



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

13. juuni 2018*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Raudteeohutus – Direktiiv 2004/49/EÜ –
Uurimisorgani sõltumatuse tagamiseks vajalike sätete kehtestamata jätmine

Kohtuasjas C-530/16,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 18. oktoobril 2016 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: W. Mölls ja J. Hottiaux,

hageja,

versus

Poola Vabariik, esindajad: B. Majczyna ja K. Majcher, keda abistas ekspert T. Warcho,

hageja,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president T. von Danwitz, Euroopa Kohtu asepresident A. Tizzano neljanda koja kohtuniku ülesannetes, C. Vajda, K. Jürimäe ja C. Lycourgos (ettekandja),

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikku menetlust ja 26. oktoobri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 23. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et:
 - jättes võtmata vajalikud meetmed, et tagada ohutusasutuse sõltumatus kõigist raudtee-ettevõtjatest, raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatest, sertifitseerimise taotlejatest ja hankeüksustest, ning

* Kohtumenetluse keel: poola.

- jättes võtmata vajalikud meetmed, et tagada uurimisorgani sõltumatus raudtee-ettevõtjast ja raudteefrastruktuuri-ettevõtjast,

on Poola Vabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/49/EÜ ühenduse raudteede ohutuse kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 95/18/EÜ raudtee-ettevõtjate litsentseerimise kohta ja direktiivi 2001/14/EÜ raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime jaotamise ning raudtee infrastruktuuri kasutustasude kehtestamise ja ohutuse sertifitseerimise kohta (raudteede ohutuse direktiiv) (ELT 2004, L 164, lk 44; ELT eriväljaanne 07/08, lk 227) artikli 16 lõikest 1 ja artikli 21 lõikest 1.

- 2 Oma vastuses otsustas komisjon siiski tagasi võtta väite, mis tugineb direktiivi 2004/49 artikli 16 lõike 1 rikkumisele ja ohutuasutuse sõltumatuse puudumisele, põhjusel, et Poola Vabariik oli talle 1. detsembril 2016 edastanud 16. novembril 2016 vastu võetud raudteeveoseaduse ja mõningate muude seaduste muutmise seaduse (ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2016, jrk nr 1923) teksti, millega komisjoni sõnul on kõnealune sätte nõuetekohaselt üle võetud.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2004/49 põhjenduses 24 on märgitud:

„Ohutusuringuid tuleks eristada sama vahejuhtumi kohtulikust juurdlusest ning tuleks lubada juurdepääs tõenditele ja tunnistajatele. Seda peaks teostama alaline organ, mis on kõikidest raudteesektori osalejatest sõltumatu. See organ peaks toimima huvide konflikti ja võimalikku seotust uuritavate juhtumite põhjustega välistavalt; eelkõige ei peaks selle organi sõltumatust mõjutama tihe seotus siseriikliku ohutuasutuse või raudteid reguleeriva asutuse organisatsioonilise ja õigusstruktuuri osas. Selle uuringud tuleks teostada nii avatult kui võimalik. Iga juhtumi puhul peaks uurimisorgan moodustama asjakohase uurimisrühma, millel on vajalikud eriteadmised vahetute ja aluseks olevate põhjuste leidmiseks.“

- 4 Sama direktiivi artiklis 3 on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

b) *raudteefrastruktuuri-ettevõtja* – asutus või ettevõtja, kes vastutab eelkõige raudteefrastruktuuri või selle osa loomise ja hooldamise eest direktiivi 91/440/EMÜ artikli 3 määratluses, mis võib hõlmata ka infrastruktuuri kontrollija ohutussüsteemide juhtimist. Need raudteefrastruktuuri-ettevõtja ülesanded, mis on seotud võrguga või võrgu osaga, võib delegerida erinevatele organitele või ettevõtjatele;

c) *raudtee-ettevõtja* – raudtee-ettevõtja direktiivi 2001/14/EÜ määratluses ja mis tahes muu avalik või eraettevõtja, kelle tegevuseks on kauba- ja/või reisijateveo teostamine raudteel ja kes on kohustatud tagama veduriteenuse; hõlmab ka ettevõtjaid, kes pakuvad üksnes veduriteenust;

[...]“.

5 Direktiivi 2004/49 artiklis 19 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et artiklis 21 osutatud uurimisorgan teostab pärast tõsiseid õnnetusjuhtumeid raudteesüsteemis uurimise, mille eesmärgiks on raudtee ohutuse võimalik parendamine ja õnnetusjuhtumite vältimine.

2. Lisaks tõsistele õnnetustele võib artiklis 21 osutatud uurimisorgan uurida neid õnnetus- ja vahejuhtumeid, mis veidi teistsugustel tingimustel võinuks põhjustada tõsiseid õnnetusjuhtumeid, sealhulgas üleeuroopaliste kiir- või tavaraudteesüsteemide struktuuriliste alamsüsteemide või koostalitlusvõime komponentide tehnilised tõrked.

[...]“.

6 Nimetatud direktiivi artiklis 21 on sätestatud:

„1. Iga liikmesriik tagab, et artiklis 19 osutatud õnnetus- ja vahejuhtumite uurimised teostab alaline organ, mis koosneb vähemalt ühest uurijast, kes on suuteline täitma juhtiva uurija ülesandeid õnnetus- või vahejuhtumi korral. Selle organi organisatsioon, õiguslik struktuur ja otsustamisprotsess ei tohi sõltuda ühestki raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast, raudtee-ettevõtjast, maksude sissenõudmise asutusest, jaotusasutusest ega teavitatud asutusest ega ühestki poolest, kelle huvid võiksid sattuda konflikti uurimisorganile usaldatud ülesannetega. Lisaks sellele peab ta olema funktsionaalselt sõltumatu ohutusasutusest ja raudteid reguleerivast asutusest.

2. Uurimisorgan täidab oma ülesanded sõltumatult lõikes 1 osutatud organisatsioonidest ja on võimeline hankima selleks piisavaid vahendeid. Uurijatele antakse staatus, mis tagab neile vajaliku sõltumatuse.

[...]“.

7 Sama direktiivi artiklis 23 on sätestatud:

„1. Artiklis 19 osutatud õnnetus- või vahejuhtumi uurimise suhtes kehtivad aruanded, mille vorm sõltub õnnetus- või vahejuhtumi liigist ja tõsidusest ning uurimistulemuste asjakohasusest. Aruannetes märgitakse ära artikli 19 lõikes 1 osutatud uurimiste eesmärgid ja need sisaldavad vajaduse korral soovitusi ohutuse tagamiseks.

2. Uurimisorgan avalikustab lõpparuande võimalikult lühikese aja jooksul ja tavaliselt hiljemalt 12 kuu jooksul pärast juhtumi kuupäeva. Aruandes järgitakse nii täpselt kui võimalik V lisa sätestatud aruandestruktuuri. Aruanne koos soovitustega ohutuse tagamiseks edastatakse artikli 22 lõikes 3 osutatud asjakohastele pooltele ning teiste liikmesriikide asjaomastele organitele ja pooltele.

3. Igal aastal avaldab uurimisorgan hiljemalt 30. septembriks aastaaruande, milles annab aru eelnenud aastal teostatud uurimistest, ohutuse tagamiseks antud soovitustest ja eelnevalt antud soovituste põhjal võetud meetmetest.“

8 Direktiivi 2004/49 V lisa „Õnnetus- ja vahejuhtumite uurimisaruaruande põhisisu“ punktis 4 „Analüüs ja järeldused“ on ette nähtud:

„1. Sündmusteahela lõppkirjeldus:

- järeldused juhtumi kohta 3. rubriigis määratletud faktide alusel.

2. Arutelu:

- 3. rubriigis määratletud faktide analüüs eesmärgiga teha järeldused juhtumi põhjuste ja hädaabiteenistuste tulemuslikkuse suhtes.

