



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

12 päivänä marraskuuta 2020*

Jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättäminen – Direktiivi 2007/59/EY –
Veturinkuljettajien hyväksyminen – 3 artiklan a alakohta – Toimivaltainen kansallinen viranomainen –
Direktiivi 2004/49/EY – 16 artiklan 1 kohta – Turvallisuusviranomainen – Useamman
viranomaisen nimeäminen

Asiassa C-796/19,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämisestä
koskevasta kanteesta, joka on nostettu 29.10.2019,

Euroopan komissio, asiamiehinään W. Mölls ja C. Vrignon,

kantajana,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehinään J. Schmoll ja A. Posch,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešić (esittelevä tuomari) sekä tuomarit
C. Lycourgos ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä 23.10.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY (EUVL 2007, L 315,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

s. 51) 3 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on nimennyt direktiivissä 2007/59 tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun viranomaisen kuin yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY (rautatieturvallisuudirektiivi) (EUVL 2004, L 164, s. 44 ja oikaisu EUVL 2004, L 220, s. 16) 16 artiklassa tarkoitetun turvallisuusviranomaisen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/49

- 2 Direktiivin 2004/49 johdanto-osan 13 ja 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(13) Infrastruktuurin haltijoiden ja rautatieyritysten olisi tehtäviään suorittaessaan ja velvollisuuksiaan täyttäessään noudatettava yhteisön vaatimuksia vastaavaa ja yhteisiä osia sisältävää turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Asianomaisen jäsenvaltion turvallisuusviranomaisille olisi toimitettava turvallisuutta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän täytäntöönpanoa koskevia tietoja.

--

(22) Osana rautatieturvallisuuden uutta yhteistä sääntelykehystä kaikkiin jäsenvaltioihin olisi perustettava kansallisia viranomaisia, joiden tehtävänä on säännellä ja valvoa rautateiden turvallisuutta. Niiden välisen yhteistyön helpottamiseksi yhteisön tasolla niille olisi annettava samat vähimmäistehtävät ja -velvollisuudet. Kansallisille turvallisuusviranomaisille olisi taattava laaja riippumattomuus. Niiden olisi suoritettava tehtävänsä yhteisön yhteisen rautatiejärjestelmän luomisen edistämiseksi avoimesti ja ketään syrjimättä. Niiden olisi myös tehtävä yhteistyötä sovittaakseen yhteen päätöksenteossaan käytettävät perusteet, erityisesti ne, jotka koskevat kansainvälistä rautatieliikennettä harjoittavien rautatieyritysten turvallisuustodistuksia.”

- 3 Direktiivin 2004/49 1 artiklan mukaan kyseisen direktiivin ”tarkoituksena on varmistaa yhteisön rautateiden turvallisuuden kehittäminen ja parantaminen ja parantaa pääsymahdollisuuksia rautatiepalvelujen markkinoille:

--

d) edellyttämällä, että jokaiseen jäsenvaltioon perustetaan turvallisuusviranomainen ja elin onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa varten;

--”

- 4 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

g) 'turvallisuusviranomaisella' kansallista elintä, jolla on rautateiden turvallisuuteen tämän direktiivin säännösten mukaisesti liittyvät tehtävät, tai kahden valtion elintä, jolle jäsenvaltiot ovat uskoneet nämä tehtävät yhtenäisen turvallisuusjärjestelmän varmistamiseksi rajat ylittävän erikoistuneen infrastruktuurin osalta;

--”

5 Mainitun direktiivin 9 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kaikkien infrastruktuurin haltijoiden ja rautatieyritysten on toimitettava turvallisuusviranomaiselle edeltävää kalenterivuotta koskeva vuotuinen turvallisuuskertomus vuosittain ennen 30 päivää kesäkuuta. Turvallisuuskertomuksessa on oltava:

- a) tietoja siitä, miten organisaation turvallisuustavoitteet on saavutettu ja turvallisuussuunnitelmien tulokset;
- b) kansallisten turvallisuusindikaattorien ja liitteessä I vahvistettujen yhteisten turvallisuusindikaattorien kehittäminen siltä osin kuin sillä on merkitystä kertomuksen antavalle organisaatiolle;
- c) sisäisen turvallisuustarkastuksen tulokset;
- d) rautatieliikenteessä ja infrastruktuurin hallinnossa havaitut puutteet ja viat, joilla voi olla merkitystä turvallisuusviranomaiselle.”

