sanktsioone (vt selle kohta 16. septembri 2020. aasta kohtuotsus Anesco jt, C-462/19, EU:C:2020:715, punkt 44).

49 Lisaks ei ole määrava tähtsusega küsimus, kas menetlus, milles esitati eelotsusetaotlus, algatati huvitatud isiku initsiatiivil. Nimelt ei sea asjaolu, et organ võib teatava menetluse algatada taotluse alusel, samas kui see organ võib sellega seotud pädevust igal juhul samuti kasutada omal algatusel, kahtluse alla selle pädevuse halduslikku laadi.

50 Organi roll ja koht liikmesriigi õiguskorras on samuti asjakohased tema ülesannete laadi hindamisel.

51 Nii on Euroopa Kohus kvalifitseerinud „halduseks“ nende organite tegevuse, kelle ülesanne ei ole kontrollida otsuse õiguspärasust, vaid võtta esimest korda seisukoht hallatava õigussubjekti kaebuse suhtes, ja kelle otsuste peale saab kohtusse edasi kaevata (vt selle kohta 12. novembri 1998. aasta kohtuotsus Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punktid 16 ja 18); 24. märtsi 2011. aasta kohtumäärus Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, punktid 22 ja 23; 14. novembri 2013. aasta kohtumäärus MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punktid 19 ja 21, ning 16. septembri 2020. aasta kohtuotsus Anesco jt, C-462/19, EU:C:2020:715, punkt 49).

52 Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt meelde tuletanud, et mõiste „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses saab tähistada oma olemuselt ainult organit, kes on kaebuse esemeks oleva otsuse vastu võtnud organi suhtes kolmas isik (30. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, punkt 15; 30. mai 2002. aasta kohtuotsus Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, punkt 36, ja 16. septembri 2020. aasta kohtuotsus Anesco jt, C-462/19, EU:C:2020:715, punkt 37).

53 Käesolevas asjas tuleb kõigepealt sisuliselt analüüsida sellise reguleeriva asutuse nagu Amet olemust ja ülesannet direktiiviga 2012/34 kehtestatud raudteetegevuse juhtimis- ja reguleerimissüsteemis. Nimelt näevad direktiivi artiklid 55 ja 56 ette raudteesektorit reguleerivate riigiasutuste olemasolu kõigis liikmesriikides, kehtestavad nende korralduse põhimõtted ja määravad kindlaks pädevuse, mis neile tuleb anda.

54 Selle kohta nähtub nimetatud direktiivi artikli 55 lõikest 1, et reguleeriv asutus on eraldiseisev asutus, mis on organisatsioonilise, funktsionaalse ja hierarhilise ülesehituse poolest ning otsuste tegemise seisukohast õiguslikult eraldiseisev ja sõltumatu teistest avalik-õiguslikest või eraõiguslikest üksustest.

55 Mis puudutab selle asutuse pädevust, siis tuleneb direktiivi 2012/34 artikli 56 lõigetest 1, 2, 6 ja 9, et ta ei lahenda mitte ainult kaebusi, vaid võib tegutseda ka omal algatusel.

56 Sellega seoses on tema ülesanne „jälgida konkurentsiolukorda raudteeteenuste turul“ ja kontrollida selles kontekstis raudteesektoris tegutsejate otsuseid, eelkõige erinevate direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikes 1 loetletud aspektide seisukohalt. Lisaks tagab see asutus muu hulgas, et raudteetaristu kasutustasud ei oleks diskrimineerivad, ja sekkub läbirääkimistesse selle direktiivi artikli 3 punkti 19 tähenduses „taotlejate“ vahel, nimelt raudteeveo-ettevõtjate ja raudteetaristu-ettevõtja vahel seoses nende tasude suurusega, et tagada kohaldatavate õigusnormide järgimine. Lõpuks võtab ta omal algatusel sobivad meetmed, et ära hoida taotlejate mis tahes diskrimineerimist, turumoonutusi ja muid ebasoovitavaid arenguid nendel turgudel.

57 Seega ei sõltu reguleeriva asutuse pädevus teha järelevalvet selle direktiiviga kehtestatud eeskirjade kohaldamise üle vaide või kaebuse esitamisest ning seda võib ta teha omal algatusel (9. septembri 2021. aasta kohtuotsus LatRailNet ja Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, punkt 37).

58 Lisaks peavad reguleerival asutusel direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 8 kohaselt olema uurimisvolitused kogu vajaliku teabe kogumiseks. Tema teabenõuetega võivad käia koos asjakohased sanktsioonid.

59 Samuti võib see asutus vastavalt selle direktiivi artikli 56 lõike 9 teisele lõigule kohaldada tema poolt vastuvõetavate otsustega asjakohaseid sanktsioone, sealhulgas trahve.

60 Direktiivi 2012/34 artiklitest 55 ja 56, arvestades sama direktiivi põhjendusega 76, tuleneb seega, et selles direktiivis ette nähtud raudteetaristu tõhusaks majandamiseks ning ausaks ja diskrimineerimiseta kasutamiseks on vaja luua asutus, kelle ülesanne on nii teha omal algatusel järelevalvet selle üle, kuidas raudteesektori ettevõtjad järgivad direktiivis ette nähtud eeskirju, kui ka tegutseda kaebuste lahendamise organina.

61 Ülesannete niisugune kumuleerumine tähendab, et kui direktiivi 2012/34 artikli 55 alusel loodud reguleerivale asutusele esitatakse kaebus, siis see asjaolu ei mõjuta selle asutuse pädevust võtta vajaduse korral omal algatusel asjakohaseid meetmeid kehtivate õigusnormide mis tahes rikkumise heastamiseks ja vajaduse korral kohaldada oma otsustega sanktsioone, mis kinnitab tema ülesannete halduslikku laadi.