3. Järeldused:

- juhtumi otsesed ja vahetud põhjused, sealhulgas juhtumiga seotud isikute tegevusega seotud kaasaaitavad tegurid või veeremi või tehniliste seadeldiste seisukord,
- oskuste, menetluste ja hooldusega seotud kaudsed põhjused,
- aluseks olevad põhjused, mis on seotud õigusliku raamistiku olukorra ja ohutuse juhtimissüsteemi rakendamisega.

4. Täiendavad tähelepanekud:

- uurimise käigus avastatud sellised puudujäägid ja vajakajäämised, mis ei ole olulised põhjuste järeldamise seisukohalt.“

Siseriiklik õigus

- 9 Poola 28. märtsi 2003. aasta raudteeveoseaduse (Ustawa o transporcie kolejowym; *Dz. U.* 2003, jrk nr 86) artiklis 28a on sätted uurimisorgani Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (riiklik raudteeõnnetuste uurimise komisjon) (edaspidi „PKBWK“) moodustamise ja tegevuse kohta:

„1. Transpordiministri juures tegutseb sõltumatu alaline riiklik raudteeõnnetuste uurimise komisjon [PKBWK], kes uurib tõsiseid õnnetusi, õnnetusjuhtumeid ja vahejuhtumeid [...].

2. [PKBWK] täidab oma ülesandeid transpordiministri nimel.

3. [PKBWK] koosneb neljast alalisest liikmest, kelle hulgas on juhataja, juhataja asetäitja ja sekretär.

4. [PKBWK] koosseisu võivad kuuluda ka ajutised liikmed, kelle [PKBWK] juhataja valib uurimises osalema transpordiministri koostatud nimekirjast.

[...]

6. [PKBWK] juhataja määrab ametisse ja vabastab ametist transpordiminister.

7. Juhataja asetäitja ja sekretäri määrab ametisse ja vabastab ametist transpordiminister [PKBWK] juhataja taotlusel.

8. [PKBWK] liikmed määrab ametisse ja vabastab ametist transpordiminister pärast [PKBWK] juhatajaga konsulteerimist.

9. Transpordiminister võib [PKBWK] liikme ametist vabastada absoluutse enamuse [PKBWK] liikmete taotlusel.

10. [PKBWK] liikmeks võib olla iga isik:

- 1) kes on Poola kodanik ja kellel on kõik tsiviilõigused;

- 2) kes on teovõimeline;
- 3) keda ei ole mõistetud süüdi tahtlikus süüteo toimepanemises;
- 4) kellel on nõuetele vastav haridus ja väljaõpe.

11. Isiku liikmesus [PKBWKs] lõpeb tema surmaga või kui ta ei ole täitnud lõikes 10 sätestatud nõudeid või transpordiministrile esitatud lahkumisavalduse rahuldamise korral.

12. [PKBWKsse] võivad kuuluda asjatundjad järgmistest valdkondadest:

- 1) raudteevõrgu tegevuse korraldamine;
- 2) raudteede, raudteejaamade ja raudteesõlmede projekteerimine, ehitus ja hooldus;
- 3) ohutus- ja juhtimisseadmed raudteevõrkude ja -ühenduste jaoks;
- 4) raudteesõidukid;
- 5) raudtee-elektrisüsteemid;
- 6) ohtlike kaupade vedu raudteel.

13. Sel alal peetakse asjatundjaks isikuid, kellel on kõrgharidus, sobiv kvalifikatsioon ja vähemalt viieaastane töökogemus vastavas valdkonnas.

14. Artikli 281 lõikes 1 nimetatud otsust vastu võttes juhivad [PKBWK] liikmed tõendite vaba hindamise põhimõttest ning nende otsuste sisu osas ei ole nad seotud mingite suunistega.

15. Tõsise õnnetuse, õnnetusjuhtumi või vahejuhtumi uurimisel ei tohi [PKBWK] koosseisu kuuluda *ajutiste* liikmetena isikud, kes töötavad üksuses, mille raudtee-infrastruktuur, töötajad või sõidukid olid uurimisaluse juhtumiga seotud.

[...]“.

10 Raudteeveoseaduse artiklis 28d on sätestatud:

„1. Transpordiminister tagab, et tema vastutusallas olevas riigieelarve osas on ette nähtud vahendid [PKBWK] ja selle töötajate tegevuse, muu hulgas selle liikmete, ekspertide ja operatiivtöötajate tasude ning tehniliste seadmete, koolituskulude, eksperditasude ja avaldamiskulude jaoks.

2. [PKBWK] toimimise tagab transpordiministri haldusalas olev pädev talitus.

[...]

4. Transpordiminister kinnitab määrusega [PKBWK] tegevust ja töökorralduslikku ülesehitust reguleeriva põhimääruse, võttes arvesse [PKBWK] ülesannete laadi.“

11 Transpordiministri 11. detsembri 2008. aasta määruse nr 59 PKBWK töökorra kohta (edaspidi „11. detsembri 2008. aasta määrus PKBWK põhimääruse kohta“) artiklis 1 on märgitud:

„Võetakse vastu [PKBWK] põhimäärus, mis asub käesoleva määruse lisas.“

12 Nimetatud määruse lisa (edaspidi „PKBWK põhimäärus“) artiklis 10 on sätestatud:

„1. Pärast raudteel toimunud tõsise õnnetuse, õnnetusjuhtumi või vahejuhtumi kohta teabe saamist [...] hindab [PKBWK] juhataja juhtumit, et kindlaks teha, kas [PKBWK] peab algatama menetluse.

2. Kui [PKBWK] juhataja otsustab algatada menetluse, siis loob ta uurimisrühma, nimetades [PKBWK] liikmete hulgast uurimisrühma juhi ja määrates temaga kooskõlastatult uurimisrühma koosseisu.

3. [PKBWK] juhataja võib uurimisrühma juhi nõusolekul arvata uurimisrühma koosseisu ministri esitatud nimekirjast valitud ajutised liikmed.

4. Eriliste asjaolude korral võivad uurimisrühma juhi taotlusel osaleda uurimisrühma töös [PKBWK] juhataja nimetatud eksperdid.“

13 PKBWK põhimääruse artiklis 12 on sätestatud:

„Uurimisrühma liige ei või olla isik, kes:

1) on uuritava juhtumiga seotud isikute või asutustega alluvussuhtes;

2) osales menetletavas tõsises raudteeõnnetuses, -õnnetusjuhtumis või -vahejuhtumis;

3) on isiku, keda menetletav tõsine raudteeõnnetus, -õnnetusjuhtum või -vahejuhtum võib mõjutada, abikaasa;

4) on punktis 3 nimetatud isiku vanem või hõimlane otseliinis või külgliinis kuni õdede-vendade lasteni või menetlusega hõlmatud isiku lapsendaja, hooldaja või eestkostja.“

14 PKBWK põhimääruse artiklis 22 on sätestatud:

„1. Otsus võetakse vastu, kui selle poolt hääletab käetõstmisega enamus. Häälte võrdse jaotumise korral on määravaks koosoleku juhataja hääl.

2. Kui artiklis 11 ei ole sätestatud teisti, osalevad hääletamises üksnes [PKBWK] alalised liikmed ja ajutised liikmed, kes osalesid uurimisrühma töös. Hääletamine ei või toimuda põhimääruse artikli 19 lõike 1 punktis 3 loetletud isikute osalusel.

3. Otsus on kirjalik ning selle allkirjastavad kõik selle vastuvõtmisel osalenud [PKBWK] liikmed.“

15 Põhimääruse artiklis 26 on sätestatud:

„1. [PKBWK] alaliste liikmete personali juhtimise tagab ministeeriumi peadirektori kantselei.

2. [PKBWK] finantsjuhtimist teostab ministeeriumi rahandusosakond rahastamiskavas loetletud kulude raames. Teostatud finantstehingute suhtes kohaldatakse ministeeriumis kehtivat finantskontrolli korda.

3. [PKBWK] võib kasutada ametiautosid vastavalt ministeeriumis kehtivale korrale.