6 Saman direktiivin 10 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Sen jäsenvaltion turvallisuusviranomaisen, jonka alueella rautatieyritys ensiksi aloittaa toiminnan, on myönnettävä 2 kohdan mukainen todistus.

Edellä 2 kohdan mukaisesti annetussa todistuksessa on täsmennettävä rautatieliikennetoiminnan laji ja laajuus. Edellä 2 kohdan a alakohdan mukaisesti annettu todistus on voimassa koko yhteisön alueella vastaavien rautatieliikenneoperaatioiden osalta.

4. Sen jäsenvaltion turvallisuusviranomaisen, jonka alueella rautatieyritys aikoo harjoittaa muuta rautatieliikennettä, on annettava 2 kohdan b alakohdan mukaisesti vaadittava kansallinen lisätodistus.”

7 Direktiivin 2004/49 16 artiklan, jonka otsikko on ”Tehtävät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on perustettava turvallisuusviranomainen. Tämä viranomainen voi olla liikenneasioista vastaava ministeriö ja sen on oltava organisaatioltaan, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton rautatieyrityksistä, infrastruktuurin haltijasta, hakijoista ja hankintayksiköistä.”

8 Kyseisen 16 artiklan 2 kohdassa luetellaan mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle turvallisuusviranomaiselle määrätyt vähimmäistehtävät.

9 Direktiivin 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Vuosikertomus”, säädetään seuraavaa:

”Turvallisuusviranomaisen on julkaistava vuosikertomus edeltävän vuoden toiminnastaan ja lähetettävä se virastolle 30 päivään syyskuuta mennessä. Vuosikertomuksessa on oltava tietoja:

- a) rautateiden turvallisuuden kehittämisestä, mukaan luettuna jäsenvaltiokohtainen yhteenveto liitteessä I vahvistetuista yhteisistä turvallisuusindikaattoreista;

--”

- 10 Mainitun direktiivin 25 artiklan, jonka otsikko on ”Turvallisuuutta koskevat suositukset”, 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Suositukset on osoitettava turvallisuusviranomaiselle ja, jos se on suosituksen luonteen perusteella tarpeen, jäsenvaltion muille elimille tai viranomaisille tai muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden ja niiden turvallisuusviranomaisten on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että tutkintaelinten antamat turvallisuuteen liittyvät suositukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja että niiden perusteella ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin.

3. Turvallisuusviranomaisen ja muiden viranomaisten tai elinten tai tarvittaessa muiden jäsenvaltioiden, joille suositukset on osoitettu, on vähintään vuosittain annettava tutkintaelimelle selvitys suosituksen perusteella toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä.”

- 11 Saman direktiivin liitteessä I esitetään yhteiset turvallisuusindikaattorit, jotka turvallisuusviranomaisten on ilmoitettava komissiolle.

Direktiivi 2007/59

- 12 Direktiivin 2007/59 johdanto-osan 17 ja 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(17) Tarvittavan yhdenmukaisuuden ja avoimuuden takaamiseksi yhteisön olisi vahvistettava kaikkien jäsenvaltioiden vastavuoroisesti tunnustama yhteinen hyväksymismalli, joka osoittaa yhtäältä tiettyjen vähimmäisedellytysten täyttymisen ja toisaalta veturinkuljettajien ammatillisen pätevyyden ja kielitaidon ja jättää lupakirjojen myöntämisen jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja yhdenmukaistettujen lisätodistusten myöntämisen rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille.

--

(19) Turvallisuusviranomaisten olisi käytettävä kaikkia lupakirjoissa, yhdenmukaistetuissa lisätodistuksissa ja niiden rekistereissä olevia tietoja helpottaakseen direktiivin 2004/49/EY 10 ja 11 artiklassa tarkoitetun henkilöstön hyväksymismenettelyn arviointia ja vauhdittaakseen noissa artikloissa säädettyjen turvallisuustodistusten antamista.”

- 13 Direktiivin 2007/59 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan ehdot ja menettelyt vetureita ja junia yhteisön rautatieverkossa ajavien veturinkuljettajien hyväksymiselle. Siinä vahvistetaan myös jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, veturinkuljettajille ja muille alan toimijoille, erityisesti rautatieyrityksille, rataverkon haltijoille ja koulutuskeskuksille, kuuluvat tehtävät.”