62 Lisaks on direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikes 10 ette nähtud, et liikmesriigid tagavad, et reguleeriva asutuse otsuseid saab kohtulikult kontrollida, mis – nagu on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 51 – annab tunnistust sellest, et sellised otsused on halduslikku laadi (vt selle kohta 14. novembri 2013. aasta kohtumäärus MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punkt 19).

63 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb järgmisena analüüsida, kas hoolimata sellise reguleeriva asutuse nagu Amet põhimõtteliselt halduslikust laadist tuleb teda põhimenetluses täidetavate ülesannete konkreetses kontekstis käsitada „kohtuna“ ELTL artikli 267 tähenduses.

64 Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust ja konkreetsemalt vastustest, mille Amet andis Euroopa Kohtu päringule, ning milles on viidatud raudteeseadusele ja haldusmenetluse seadustikule, et Amet teeb oma pädevuse piires otsuseid nii „taotluse alusel“ kui ka omal algatusel, välja arvatud raudteeseaduse artiklites 23c, 23d ja 34d ette nähtud menetlused, mida võib rakendada üksnes „taotluse alusel“. Nii on raudteeseaduse artikli 34e lõikes 1 sõnaselgelt sätestatud, et selles ette nähtud menetlust võib alustada omal algatusel või taotleja „taotluse alusel“.

65 Põhimenetluses, mis algatati taotleja CityRail taotluse alusel vastavalt artikli 34e lõikele 1, on eesmärk kontrollida „raudteedeklaratsiooni“ osaks oleva võrgustiku teadaande vastavust nimetatud seadusele. Selle sättega on Ameti sõnul üle võetud direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 1 punkt a. Selle menetluse raames peab Amet otsustama teatavate Správa železnici käitatavate rajatiste juurdepääsutingimuste üle, mis sisalduvad põhimenetluses kõne all olevas võrgustiku teadaandes.

66 Ameti esitatud teabe kohaselt uurib Amet omal algatusel vastavalt seaduse nr 250/2016 artikli 78 lõikele 1, mis käsitleb vastutust õigusrikkumiste eest ja nendega seotud menetlusi, eeskirjade eiramisi, mida ta avastab sellise haldusmenetluse käigus nagu see, millele on viidatud raudteeseaduse artiklis 34e. Vajaduse korral alustab ta eraldiseisvat rikkumise tuvastamise menetlust.

67 Ent nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 48 ja 49, on Ameti õigus alustada käesoleva eelotsusetaotluse aluseks olevat menetlust ka omal algatusel, samuti tema õigus uurida selle menetluse käigus avastatud rikkumisi omal algatusel, eriti asjasse puutuvad näitajad, mis toetavad järeldust, et see asutus ei täida põhimenetluses mitte õigusemõistmise, vaid haldusülesandeid.

68 Lisaks nähtub Ameti esitatud teabest, et selle asutuse otsuste peale saab esitada kaebuse kohtule. Kui haldus- ja tsiviilkohtumenetluse seadustikust tulenevate pädevuste jaotuse eeskirjade kohaselt on halduskohtud pädevad menetlema Ameti otsuse peale esitatud kaebust, on Ametil vastustaja staatus. Lisaks tuleneb tsiviilkohtumenetluse seadustiku artikli 250c lõikest 2, et tsiviilkohtutes, kes ameti sõnul on muu hulgas pädevad läbi vaatama hagisid raudteeseaduse artiklis 34e sätestatud menetluses tehtud otsuste peale, on Ametil õigus esitada seisukohti, ilma et ta oleks menetluses pool.

69 Ameti niisugune osalemine kaebemenetluses, milles vaidlustatakse tema enese otsus, kujutab endast tõendit selle kohta, et Amet ei ole selle otsuse tegemisel asjas esil olevate huvide suhtes kolmas isik käesoleva kohtuotsuse punktis 52 osutatud tähenduses (vt selle kohta 9. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 24. mai 2016. aasta kohtuotsus MT Højgaard ja Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, punkt 25).

70 Eespool tehtud analüüs ei mõjuta asjaolu, et käesoleva kohtuotsuse punktis 43 viidatud kohtupraktika suunda arvestades võib asutust, kes täidab nii haldusülesandeid kui õigusemõistmise ülesandeid ja kes vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 41 nimetatud struktuurilistele kriteeriumidele, pidada „kohtuks“ ELTL artikli 267 tähenduses, kui tema täidetavad õigusemõistmise ülesanded on objektiivselt ja rangelt eraldatud tema haldusülesannetest. Nii on see konkreetselt juhul, kui teatavaid menetlusi saab selles asutuses algatada üksnes kaebuse alusel, mitte tema omal algatusel, ning kui nimetatud asutus ei saa olla vastustajaks nende menetluste tulemusel tehtud otsuste peale esitatud kaebuse läbivaatamisel.

71 Tuleb siiski tõdeda, et käesoleva kohtuotsuse punktides 64–69 käsitletud asjaolusid arvestades ei täida Amet põhimenetluses mitte õigusemõistmise, vaid haldusülesandeid. Järelikult ei saa teda pidada „kohtuks“ ELTL artikli 267 tähenduses, mistõttu on tema esitatud eelotsusetaotlus vastuvõetamatu.

Menetluskulud

72 Kuna põhimenetluse poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud organis pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see organ. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud nimetatud poolte kulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (transporditaristule juurdepääsu amet, Tšehhi Vabariik) esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

Allkirjad