4. Riigihangetele kohaldatakse ministeeriumis kehtivat hankemenetluste läbiviimise korda.“

Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

- 16 Komisjon saatis 21. veebruaril 2014 Poola Vabariigile märgukirja, milles ta juhtis tähelepanu Poola õigusnormidele, mis tema arvates ei olnud kooskõlas direktiiviga 2004/49. Nendes etteheidetes viidati eelkõige sellele, et ei ohutusasutus, mis on vastuolus nimetatud direktiivi artikli 16 lõikega 1, ega uurimisorgan, mis on vastuolus selle direktiivi artikli 21 lõikega 1, ei ole sõltumatu.
- 17 Poola Vabariik vaidles 17. aprillil 2014 esiteks vastu komisjoni viidatud väidetavale eiramisele ning teiseks teavitas teda oma kavatsusest muuta oma õigusakte.
- 18 Komisjon saatis 27. veebruaril 2015 põhjendatud arvamuse, milles ta sedastas, et kuna Poola Vabariik ei ole vastu võtnud vajalikke meetmeid, et tagada direktiivi 2004/49 nõuetekohane ülevõtmine ja rakendamine, siis on Poola Vabariik jätnud täitmata oma kohustused, mis tulenevad muu hulgas nimetatud direktiivi artikli 16 lõikest 1 ja artikli 21 lõikest 1.
- 19 Poola Vabariik teavitas 27. aprillil 2015 komisjoni infrastruktuuri ja arenguministri 17. veebruari 2015. aasta kahe määruse jõustumisest. 18. ja 30. oktoobril 2015 teavitas Poola Vabariik komisjoni vastavalt infrastruktuuri ja arenguministri 26. septembri 2015. aasta määrusest ning 25. septembri 2015. aasta seadusest raudteeveoseaduse muutmise kohta.
- 20 Komisjon märgib nende sätete kohta tervikuna, et kuigi need võimaldavad kõrvaldada mõned põhjendatud arvamuses nimetatud puudused, ei võimalda need kõrvaldada seda puudust, et ohutusasutus ja uurimisorgan ei ole sõltumatud. Neil asjaoludel esitas komisjon käesoleva hagi.
- 21 Komisjon loobus oma repliigis väitest direktiivi 2004/49 artikli 16 lõike 1 rikkumise kohta põhjustel, mis on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 2.

Hagi

Vastuvõetavus

Poolte argumendid

- 22 Poola Vabariik on seisukohal, et väide direktiivi 2004/49 artikli 21 lõike 1 rikkumise kohta on vastuvõetamatu, kuna see on oletuslik ja liiga üldine ning et komisjon ei ole seda piisavalt põhjendatud.
- 23 See liikmesriik väidab, et komisjon ei võtnud arvesse selgitusi ja argumente, mille Poola ametiasutused esitasid kohtueelses menetluses. Seetõttu ei ole komisjoni analüüs täielik ning Poola Vabariik ei ole saanud oma kaitset ette valmistada.
- 24 Lisaks ei viita komisjon ühelegi olukorrale või juhtumile, mis oleks kahjustanud PKBWK sõltumatust infrastruktuuriettevõtjast. Asjaomane liikmesriik väidab, et igal juhul on senini toimunud vahejuhtumite puhul PKBWK tegutsenud sõltumatult, mistõttu on komisjoni väide oletuslik.
- 25 Komisjon väidab esiteks, et ta on hagiavalduses esitanud põhjused, miks ta leiab, et Poola õigusnormid ei taga PKBWK sõltumatust, ja on täpsustanud põhjuseid, miks ta leiab, et Poola valitsuse poolt kohtueelses menetluses esitatud vastupidised argumendid ei ole veenvad.
- 26 Teiseks kinnitab komisjon, et tal on õigus esitada Euroopa Kohtule liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, kui ta leiab, et rikutud on direktiivi 2004/49 artikli 21 lõiget 1, ilma et oleks vaja ära oodata tõsise rongionnetuse toimumist.

Euroopa Kohtu hinnang

- 27 Poola Vabariik ei nõustu sisuliselt sellega, et väide direktiivi 2004/49 artikli 21 lõike 1 rikkumise kohta on vastuvõetav, kuna see on liiga üldine ja oletuslik ega ole piisavalt põhjendatud.
- 28 Kõigepealt tuleb meenutada, et põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, millel hagiavaldus põhineb, peavad ilmnema ühtselt ja arusaadavalt hagiavalduse tekstist endast (vt eelkõige 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Soome, C-74/11, ei avaldata, EU:C:2013:266, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Käesoleval juhul vastab komisjoni hagiavaldus sellele nõudele. Nimelt on komisjon esitanud selgelt põhjused, miks ta leiab, et Poola õigusnormid ei taga PKBWK sõltumatust raudtee-ettevõtjast PKP S.A. ega raudteefrastruktuuri-ettevõtjast PKP PLK S.A.
- 30 Samuti tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi ese piiratud selles sättes ette nähtud kohtueelse menetlusega, mille eesmärk on anda asjaomasele liikmesriigile võimalus ühelt poolt täita liidu õigusest tulenevad kohustused ja teiselt poolt kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu. Järelikult peab hagi tuginema samadele põhjendustele ja väidetele, mis on märgitud põhjendatud arvamuses. Siiski ei saa selle nõude tähendust laiendada selleni, et põhjendatud arvamuse resolutsioonis esitatud väited ja hagiavalduses sõnastatud nõuded peavad igal juhul täielikult kattuma, kui vaidluse eset, nii nagu see on määratletud põhjendatud arvamuses, ei ole laiendatud ega muudetud (vt selle kohta 4. mai 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Luxembourg, C-274/15, EU:C:2017:333, punkt 37, ja 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, C-320/15, EU:C:2017:678, punkt 31).
- 31 Poola Vabariik ei ole samas tõendanud, et komisjon laiendas hagi ulatust väidetega, mida põhjendatud arvamus ei sisalda. Asjaolu, et komisjon ei võtnud arvesse Poola Vabariigi poolt kohtueelses menetluses esitatud argumenti, isegi kui see oleks tõendatud, ei ole piisav, et tunnistada direktiivi 2004/49 artikli 21 lõike 1 rikkumist puudutav väide vastuvõetamatuks.
- 32 Teiseks olgu märgitud, et komisjonil on õigus esitada Euroopa Kohtule liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, milles seatakse kahtluse alla direktiivi 2004/49 artiklis 21 osutatud uurimisorgani sõltumatus, ilma et komisjon peaks viitama konkreetsele olukorrale, mil seda sõltumatust on tegelikult kahjustatud. Nimelt on liikmesriikidel kohustus tagada uurimisorgani sõltumatus, kehtestades eeskirjade kogumina õigusnormid, mis näevad ette, et sellisel organil on õigus täita oma ülesandeid, ilma et ta riskiks sellega, et talle teeb ettekirjutusi või teda mõjutab muu hulgas raudteefrastruktuuri-ettevõtja või raudtee-ettevõtja. Sellise õigusliku raamistiku puudumine või ebapiisavus tõendab juba isenesest, et on rikutud direktiivi 2004/49 artikli 21 lõiget 1 (vt analoogia alusel 2. juuni 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, C-205/14, EU:C:2016:393, punkt 48).
- 33 Eespool toodust tuleneb, et käesolev rikkumise tuvastamise hagi on vastuvõetav.

Sisulised küsimused

Poolte argumendid

- 34 Esiteks väidab komisjon, et Poola õigusnormid ei sisalda ühtegi sätet, mis annaks uurijatele staatuse, mis tagab neile vajaliku sõltumatuse, mistõttu tekib vastuolu direktiivi 2004/49 artikli 21 lõikega 2.