- 14 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’toimivaltaisella viranomaisella’ direktiivin 2004/49/EY 16 artiklassa tarkoitettua turvallisuusviranomaista;

--”

15 Direktiivin 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Petostentorjuntatoimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaiset viranomaiset ja todistukset myöntävät elimet toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta vältetään lupakirjojen ja todistusten väärentämisen ja 22 artiklassa edellytettyjen rekisterien luvattoman muuttamisen vaarat.”

16 Direktiivin 2007/59 19 artiklan, jonka otsikko on ”Toimivaltaisen viranomaisen tehtävät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisen viranomaisen on suoritettava seuraavat tehtävät avoimesti ja syrjimättömästi:

- a) lupakirjojen myöntäminen ja päivittäminen sekä kaksoiskappaleiden toimittaminen 6 ja 14 artiklan mukaisesti;
- b) määräaikauskokeiden ja/tai -tarkastusten järjestäminen 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti;
- c) lupakirjojen tilapäinen ja lopullinen peruuttaminen sekä todistusten tilapäistä peruuttamista koskevista perustelluista pyynnöistä ilmoittaminen myöntävälle elimelle 29 artiklan mukaisesti;

--”

17 Kyseisen direktiivin 22 artiklassa säädetään erilaisista velvollisuuksista, jotka toimivaltaisten viranomaisten on täytettävä muun muassa rekisterien ja tiedonvaihdon osalta.

Itävallan oikeus

18 Rautateistä, liikkuvasta kalustosta ja rautatieliikenteestä annetulla liittovaltion lailla (Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen; BGBl. 60/1957), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä vuoden 1957 rautatielaki), annettiin direktiivin 2004/49 16 artiklassa tarkoitetut turvallisuusviranomaisen tehtävät lähtökohtaisesti liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministerille (jäljempänä ministeri).

19 Vuoden 1957 rautatielain 9 lukuun sisältyvässä 130 §:ssä, joka koskee veturinkuljettajia, säädetään poikkeavasta toimivallasta viimeksi mainittujen osalta. Kyseisen pykälän sanamuoto on seuraava:

”(1) Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:lla on lupakirjan myöntämistä, lupakirjan tietojen päivittämistä, lupakirjan uusimista tai sen kaksoiskappaleen antamista sekä lupakirjojen tilapäistä ja lopullista peruuttamista koskeva toimivalta. Sen on sovellettava vuoden 1991 yleistä hallintomenettelylakia (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991; BGBl. 51/1991; sellaisena kuin se on muutettuna) hallinnollisessa menettelyssä.

(2) [Ministeri] voi antaa Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:lle sen toimivaltuuksien käyttöä koskevia ohjeita. Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa [ministeri] on vuoden 1991 yleisen hallintomenettelylain, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 ja 68 §:ssä tarkoitettu kyseeseen tuleva ylempi viranomainen.”

20 Rautatieinfrastruktuurin rahoitusyhtiön perustamisesta annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft; BGBl. 201/1996) 3, 4, 6 ja 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tehtävät

3 §

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:lle kuuluvat erityisesti seuraavat tehtävät:

--

- 3) kaikkien sellaisten liiketoimien ja toimintojen toteuttaminen, jotka ovat tarpeen rautatiealan syrjimättömän kehittämisen ja parantamisen sekä rautatieverkon uuden rautatieteknologian kehittämiseksi ja parantamiseksi, ja kaikkien niihin liittyvien liiketoimien ja toimintojen toteuttaminen, jotka osaltaan parantavat Schieneninstruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n tulosta, sekä osallistuminen kaikkien rautatiealan tutkimus- ja kehitystoimenpiteiden koordinointiin
- 4) valtuutetun sääntelyelimen (nimetty elin) kaikkien liiketoimien ja toimintojen toteuttaminen rautatiealalla
- 5) rautatieinfrastruktuuriyrityksen suorittaman siirron johdosta hinnoitteluelimen tehtävät vuoden 1957 rautatielain 6 luvun mukaisesti
- 6) asiantuntijakomitean hallinnointi vuoden 1957 rautatielain 48 §:n 4 momentin mukaisesti
- 7) vuoden 1957 rautatielain 130 §:n mukaisen toimivallan käyttäminen
- 8) rekisterien perustamiseen ja hallinnointiin liittyvien tehtävien hoitaminen, sellaisina kuin ne on siirretty vuoden 1957 rautatielain tai tämän lain perusteella annetun asetuksen nojalla Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:lle