- 35 Komisjon leiab, et kuna puuduvad asjaomased konkreetsed ja üksikasjalikud sätted, siis PKBWK iseloomustamiseks lihtsalt sõna „sõltumatu“ kasutamine raudteeveoseaduse artikli 28a lõikes 1 ei anna tegelikult direktiivi 2004/49 artikli 21 lõikes 2 ette nähtud staatust ega taga tegelikkuses, et PKBWK saab oma töökorralduses, õigusliku struktuuri poolest ja enda otsuste tegemisel täita oma ülesandeid täielikus sõltumatuses transpordiministeeriumist vastavalt kõnealuse direktiivi artikli 21 lõikele 1.
- 36 Teiseks märgib komisjon, et PKBWK on transpordiministeeriumi lahutamatu osa. Kuigi ta möönab, et direktiivi 2004/49 artikli 21 lõige 1 ei keela uurimisorgani ühendamist ministeeriumi organisatsioonilise struktuuriga, oleks see lubatav üksnes juhul, kui on võetud meetmed, millega tagatakse selle organi sõltumatus ministeeriumist. Ent see ei ole nii Poola asjaomaste õigusaktide puhul.
- 37 Kolmandaks märgib komisjon, et Poola õigusnormid ei taga PKBWK sõltumatust raudteefrastruktuuri-ettevõtjast.
- 38 Komisjon rõhutab selles osas, et eelarvevahendite käsutaja, keda esindab minister, kelle haldusalasse kuulub transport, on raudteefrastruktuuri-ettevõtja PKP PLK S.A. peamine aktsionär 85,09% osalusega, ülejäänud aktsiad kuuluvad raudtee-ettevõtjale PKP S.A-le, mille ainuaktsionär on eelarvevahendite käsutaja, keda esindab nimetatud minister, ning PKP S.A. tohib PKP PLK S.A. aktsiaid müüa üksnes eelarvevahendite käsutajale. Eelarvevahendite käsutajale kuulub 61,7% raudteefrastruktuuri-ettevõtja üldkoosoleku häälteõigusest ja ülejäänud kuulub PKP S.A-le. Lisaks kinnitab see minister raudteefrastruktuuri-ettevõtja põhikirja ja selle muudatused ning üldkoosolek määrab raudteefrastruktuuri-ettevõtja järelevalvenõukogu liikmed sama ministri esitatud kandidaatide hulgas. Komisjon järeldab sellest, et raudteefrastruktuuri-ettevõtja on ministri kontrolli all.
- 39 Komisjon leiab, et kuna uurimisorgan kuulub transpordiministeeriumi organisatsioonilise struktuuri ja nimetatud ministeerium kontrollib raudteefrastruktuuri-ettevõtjat, siis ei ole see organ oma töökorralduses, õiguslikus struktuuris ega oma otsuste tegemisel raudteefrastruktuuri-ettevõtjast sõltumatu.
- 40 Neljandaks märgib komisjon, et PKBWK ei tegutse enda nimel, vaid täidab oma ülesandeid vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 2 transpordiministri nimel. Kõik tema võetud meetmed peavad saama ministri heakskiidu ja allkirja, nii et tegelikult PKBWK üksnes valmistab otsuse ette, kui asjaomasel ministril on õigus kavandatud otsust muuta või see tagasi lükata. Lisaks tuleneb 11. detsembri 2008. aasta määruse, mis käsitleb PKBWK põhimäärust, artiklist 1, et see organ tegutseb transpordiga tegeleva ministeeriumi huvides, mis tõendab, et ta ei tegutse sõltumatult ega sellest ministeeriumist eraldi.
- 41 Viiendaks rõhutab komisjon, et transpordiminister nimetab ametisse ja vabastab ametist PKBWK juhataja, tema asendusliikme ning PKBWK sekretäri. Komisjon märgib, et Poola õigusnormides ei ole täpsustatud, milliste kriteeriumide ja põhimõtete alusel valib nimetatud minister need vastutavad isikud. Ükski nende õigusnormide säte ei näe konkreetselt ette, et isikutel, kes täidavad neid kolme ülesannet, on staatus, mis tagab nende sõltumatuse, nagu on nõutud direktiivi 2004/49 artikli 21 lõikes 2.
- 42 Kuuendaks märgib komisjon, et raudteeveoseaduse artikli 28a lõike 8 kohaselt transpordiminister nimetab ja vabastab ametist PKBWK alalised liikmed, kooskõlas selle juhatajaga mittesiduva arvamusega. Ta järeldab sellest, et PKBWK juhatajal ei ole õigust täiesti sõltumatult määrata omaenda uurimisrühma koosseisu, mis võib mõjutada uurimise kvaliteeti, erapooletust ja läbipaistvust.
- 43 Komisjon märgib sellega seoses, et raudteeveoseaduse artikli 28a lõikes 10 esitatud kriteeriumide loetelu ei sisalda neid sõltumatuse nõudeid, mis on sätestatud direktiivi 2004/49 artikli 21 lõikes 1 ja et Poola õigusnormid ei täpsusta milliste kriteeriumide ja põhimõtete alusel peab transpordiminister

tegema oma valiku. Komisjon rõhutab veel, et Poola õigusnormid ei näe ette, et selles loetelus esitatud kriteeriumidele vastavad isikud ei või olla raudtee-ettevõtja või raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja esindajad, mis on vastolus PKBWK töökorralduse sõltumatuslega.

- 44 Seitsmendaks väidab komisjon, et vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 4 ja PKBWK põhimääruse artiklile 10 koostab transpordiminister nimekirja, kust PKBWK juhataja võib valida ajutised liikmed, kes osalevad uurimistes. PKBWK juhataja ei saa seega ise määrata oma tööühma koosseisu vaid on sunnitud nimetama isikud, kes on ministri poolt eelnevalt välja valitud.
- 45 Lisaks rõhutab komisjon, et Poola õigusnormid ei määratle viisi ega kriteeriume, mille kohaselt transpordiminister koostab PKBWK ajutiste liikmete nimekirja ega seda, mil viisil tagatakse neile liikmetele staatus, mis pakuks neile vajaliku sõltumatus. Lõpuks leiab komisjon, et Poola õigusnormid ei keela seda, et kõnealuses loetelus olevaid isikuid esindavad raudteeveo-ettevõtjad või raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad.
- 46 Kaheksandaks kritiseerib komisjon asjaolu, et vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28d lõikele 2 tagavad PKBWK toimimise transpordiministri haldusalas olevad pädevad talitused. Täpsemalt piirab uurimisorgani kohustus taotleda süstemaatiliselt transpordiministrilt oma toimimiseks vajalikke vahendeid märkimisväärselt tema töökorralduslikku iseseisvust.
- 47 Lisaks märgib komisjon, et ükski direktiivi 2004/49 säte ei luba liikmesriikidel eelarvelistel põhjustel kõrvale hiilida kõnealuse direktiivi artikli 21 lõikest 1 tulenevatest kohustustest. Pealegi on kõnealuse artikli lõikes 2 nõutud, et uurimisorgan saaks piisavad vahendid oma ülesannete täitmiseks ja eesmärkide saavutamiseks. Kuigi vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28d lõikele 1 peab transpordiminister tagama PKBWK tegevuseks ja toimimiseks vajalikud vahendid, ei ole talle eraldatud eraldi eelarverida ja minister saab vabalt, lähtudes raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ärihuvidest, hinnata, kas PKBWK-le on vaja vahendeid eraldada.
- 48 Poola Vabariik väidab, et PKBWK sõltumatus ei ole tagatud mitte üksnes raudteeveoseaduse sätete alusel, mis sõnaselgelt näitavad selle organi sõltumatust, vaid ka konkreetsete garantiidega, mis tagavad selle töökorraldusliku, õigusliku ja otsustusprotsessi sõltumatus. Asjaomane liikmesriik rõhutab, et ükski direktiivi 2004/49 säte ei sisalda ühtegi viidet uurimisorgani liikmete valimise kohta. Liidu õigus nõuab tema väitel üksnes, et tegemist oleks sõltumatu organiga.
- 49 PKBWK töökorralduslik sõltumatus väljendub tema võimaluses otsustada oma sisemine ülesehitus ja selles, et tal on enda organid ja vahendid. PKBWK juhataja asetäitja ja sekretäri nimetab ja vabastab ametist kõnealuse organi juhataja vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 7. Juhataja esitab ka oma arvamuse teiste alaliste liikmete nimetamise ja ametist vabastamise kohta. Lisaks sellele ei või transpordiministri koostatud nimekirjast valitud ajutised liikmed nimetatud seaduse artikli 28a lõike 15 kohaselt olla isikud, kes töötavad üksuses, mille raudtee-infrastruktuur, töötajad või sõidukid on uurimisaluse tõsise õnnetuse, õnnetusjuhtumi või vahejuhtumiga seotud.
- 50 Lisaks viiakse vastavalt PKBWK põhimääruse artiklile 10 menetlused, mis on seotud tõsiste õnnetuste, õnnetusjuhtumite või vahejuhtumitega raudteedel, läbi PKBWK juhataja määratud ajutiste tööühmade poolt, mille liikmed ei või vastavalt selle põhimääruse artiklile 12 olla hierarhilises seoses isikute ja institutsioonidega, millel on seos uurimisaluse juhtumiga. Sellise uurimise raames läbiviidava menetluse aruanne kiidetakse pealegi heaks hääletusel, millel osalevad üksnes selle tööühma liikmed.
- 51 Sellest lähtudes leiab Poola Vabariik, et võimalus määrata transpordiministri koostatud nimekirjast PKBWK ajutisi liikmeid ei kahjusta nimetatud organi sõltumatust. Pealegi võib praktikas iga isik, kes vastab raudteeveoseaduse artikli 28a lõikes 10 sätestatud nõuetele, taotleda ajutiste liikmete nimekirja kandmist. PKBWK juhataja otsustab sellise taotluse üle iseseisvalt.

- 52 Poola Vabariik väidab, et praegu kuulub PKBWK ajutiste liikmete nimekirja sada inimest, kes kõik on raudteevaldkonna eksperdid, mis annab selle organi juhatajale piisavalt suure vabaduse valida konkreetses uurimisrühmas osalevaid ajutisi liikmed, sest üldreeglina kaasatakse uurisrühma ainult üks ajutine liige.
- 53 Pealegi kehtestab raudteeveoseaduse artikli 28a lõige 10 tingimused, eelkõige seoses kvalifikatsiooniga, millele PKBWK liikmed peavad vastama, ja need on täpsemalt sätestatud nimetatud seaduse artikli 28a lõigetes 12 ja 13. Kõnealuse seaduse artikli 28a lõige 11 sisaldab ka loetelu põhjustest, mil kõnealuse organi liikmesus lõpeb. Sellised tagatised võimaldavad vähendada miinimumini transpordiministri kaalutusõiguse kõnealuse organi liikmete nimetamisel ja ametist vabastamisel.
- 54 Poola Vabariik märgib, et eelarvekulude vähendamiseks on liikmesriigi seadusandja usaldanud PKBWK toimimise transpordiministeeriumi haldusalas olevale pädevale talitusele, tagades samal ajal vajalikud rahalised vahendid selle organi tegevuseks.
- 55 PKBWK vajadusteks mõeldud vahendid on eraldi nimetatud riigieelarve eriossa kuuluva transpordi rubriigi eraldi eelarvepunktis, mis hõlmab valitsusasutuste ametite ja keskorganite tegevuskulusid. Kuigi PKBWK toimimiseks määratava osa otsustab transpordiminister, on viimatinimetatu vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28d lõikele 1 kohustatud riigieelarves olemasoleva rahastuse abil tagama selle organi tegevuseks ja toimimiseks vajalikud vahendid. Selle organi nende kulude loetelu, mille rahastuse transpordiminister tagab, sisaldub selles seaduses. Samuti rõhutab Poola Vabariik, et PKBWK eelarve on viimastel aastatel suurenenud.
- 56 Haldusteenuste korraldamine transpordiministeeriumi poolt ei kahjusta Poola Vabariigi väitel PKBWK töökorralduslikku sõltumatust. Eraldi üksused, mis on tõepoolest selle ministeeriumi haldusalasse loodud, vastutavad üksnes haldustegevuse eest ning neid haldab selle talituse peadirektor. Selle ministeeriumi haldusteenistused, sealhulgas personaliteenistus ja finantsteenistus on niisiis peadirektori alluvuses ja toimivad ilma transpordiministri osaluseta, kes juhib tegevüksusi. Vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 1 on PKBWK organ, mis tegutseb selle ministri juures, mis tõendab tema iseseisvat staatust ja sõltumatust. PKBWK ei ole seega väidetavalt ministriga alluvsuhtes.
- 57 PKBWK õigusliku sõltumatuse kohta märgib Poola Vabariik, et uurimisorgani hõlmamine ministeeriumi struktuuri on tavaline paljudes liikmesriikides, isegi kui raudteeinfrastruktuuri haldav äriühing on riigi omandis.
- 58 Asjaolu, et PKBWK õiguslikku sõltumatust ei ole vaja käsitleda, tuleneb Poola Vabariigi arvates sellest, et selle organi eraldatus raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatest ja raudteeveo-ettevõtjatest on vaieldamatult tagatud.
- 59 PKBWK otsuste sõltumatuse osas rõhutab Poola Vabariik, et kõnealuse organi liikmed ei saa vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 14 mingeid suuniseid oma otsuste sisu kohta. Katsed sekkuda organi toimimisse kujutaksid endast nimetatud seadusega vastuolus olevaid meetmeid ja rikuksid Poola põhiseaduse artiklis 7 sätestatud seaduslikkuse põhimõtet.
- 60 Asjaolu, et PKBWK täidab oma ülesandeid transpordiministri nimel, ei ohusta tema sõltumatust, vaid vastupidi, võimaldab tal oma ülesandeid tõhusalt täita, tuginedes avalikule võimule. Samuti väidab Poola Vabariik, et komisjon eksib, kui ta leiab, et PKBWK ei saa teha ühtegi otsust iseseisvalt. See organ teeb otsused resolutsiooni kujul, mis võetakse vastu häälteenamusega ja häälte võrdse jaotumise korral on otsustav hääle koosoleku juhatajal. Hääletamisel osalevad üksnes selle organi alalised liikmed ja need ajutised liikmed, kes võtsid pärast õnnetust moodustatud uurimisrühma tööst osa. Transpordiminister ei osale mingil moel kõnealuste otsuste vastuvõtmisel ja temapoolset PKBWK otsuste allkirjastamist ei ole ka nõutud enda toimunud.

- 61 Poola Vabariik väidab lõpetuseks, et PKBWK on kohustatud teavitama huvitatud isikuid menetlusest ja selle käigust, tagades nii selle töö läbipaistvuse ja avaliku järelevalve tema menetluste tulemuste üle. Lisaks on see organ kohustatud avaldama aastaaruande oma töö kohta.