--

Osuusoikeuksien hallinnointi

4 §

[Ministeri] huolehtii Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n osuusoikeuksien hallinnoinnista liittovaltion nimissä. Hänellä on oikeus antaa Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:lle tässä liittovaltion laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista koskevia yleisiä ohjeita ja pyytää sen toimintaa koskevia tietoja. Yhtiön yhtiöjärjestyksessä on määrättävä, että elimet ovat velvollisia noudattamaan näitä ohjeita ja antamaan tietoja.

--

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n kustannukset

6 §

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:ta on hallinnoitava taloudellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja säästäväisesti. Liittovaltion on vastattava Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n henkilöstökustannuksista sekä toimintakustannuksista siltä osin kuin nämä kustannukset johtuvat niiden tehtävien suorittamisesta, jotka sille on tällä liittovaltion lailla annettu ja joita kolmannet eivät voi suorittaa. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n on laadittava tätä koskeva vuosittainen rahoitussuunnitelma ja hankittava liittovaltion talousministerin ja [ministerin] suostumus.

--

Vapautus maksuista

10 §

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH on vapautettu liittovaltion laeissa vahvistetuista maksuista, lukuun ottamatta liikevaihtoveroa, oikeudenkäyntikuluja ja tuomioistuinmenettelyyn liittyviä kuluja sekä liittovaltion hallintoon liittyviä maksuja, siltä osin kuin nämä verot ja maksut johtuvat kyseiselle yhtiölle tämän liittovaltion lain nojalla kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

– –”

- 21 Rajavastuuyhtiöistä annetun lain (Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung; RGBL. 58/1906) 20 § säädetään seuraavaa:

”(1) Siltä osin kuin on kyse yhtiön edustamista koskevan toimivallan laajuudesta, johtajat ovat yhtiöön nähden velvollisia noudattamaan kaikkia rajoituksia, joista määrätään yhtiöjärjestyksessä, osakkaiden päätöksellä tai johtajia sitovalla hallintoneuvoston määräyksellä.

– –”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 22 Komissio ilmaisi 20.11.2015 päivätyllä virallisella huomautuksella Itävallan tasavallalle epäilynsä siitä, onko direktiivin 2007/59 säännösten ja erityisesti sen 3 artiklan a alakohdan kanssa yhteensopivaa, että tässä direktiivissä tarkoitettu toimivaltaisiksi viranomaisiksi nimetään muu yksikkö kuin direktiivin 2004/49 16 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.
- 23 Itävallan tasavalta väitti viralliseen huomautukseen 22.1.2016 antamassaan vastauksessa, että kyseessä oleva lainsäädäntö oli unionin oikeuden mukainen. Se korosti muun muassa, että jäsenvaltioiden institutionaalisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti direktiivi 2007/59 ei ole esteenä sille, että kyseinen jäsenvaltio antaa Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n kaltaisen liittovaltion elimen tehtäväksi ministerin valvonnassa tiettyjen sellaisten tehtävien suorittamisen, jotka kuuluvat tässä direktiivissä tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle.
- 24 Koska komissio ei pitänyt tämän jäsenvaltion vastauksia tyydyttävinä, se lähetti sille 28.4.2017 perustellun lausunnon, jossa se toisti virallisessa huomautuksessaan esittämänsä väitteen.
- 25 Itävallan tasavalta vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 21.6.2017 päivätyllä kirjeellä. Tässä kirjeessä kyseinen jäsenvaltio pääasiallisesti toisti komission viralliseen huomautukseen 22.1.2016 antamassaan vastauksessa esittämänsä kannan.
- 26 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Itävallan tasavallan antamiin vastauksiin, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