Euroopa Kohtu hinnang

– Sissejuhatavad märkused

- 62 Esiteks olgu märgitud, et raudteeveoseaduse artikli 28a lõike 1 kohaselt on PKBWK puhul Poolas tegemist direktiivi 2004/49 artiklis 21 nimetatud uurimisorganiga. PKBWK on loodud selle sätte alusel transpordiministri haldusalas ja täidab oma ülesandeid tema nimel. Tal puudub juriidilise isiku staatus, nagu kinnitas ka Poola Vabariik Euroopa Kohtu istungil, kuigi tema jaoks on ette nähtud oma eelarverida, nagu nähtub raudteeveoseaduse artikli 28d lõikest 1. Nimetatud seaduse artikli 28d punkti 2 kohaselt tagavad tema toimimise nimetatud ministri haldusalas olevad pädevad talitused.
- 63 Direktiivi 2004/49 artikli 19 kohaselt viib artiklis 21 osutatud uurimisorgan pärast tõsiseid õnnetusjuhtumeid raudteesüsteemis läbi uurimise, mille eesmärk on raudtee ohutuse võimalik parendamine ja õnnetusjuhtumite vältimine. Samuti võib ta otsustada uurida muid õnnetus- ja vahejuhtumeid, mis veidi teistsugustel tingimustel võinuks põhjustada tõsiseid õnnetusjuhtumeid.
- 64 Direktiivi artiklis 23 on sätestatud, et uurimisorgan avaldab lõpparuande iga õnnetus- ja vahejuhtumi suhtes läbiviidud uurimise kohta, mis sisaldab vajaduse korral soovitusi ohutuse tagamiseks ja selles aruandes järgitakse nii täpselt kui võimalik selle direktiivi V lisas sätestatud aruandestruktuuri. Viidatud lisast nähtub selgelt, et lõpparuande kokkuvõttes tuleb esitada juhtumi otsesed ja vahetud põhjused, sealhulgas kaasaaitavad tegurid, mis on seotud juhtumiga seotud isikute tegevusega või veeremi või tehniliste seadeldiste seisukorraga, põhjused, mis on seotud oskustega, menetluste ja hooldusega seotud kaudsed põhjused, ning aluseks olevad põhjused, mis on muu hulgas seotud ohutuse juhtimissüsteemi rakendamisega. Aruanne edastatakse asjaomastele pooltele, sealhulgas raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjale ja raudtee-ettevõtjatele.
- 65 Igal aastal avaldab uurimisorgan aastaaruande, milles annab aru eelnenud aastal teostatud uurimistest, ohutuse tagamiseks antud soovitustest ja eelnevalt antud soovitude põhjal võetud meetmetest.
- 66 Teiseks nõuab direktiivi 2004/49 artikli 21 lõige 1, et uurimisorgani töökorraldus, õiguslik struktuur ja otsustamisprotsess ei tohi sõltuda raudteega seotud mitmest sõnaselgelt loetletud isikust, sealhulgas raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast ja raudtee-ettevõtjatest. Nimetatud direktiivi põhjenduse 24 kohaselt peaks see uurimisorgan toimima nii, et huvide konflikt ja võimalik seotus uuritavate juhtumite põhjustega on välistatud.
- 67 Seoses mõistega „sõltumatus“ tuleb märkida, et seda ei ole direktiivis 2004/49 defineeritud. Seega tuleb seda mõista selle tavapärasest tähendusest. Avalik-õigusliku organi puhul tähendab sõltumatus harilikult staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda täiesti sõltumatult nendest organitest, kelle suhtes nende sõltumatus peab olema tagatud, sõltumata mis tahes juhenditest ning surveta.
- 68 Kolmandaks, nagu nähtub komisjoni hagiavalduses esitatud nõuetest ja nagu ta kohtuistungil sõnaselgelt kinnitas, on üksnes raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja PKP PLK S.A. ja raudtee-ettevõtja PKP S.A., aga mitte transpordiminister see, kelle suhtes komisjon heidab Poola Vabariigile ette, et ei ole tagatud PKBWK sõltumatus. Seega tuleb Euroopa Kohtul neis piires analüüsida käsitletavat liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.
- 69 Seoses sellega olgu märgitud, et Poola Vabariik ei vaidlustanud komisjoni väidet, et riik, keda esindab transpordiminister, kontrollib nii raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat kui ka raudteeveo-ettevõtjat.

- 70 Seepärast on vaja uurida, kas PKBWK, kes on loodud transpordiministri haldusalas, on sõltumatu oma töökorralduses, õiguslikus struktuuris ja otsustamisprotsessis raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast PKP PLK S.A. ja raudteeveo-ettevõtjast PKP S.A. olukorras, kus transpordiminister kontrollib nimetatud raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat ja raudteeveo-ettevõtjat.
- 71 Sellega seoses tuleb arvesse võtta, nagu seda kutsus üles tegema Poola Vabariik, raudteeveoseaduse artikli 28a lõiget 1, mille kohaselt on PKBWK loodud alaliselt ja sõltumatult, kuid selles sättes sisalduva põhimõtte kinnitust ei saa siiski vaadelda eraldi selle organi suhtes kehtiva õigusliku raamistiku muudest teguritest. Seega tuleb kõiki asjakohaseid siseriiklikke õigusnorme silmas pidades analüüsida, kas Poola Vabariik on rikkunud oma kohustust tagada uurimisorgani sõltumatus raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast ja raudteeveo-ettevõtjast.
- 72 Neljandaks tuleb rõhutada, et komisjoni argumendid, milles esiteks heidetakse Poola õigusaktidele ette, et need ei määratle uurijate staatust ja teiseks, et PKBWK käsutusse antud vahendid on ebapiisavad, puudutavad direktiivi 2004/49 artikli 21 lõike 2 kohaldamisala.
- 73 Siiski ei ole komisjoni hagiavalduse nõuetes nimetatud direktiivi 2004/49 artikli 21 lõiget 2. Seega ei ole käsitletava hagi raames kumbagi väidet vaja uurida.

– *PKBWK sõltumatus selle õigusliku struktuuri seisukohast*

- 74 Komisjon heidab Poola Vabariigile ette, et viimane on hõlmanud PKBWK transpordiministri haldusalasse, nägemata ette piisavaid tagatisi tema sõltumatuse garanteerimiseks.
- 75 Seoses sellega tuleb märkida, et kuigi PKBWK kuulub transpordiministri haldusalasse ega ole iseseisev juriidiline isik, ei tõenda selline olukord iseenesest, et see organ ei ole oma õigusliku struktuuri poolest sõltumatu raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast PKP PLK S.A. ja raudteeveo-ettevõtjast PKP S.A., kes mõlemad on iseseisvad juriidilised isikud ja ministeeriumist eraldiseisvad. Siiski, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 68, heidab komisjon Poola Vabariigile üksnes ette, et see ei ole taganud PKBWK sõltumatust kõnealuselt raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast ja raudteeveo-ettevõtjast, ning mitte transpordiministrist.
- 76 Ülejäänud osas tuleb märkida, et direktiiv 2004/49 ei keela uurimisorgani kui sellise hõlmamist transpordiministri haldusalasse.
- 77 Eeltoodust järeldub, et komisjon ei ole õiguslikult piisavalt suutnud tõendada, et PKBWK ei ole oma õigusliku struktuuri poolest sõltumatu transpordiministri kontrollitavast raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast või raudteeveo-ettevõtjast.

– *PKBWK sõltumatus selle töökorralduse seisukohast*

- 78 Komisjon heidab esiteks ette, et Poola Vabariik andis transpordiministrile ühelt poolt ülesande nimetada ja ametist vabastada PKBWK juhataja, selle asetäitja ja sekretär ning selle organi alalised liikmed, ja teiselt poolt koostada loetelu isikutest, kelle hulgast võidakse määrata selle organi ajutised liikmed.
- 79 Vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 6 nimetab PKBWK juhataja transpordiminister. Selle organi juhataja asetäitja ja sekretäri nimetab selle seaduse artikli 28a lõike 7 kohaselt minister selle organi juhataja taotlusel. Ülejäänud PKBWK liikmed nimetab vastavalt viidatud seaduse artikli 28a lõikele 8 minister pärast selle organi juhatajaga konsulteerimist.

- 80 Sellest järeldub, et isegi siis, nagu rõhutas Poola Vabariik, kui PKBWK juhatajaga konsulteeritakse teatud liikmete ametisse nimetamise puhul, on transpordiministril kaalutusõigus kõigi selle organi alaliste liikmete nimetamisel.
- 81 Lisaks nähtub raudteeveoseaduse artikli 28a lõigetest 6–8, et transpordiministril on õigus PKBWK juhataja ametist tagasi kutsuda ja kõnealuse juhataja taotluse korral ametist vabastada tema asetäitja ja selle organi sekretäri. Lisaks võib asjaomane minister pärast juhatajaga konsulteerimist ametist vabastada teised kõnealuse organi liikmed.
- 82 Artikli 28a lõikes 9 on sätestatud, et asjaomane minister võib PKBWK liikmete absoluutse enamuse taotlusel ametist vabastada kõnealuse organi liikme. Sama seaduse artikli 28a lõikes 11 on ette nähtud, et kõnealuse organi liikmesus lõpeb isiku surmaga või kui ta ei ole täitnud sama artikli lõikes 10 sätestatud nõudeid või transpordiministrile esitatud lahkumisavalduse rahuldamise korral.
- 83 Siiski, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 81, ei ole raudteeveoseaduse artikli 28a lõigete 6–9 sõnastust arvestades võimalik üheselt kindlaks määrata, et selle artikli lõikes 11 osutatud kolm olukorda on ainsad, mille puhul PKBWK liige võidakse ametist vabastada.
- 84 Lisaks ei ole pealegi kindel, et transpordiminister võib PKBWK liikme ametist vabastada üksnes selle organi liikmete absoluutse enamuse taotlusel. Nimelt, kuigi raudteeveoseaduse artikli 28a lõike 9 kohaselt võib asjaomane minister PKBWK liikmete absoluutse enamuse taotluse korral selle organi liikme ametist vabastada, võib sellest hoolimata selle artikli lõigete 7 ja 8 kohaselt kõnealune minister PKBWK juhataja taotlusel tagasi kutsuda selle organi juhataja asetäitja ja sekretäri ning pärast selle organi juhatajaga konsulteerimist ka selle organi liikmed. Sellega seoses on oluline silmas pidada, nagu on tõdetud käesoleva kohtuotsuse punktis 81, et transpordiministril on õigus ametist vabastada PKBWK juhataja, ilma et kõnealuse artikli lõige 6 seaks sellele volitusele mingeid menetluslikke nõudeid.
- 85 Sellest järeldub, et asjaomane liikmesriigi õigusakt annab transpordiministrile ulatusliku kaalutusõiguse PKBWK liikmete ametist vabastamisel.
- 86 Kuigi direktiivi 2004/49 ükski säte ei keela transpordiministril nimetada ja ametist vabastada kõiki PKBWK liikmeid, nõuab selle direktiivi artikli 21 lõige 1 siiski, et see organ oleks töökorralduslikult sõltumatu eelkõige mis tahes raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast ja raudteeveo-ettevõtjast, mistõttu on sellega vastuolus see, kui raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat ja raudteeveo-ettevõtjat kontrolliv ametivõim võib nimetada ja ametist vabastada kõik uurimisorgani liikmed, kuna selle ametivõimu tegevust seadus otseselt ei reguleeri, mistõttu on see ametivõim kohustatud tegema otsuseid objektiivsete, selgelt ja ammendavalt loetletud ning kontrollitavate kriteeriumide alusel.
- 87 Eriti sellises olukorras, kus transpordiministrile antud ulatuslik kaalutusõigus ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel mõjutab juba iseenesest PKBWK liikmete sõltumatust, kui tegemist on kõnealuse ministri kontrollitavate raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ja raudteeveo-ettevõtja huvidega.
- 88 Asjaolu, et raudteeveoseaduse artikli 28a lõigetes 10, 12 ja 13 on sätestatud PKBWK liikmesuse teatud kriteeriumid, ei muuda seda järeldust. Nagu märgib komisjon, ei taga nimelt ükski neist kriteeriumidest selle organi liikmete sõltumatust raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast või raudtee-ettevõtjast.
- 89 Lisaks olgu märgitud, et kuigi vastab tõele, et PKBWK põhimääruse artiklis 12 on ette nähtud, et uurimisrühma liige ei või olla isik – kes on allusuhetes uuritava juhtumiga seotud isikute või asutustega; on osalenud selles juhtumis; on isiku, keda asjaomane juhtum võib mõjutada, abikaasa või vanem –, ei piisa siiski sellest garantiist, et tagada PKBWK töökorralduslik sõltumatus.

- 90 Tegelikult ei puuduta see säte üldiselt ja alaliselt kõiki selle organi liikmeid vaid ainult neid, kes osalevad uurimisrühma töös, kelle ülesandeks on õnnetuse või juhtumi uurimine ja seda üksnes asjaomase uurimise lõpuni. Lisaks sellele ei hõlma see säte kõiki olukordi, kus uurimisrühma liikmel võib PKBWK läbiviidava uurimise käigus tekkida huvide konflikt raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja või raudteeveo-ettevõtjaga. Lõpuks olgu märgitud, et 11. detsembri 2008. aasta määruse PKBWK põhimääruse kohta võttis vastu transpordiminister ja ta võib seda igal ajal muuta. Sellega seoses ei ole määrav pelk asjaolu, et minister on kohustatud, nagu väidab Poola Vabariik, järgima raudteeveoseaduse sätteid. Nimelt, nagu on tõdetud käesoleva kohtuotsuse punktides 79–88, ei taga need sätted isenesest, et PKBWK liikmed nimetatakse ja vabastatakse ametist mis tahes raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ja raudteeveo-ettevõtja huvidest sõltumatult.
- 91 Komisjon kritiseerib ka asjaolu, et PKBWK juhataja võib valida selle organi ajutised liikmed üksnes transpordiministri kehtestatud nimekirjast.
- 92 Vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28a lõikele 4 võib PKBWK juhataja kutsuda ajutisi liikmeid uurimistes osalema. Need valib kõnealuse organi juhataja transpordiministri kehtestatud nimekirjast.
- 93 Sellest järeldub, et transpordiministril on ulatuslik kaalutlusruum nende isikute määramisel, kes võivad PKBWK ajutiste liikmetena osa võtta raudteeõnnetus- ja vahejuhtumite uurimisest, ja võimalus takistada kolmandatel isikutel neis uurimistes osaleda. Kuna kõnealune minister kontrollib raudteeveo-ettevõtjat ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat, siis ei ole selline uurimisrühma koosseisu piiramine kooskõlas uurimisorgani töökorralduse sõltumatuse nõudega.
- 94 See on nii seda enam, et Poola Vabariik ei ole mingil moel mõistlikult põhjendanud asjaolu, miks PKBWK juhatus ei saa vabalt valida selle organi ajutisi liikmeid, vaid peab tegema valiku transpordiministri poolt eelnevalt välja valitud isikute hulgast.
- 95 Kuigi raudteeveoseaduse artikli 28a lõikes 15 osutatud tagatis, mille kohaselt ei saa PKBWK ajutised liikmed osaleda uurimises, kui nende tööandja on üksus, mille raudtee-infrastruktuur, töötajad või sõidukid on uurimisaluse juhtumiga seotud, on vajalik meede, et tagada nende liikmete sõltumatus otsuste tegemisel, ei välista see siiski täielikult huvide konflikti ohtu transpordiministri poolt PKBWK ajutiseks liikmeks nimetada võidavate isikute nimekirja koostamisel.
- 96 Seoses Poola Vabariigi väitega, et praktikas võib iga isik, kes vastab raudteeveoseaduse artikli 28a lõikes 10 sätestatud tingimustele, taotleda PKBWK juhatajalt selle organi ajutiste liikmete loetellu kandmist, ja et kõnealuse organi juhataja otsustab sellise taotluse üle iseseisvalt, siis tuleb märkida, et sellist halduspraktikat, mida võidakse igal ajal muuta, ei saa käsitada piisava sõltumatuse tagatiseta, nagu on nõutud direktiivi 2004/49 artikli 21 lõikes 1.
- 97 Teiseks kritiseerib komisjon asjaolu, et PKBWK sõltub oma vajaduses inimeste ja raha järele transpordiministrilt.
- 98 Vastavalt raudteeveoseaduse artikli 28d lõigetele 1 ja 2 tagab transpordiminister riigieelarves olemasoleva rahastuse abil vajalikud vahendid PKBWK tegevuseks ja toimimiseks, mille tagavad tema haldusalas olevad pädevad talitused. PKBWK põhimääruse artiklis 26 on muu hulgas pealegi ette nähtud, et PKBWK alaliste liikmete personalijuhtimise tagab transpordiministeeriumi peadirektori kantselei ja et PKBWK finantsjuhtimist teostab selle ministeeriumi rahandusosakond.
- 99 Kõigepealt tuleb märkida, et uurimisorgani töökorraldusliku sõltumatuse nõue ei lähe nii kaugele, et transpordiministeeriumi teenistujate ja personali suunamine PKBWK käsutusse oleks välistatud. Siiski on oluline, et talle tagatakse võimalus selliseid vahendeid kasutada selgete eeskirjade alusel, mida saab muuta üksnes transpordiminister. Siiski ei ole raudteeveoseaduse need sätted, mida on meenutatud eelmises punktis, oma olemuselt sellised, et garanteeriksid PKBWK-le tagatud võimaluse neid vahendeid kasutada.