- 27 Komissio huomauttaa, että direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohdassa määritellään toimivaltaisella viranomaisella tarkoitettavan kyseisessä direktiivissä ”direktiivin 2004/49/EY 16 artiklassa tarkoitettua turvallisuusviranomaista”. Se päätelee tästä, että jäsenvaltiot voivat uskoa direktiivissä 2007/59 tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisen tehtävät ainoastaan tälle viranomaiselle, koska kansallisella lainsäätäjällä ei ole vapautta nimetä tätä varten toista elintä.
- 28 Itävallan tasavalta on nimennyt ministerin direktiivissä 2004/49 tarkoitetuksi turvallisuusviranomaiseksi, kun taas Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH on direktiivissä 2007/59 tarkoitettu ”toimivaltainen viranomainen” erityisesti hoitaessaan tälle viranomaiselle uskottuja ja viimeksi mainitun direktiivin 19 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa lueteltuja tehtäviä.
- 29 Näin ollen komissio katsoo, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2007/59 mukaisia velvoitteitaan.
- 30 Komissio katsoo tältä osin, että Itävallan tasavallan esittämät väitteet sen osoittamiseksi, että kyseisen jäsenvaltion toteuttama täytäntöönpano on direktiivin 2007/59 mukaista, on hylättävä.
- 31 Ensinnäkään väitettä, jonka mukaan direktiivin 2004/49 16 artiklassa ei edellytetä, että turvallisuusviranomaisen tehtävät annetaan yhdelle ainoalle viranomaiselle, ei komission mukaan voida hyväksyä.
- 32 Ensinnäkin unionin lainsäätäjä on direktiivin 2004/49 1 artiklan d alakohdassa ja 16 artiklan 1 kohdassa käyttänyt yksikkömuotoa turvallisuusviranomaisesta. Samoin kyseisen direktiivin 3 artiklan g alakohdassa määritellään yksikkömuotoa käyttämällä turvallisuusviranomainen direktiivissä tarkoitetuksi ”kansalliseksi elimeksi”, jolla on rautateiden turvallisuuteen liittyvät tehtävät. Saman direktiivin 16 artiklan 2 kohta on samansuuntainen, koska siinä säädetään, että ”turvallisuusviranomaisella” on oltava siinä luetellut tehtävät. Pitää paikkansa, että tietyissä direktiivin 2004/49 säännöksissä viitataan monikkomuodossa ”turvallisuusviranomaisiin”. On kuitenkin todettava, että tällöin sillä tarkoitetaan kollektiivisesti kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuusviranomaisia.
- 33 Toiseksi asiayhteys, johon nämä säännökset kuuluvat, vahvistaa komission mukaan, että unionin lainsäätäjä on valinnut yksikkömuodon tarkoituksellisesti ja ettei ole olemassa mitään liikkumavaraa, jonka perusteella tehtävät voitaisiin jakaa useiden viranomaisten kesken. Näin ollen direktiivin 2004/49 10 artiklan 3 ja 4 kohdassa jäsenvaltio liitetään järjestelmällisesti yhteen turvallisuusviranomaiseen. Samoin kyseisen direktiivin 25 artiklan 2 ja 3 kohdassa erotetaan kunkin jäsenvaltion osalta ”turvallisuusviranomainen” ”muista elimistä tai viranomaisista”. Sama koskee kyseisen direktiivin 18 artiklaa, jossa säädetään, että ”turvallisuusviranomaisen” on julkaistava ”vuosikertomus” edeltävän vuoden ”toiminnastaan” ja lähetettävä se Euroopan unionin rautatievirastolle. Tähän kertomukseen on sisällyttävä merkityksellinen kokonaisnäkemys kyseessä olevan jäsenvaltion tilanteesta.
- 34 Kolmanneksi kyseisten säännösten sanamuodon mukaisessa ja kontekstuaalisessa tulkinnassa on komission mukaan otettava ensisijaisesti huomioon direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohdan sanamuoto, jossa edellytetään, että tässä direktiivissä tarkoitettu ”toimivaltainen viranomainen” on ”direktiivin 2004/49/EY 16 artiklassa tarkoitettu turvallisuusviranomainen”, ja sen on näin ollen välttämättä perustuttava oletamaan siitä, että mainitussa 16 artiklassa luetellut tehtävät suorittaa yksi ainoa viranomainen, jonka on myös varmistettava turvallisuusviranomaisen tehtävät direktiivissä 2007/59 sovellettaessa.