- 100 Teiseks tuleb märkida, et uurimisorgani puhul nõutav töökorralduslik sõltumatus põhimõtteliselt ei eelda, et talle oleks ette nähtud iseseisev eelarverida. Seetõttu võivad liikmesriigid sätestada eelarveõiguse seisukohalt, et see organ kuulub mõne konkreetse ministeeriumi haldusalasse, tingimusel et sellele organile on tagatud sõltumatu võimalus kasutada rahalisi vahendeid, mis peavad talle olema antud tema ülesannete täitmiseks.
- 101 Võttes aga arvesse asjaolu, et käesoleval juhul ei ole PKBWK juriidiline isik ja on struktuuriliselt liidetud transpordiministeeriumiga, mille eest vastutav minister on samal ajal see organ, kes kontrollib raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat ja raudteeveo-ettevõtjat, on sellist sõltumatust rahaliste vahendite kasutamisel, mis talle tuleb anda, et ta saaks nõuetekohaselt täita oma ülesandeid, võimalik tagada üksnes talle omaenda eelarverea eraldamisega.
- 102 Kuigi vastab tõele, et raudteeveoseaduse artikkel 28d paneb transpordiministrile kohustuse tagada vajalikud vahendid PKBWK toimimiseks, on see nõue siiski sõnastatud liiga üldiselt, et olukorras, kus asjaomane minister kontrollib raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat ja raudteeveo-ettevõtjat, ei esineks ohtu, et PKBWK-l takistatakse oma ülesandeid sõltumatult täita. Selles osas tuleb märkida, et Poola Vabariik märkis oma vasturepliigis, et PKBWK toimimiseks eraldatud osa valitsusasutuste ametite ja keskorganite tegevuskulusid hõlmavas eelarvepunktis määras transpordiminister ise.
- 103 Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et Poola Vabariik ei ole võtnud kõiki vajalikke meetmeid, et tagada PKBWK töökorralduslik sõltumatus transpordiministri kontrollitavast raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast ja raudteeveo-ettevõtjast.
- *PKBWK sõltumatus oma otsuste seisukohast*
- 104 Sisuliselt heidab komisjon Poola Vabariigile ette, et PKBWK piirdub üksnes otsuste eelnõude ettevalmistamisega ja esitab need transpordiministrile heakskiitmiseks.
- 105 Raudteeveoseaduse artikli 28a lõike 14 kohaselt ei ole PKBWK liikmed oma otsuste sisu osas seotud mingite suunistega. PKBWK põhimääruse artikli 22 kohaselt allkirjastavad pealegi üksnes selle liikmed selle organi otsused õnnetusjuhtumi, tõsise õnnetusjuhtumi või vahejuhtumi kohta.
- 106 Sellegipoolest tuleb raudteeveoseaduse artikli 28a lõiget 14 tõlgendada koostoimes selle seaduse artikli 28a lõikega 2, milles on sätestatud, et PKBWK tegutseb transpordiministri nimel. Pealegi, nagu sai meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 90, võttis 11. detsembri 2008. aasta määruse PKBWK põhimääruse kohta vastu asjaomane minister ja ta võib seda igal ajal muuta.
- 107 Sellistel asjaoludel ei saa kindlalt väita, et raudteeveoseadus annab PKBWK-le tõelise autonoomia oma aruannete koostamisel. Selline ebakindlus on probleemne seda enam, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 78–103, iseloomustab PKBWKd ka töökorraldusliku sõltumatuse puudumine, mis ähvardab juba iseenesest selle organi otsuste sõltumatust ohuga, et ta allutatakse transpordiministri kontrollitavate raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ja raudteeveo-ettevõtja huvidele.
- 108 Lisaks, nagu Poola Vabariik kohtuistungil kinnitas, peab mis tahes PKBWK otsuste avaldamise ministeeriumi ametlikus väljaandes olema heaks kiitnud transpordiminister.
- 109 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 89 märkis, on selline avalikustamine üks peamisi raudteeõnnetuste ja intsidentide uurimismenetluse eesmärke. Seega ei ole kooskõlas uurimisorgani otsustamisprotsessi nõutava sõltumatusega raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjast ja raudteeveo-ettevõtjast, et organ, kes kontrollib neid kahte üksust, saab vajaduse korral takistada nende aruannete ametlikku avaldamist, milles viidatakse kõnealuste üksuste vastutusele asjaomasel raudteel toimunud õnnetus- või vahejuhtumi eest.

- 110 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et Poola Vabariik ei ole taganud PKBWK otsuste tegemise sõltumatust transpordiministri kontrollitavast raudteefrastruktuuri-ettevõtjast ja raudteeveo-ettevõtjast.
- 111 Eeltoodust tuleneb, et jättes võtmata vajalikud meetmed, et tagada uurimisorgani töökorralduslikku ja otsuste tegemise sõltumatust transpordiministri kontrollitavast raudteeveo-ettevõtjast ja raudteefrastruktuuri-ettevõtjast, on Poola Vabariik rikkunud talle direktiivi 2004/49 artikli 21 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

- 112 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 113 Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Poola Vabariik kohtuvaidluse kaotanud seoses direktiivi 2004/49 artikli 21 lõike 1 rikkumist puudutava väitega, tuleb nimetatud liikmesriigilt selles osas kohtukulud välja mõista.
- 114 Kodukorra artikli 141 lõike 1 alusel peab hageja hagist loobumise korral hüvitama kohtukulud, kui vastaspool nõuab seda oma märkustes hagist loobumise kohta. Selle artikli lõike 2 alusel kannab hagist loobunud poole taotlusel kohtukulud siiski vastaspool, kui see on viimase käitumise tõttu põhjendatud.
- 115 Kuna nähtuvalt käesoleva kohtuotsuse punktist 2 edastas Poola Vabariik komisjonile oma õigusaktides tehtud muudatused alles pärast käesolevas asjas hagi esitamist, mistõttu nimetatud institutsioon sai loobuda oma väitest direktiivi 2004/49 artikli 16 lõike 1 rikkumise kohta alles Euroopa Kohtu menetluses, ja arvestades, et komisjon nõudis, et Poola Vabariigilt mõistetakse välja selle nõudega seotud kulud, tuleb need kulud nimetatud liikmesriigilt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. Jättes võtmata vajalikud meetmed, et tagada uurimisorgani töökorralduslik ja otsuste tegemise sõltumatus transpordiministri kontrollitavast raudtee-ettevõtjast ja raudteefrastruktuuri-ettevõtjast on Poola Vabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/49/EÜ ühenduse raudteede ohutuse kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 95/18/EÜ raudteeettevõtjate litsentseerimise kohta ja direktiivi 2001/14/EÜ raudtee infrastruktuuri läbilaskevõime jaotamise ning raudtee infrastruktuuri kasutustasude kehtestamise ja ohutuse sertifitseerimise kohta (raudteede ohutuse direktiiv) artikli 21 lõikest 1.

2. Mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

Allkirjad