- 35 Toiseksi Itävallan tasavallan siihen väitteeseen, jonka mukaan sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY (EUVL 2009, L 211, s. 55) 35 artiklassa ja yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU (EUVL 2012, L 343, s. 32) 55 artiklassa annetaan jäsenvaltioille velvollisuus nimetä ”yksi kansallinen sääntelyviranomainen” ja perustaa ”yksi kansallinen sääntelyelin”, joten olisi päinvastoin katsottava, että direktiivissä 2004/49, joka ei sisällä tällaisia määrittäviä, sallitaan useamman viranomaisen nimeäminen, komissio vastaa, että koska näillä säännöksillä on korvattu aikaisemmat säännökset, joissa säädettiin useamman erillisen elimen tai laitoksen nimeämisestä, oli tarpeen tehdä selvä ero suhteessa näin muutettuihin aikaisempiin toimiin.
- 36 Kolmanneksi komissio toteaa Itävallan tasavallan väitteestä, joka koskee jäsenvaltioiden mahdollisuutta unionin oikeuden mukaisten erityisten vaatimusten puuttuessa soveltaa kansallisia oikeussääntöjään silloin, kun ne panevat täytäntöön unionin oikeutta, että direktiiviin 2007/59 tosiasiassa sisältyy tällaisia erityisiä vaatimuksia. Lisäksi se, että Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH on suoraan liittovaltion lainsäädännön nojalla perustettu yhtiö, jonka osuuksia hallinnoi ministeri ja joka hoitaa tehtäviä liittovaltion lukuun tiiviissä yhteistyössä ministerin kanssa ja tämän keskustason toimivaltaisen turvallisuusviranomaisen ominaisuudessa suorittamassa valvonnassa, vahvistaa kahden erillisen viranomaisen olemassaolon. Ministeri ei siten itse ole viranomainen, vaan vuoden 1991 yleisen hallintomenettelylain, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 ja 68 §:ssä tarkoitettu kyseeseen tuleva ylempi viranomainen eli viranomainen, joka yhtäältä ratkaisee ”viranomaisten väliset toimivaltaristiriidat” ja jolla toisaalta on oikeus hyvin rajoitetuissa tapauksissa kumota, muuttaa tai todeta pätemättömiksi sen alaisina olevien viranomaisten päätökset. Näin ollen on pääteltävä, että nämä viranomaiset ovat ”muuta viranomaisia”.
- 37 Itävallan tasavalta kiistää väitetyt jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisen.
- 38 Se toteaa ensinnäkin, että direktiiveissä 2004/49 ja 2007/59 puhutaan monikkomuodossa jäsenvaltioiden ”turvallisuusviranomaisista” ja ”toimivaltaisista viranomaisista”. Tältä osin direktiivin 2004/49 16 artiklan 2 kohta ei ole esteenä sille, että useille viranomaisille osoitetaan useita tehtäviä, koska tässä artiklassa säädetään ainoastaan, että ”turvallisuusviranomaisen” on hoidettava rautatieturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Lisäksi direktiivin 2004/49 18 artiklassa säädetty turvallisuusviranomaisen velvollisuus julkaista toimintaansa koskeva vuosikertomus ei sulje pois sitä, että useat viranomaiset laativat koordinoitusti yhden ainoan tällaisen kertomuksen.
- 39 Toiseksi kyseinen jäsenvaltio viittaa yhtäältä direktiivissä 2004/49 käytetyn terminologian ja toisaalta direktiiveissä 2009/72 ja 2012/34 käytetyn terminologian välisiin eroihin – viimeksi mainituissa säädetään ”yhden kansallisen sääntelyviranomaisen” ja ”yhden kansallisen valvontaviranomaisen” perustamisesta – väittääkseen, että direktiiviä 2004/49 olisi tulkittava päinvastoin siten, että siinä sallitaan useiden viranomaisten nimeäminen.
- 40 Kolmanneksi jäsenvaltioissa, joilla on liittovaltion rakenne, saattaa Itävallan tasavallan mukaan olla valtion organisaatioon tai kansalliseen toimivallan jakoon liittyvistä syistä tarpeen toteuttaa tiettyjen tehtävien hoitaminen hajautetusti. Tältä osin on noudatettava jäsenvaltioiden institutionaalisen itsemääräämisoikeuden periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta, joiden mukaan komission on otettava huomioon vakiintunut kansallinen lainsäädäntö sekä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien rakenne ja toiminta.
- 41 Itävallan tasavallan mukaan ei siis voida arvostella sen direktiivien 2004/49 ja 2007/59 täytäntöönpanon yhteydessä valitsemaa organisatorista ratkaisua, joka muodostuu siitä, että ministerille annetaan koko Itävallan alueen osalta keskustason toimivaltaisena turvallisuusviranomaisena tehtäviä ja ministerin alaisuudessa toimivan Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:n tehtäväksi annetaan veturinkuljettajien hyväksymiseen liittyvien operatiivisten tehtävien hoitaminen. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä siksi, että Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH on suoraan

liittovaltion lailla perustettu yhtiö, jonka osuusosikeuksia hallinnoi ministeri, jonka henkilöstö- ja toimintakustannuksista vastaa liittovaltio ja jonka toimialaa on lailla rajoitettu. Lisäksi ministerin ohjeet sitovat monessa suhteessa Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH:ta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 42 Komissio moittii Itävallan tasavaltaa siitä, että se on rikkonut direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohtaa, kun se on nimennyt kyseisen direktiivin soveltamiseksi ”toimivaltaiseksi viranomaiseksi” muun viranomaisen kuin direktiivin 2004/49 16 artiklassa tarkoitettua turvallisuusviranomaisen.
- 43 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että tässä jäsenvaltiossa direktiivin 2004/49 16 artiklassa tarkoitettu turvallisuusviranomainen on ministeri, kun taas tiettyjen erityisesti direktiivin 2007/59 19 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten nimetty ”toimivaltainen viranomainen” on Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, joka on liittovaltion lailla perustettu yhtiö.
- 44 Direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohdan mukaan ”toimivaltaisella viranomaisella” tarkoitetaan ”direktiivin 2004/49/EY 16 artiklassa tarkoitettua turvallisuusviranomaista”.
- 45 Sen määrittämiseksi, sallitaanko näissä säännöksissä se – kuten Itävallan tasavalta väittää –, että jäsenvaltio antaa eri viranomaisille kyseisillä direktiiveillä ”toimivaltaiselle viranomaiselle” ja ”turvallisuusviranomaiselle” osoitetut tehtävät, on otettava huomioon paitsi kyseessä olevien säännösten sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa ne ovat, ja tarvittaessa niiden syntyhistoria (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Nederlands Uitgeversverbond ja Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Aluksi on todettava kyseisten säännösten sanamuodosta, että direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohdassa mainitaan, että toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä direktiivin 2004/49 16 artiklassa tarkoitettua turvallisuusviranomaista.
- 47 Tässä 16 artiklassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on perustettava ”turvallisuusviranomainen”, joka voi kyseisen artiklan mukaan olla liikenneasioista vastaava ministeriö. Tässä direktiivissä tarkoitettu turvallisuusviranomaisen käsite määritellään sen 3 artiklan g alakohdassa nimenomaisesti siten, että sillä tarkoitetaan ”kansallista elintä, jolla on rautateiden turvallisuuteen tämän direktiivin säännösten mukaisesti liittyvät tehtävät, tai kahden valtion elintä, jolle jäsenvaltiot ovat uskoneet nämä tehtävät yhtenäisen turvallisuusjärjestelmän varmistamiseksi rajat ylittävän erikoistuneen infrastruktuurin osalta”.
- 48 Siten direktiivin 2004/49 3 artiklan g alakohdasta, luettuna yhdessä 16 artiklan 1 kohdan kanssa, ja erityisesti siitä, että unionin lainsäätäjä on käyttänyt yhtäältä yksikkömuotoa turvallisuusviranomaisesta ja toisaalta liittänyt siihen adjektiivin ”kansallinen”, ilmenee näin ollen, että näissä säännöksissä säädetään siitä, että kussakin jäsenvaltiossa nimetään yksi ainoa kansallinen elin, joka hoitaa rautateiden turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, mutta kaksi jäsenvaltiota voi kuitenkin tarvittaessa nimetä kahden valtion elimen hoitamaan näitä tehtäviä.
- 49 Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2004/49 rakenne, josta ilmenee, että rautateiden turvallisuutta unionissa koskevat tiedot on kussakin jäsenvaltiossa ilmoitettava keskitetysti yhdelle ainoalle turvallisuusviranomaiselle, joka vastaa vaadittujen todistusten antamisesta tai kyseisen jäsenvaltion turvallisuusindikaattoreiden laatimisesta ja julkaisemisesta.

- 50 Näin ollen ensinnäkin direktiivin 2004/49 9 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, säädetään, että kaikkien infrastruktuurin haltijoiden ja rautatieyritysten on toimitettava ”turvallisuusviranomaiselle” vuotuinen turvallisuuskertomus, jossa on turvallisuutta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän täytäntöönpanoa koskevia tietoja, ja tällaisen turvallisuuskertomuksen on sisällettävä muun muassa ”kansallisten” turvallisuusindikaattorien kehittäminen.
- 51 Kyseisen direktiivin 10 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan ”sen jäsenvaltion turvallisuusviranomaisen”, jonka alueella rautatieyritys ensiksi aloittaa toiminnan tai aikoo harjoittaa muita rautatiepalveluja, on myönnettävä vaaditut todistukset.
- 52 Lopuksi direktiivin 2004/49 18 artiklan mukaan turvallisuusviranomaisen on vuosittain julkaistava edeltävän vuoden toiminnastaan vuosikertomus, jossa on kyseisen artiklan a alakohdan mukaan oltava ”jäsenvaltiokohtainen yhteenveto” kyseisen direktiivin liitteessä I vahvistetuista yhteisistä turvallisuusindikaattoreista.
- 53 Voidaan vielä korostaa, että kyseisten säännösten sanamuotoon perustuva tulkinta, josta muistutetaan tämän tuomion 48 kohdassa, saa tukea myös sekä direktiivin 2004/49 että direktiivin 2007/59 antamista edeltäneistä lainsäädäntötöistä.
- 54 Näin ollen yhtäältä perusteluissa, jotka esitetään ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta (KOM(2002) 21 lopullinen), todettiin kansallisia turvallisuusviranomaisia koskevassa osassa, että ”nykyisin voimassa olevien direktiivien mukaisesti turvallisuuden sääntelystä voivat vastata monet eri elimet. – – Tämä ei pitkällä aikavälillä ole yhteensopivaa turvallisuuteen liittyvien vastuiden kanssa. Tasapuolinen ja avoin sääntely edellyttää, että on yksi julkinen viranomainen, joka kohtelee kaikkia toimialan toimijoita yhtäläisesti. – – Turvallisuuden sääntelyn yhteensovittamisen edistämiseksi yhteisön tasolla on tärkeää perustaa jäsenvaltioihin yhdenmukaistettuja rakenteita. – – Samasta syystä on tärkeää keskittää yhdelle elimelle kaikki tärkeät turvallisuuden sääntelytehtävät, kuten oikeudellisesti sitovien turvallisuussääntöjen antaminen. – –”
- 55 Toisaalta perusteluissa, jotka esitetään ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi veturien ja junien kuljettamisesta yhteisön rautatieverkossa vastaavan junahenkilökunnan lupajärjestelmästä (KOM(2004) 142 lopullinen), todetaan, että turvallisuusviranomaisen nimeämistä toimiluvan myöntämisestä vastaavaksi viranomaiseksi koskeva valinta tehtiin ”jotta rautateiden turvallisuutta koskeva yhteisön lainsäädäntö olisi mahdollisimman johdonmukainen”.
- 56 Lopuksi on korostettava, että tämän tuomion 48 kohdassa omaksuttu tulkinta on yhdenmukainen direktiivin 2004/49 tavoitteen kanssa. Kuten tämän tuomion 54 kohdassa todetaan, kyseisen direktiivin tarkoituksena on erityisesti keskittää yhdelle elimelle rautateiden turvallisuusvalvonnan olennaiset tehtävät, sillä tämä keskittäminen mahdollistaa mainitun direktiivin 1 artiklan mukaisesti rautateiden turvallisuuden kehittämisen ja parantamisen varmistamisen.
- 57 Väitteitä, jotka Itävallan tasavalta on esittänyt riitauttaakseen tämän tuomion 44–55 kohdassa esitetyn tulkinnan kyseessä olevista säännöksistä, ei voida hyväksyä.
- 58 Ensinnäkin on todettava, että se Itävallan tasavallan esiin tuoma seikka, että useissa direktiivien 2004/49 ja 2007/59 säännöksissä mainitaan monikkomuodossa jäsenvaltioiden ”turvallisuusviranomaiset” ja ”toimivaltaiset viranomaiset”, ei voi olla ratkaiseva, koska tällaisissa säännöksissä viitataan selvästi yhteisesti tällaisiin viranomaisiin unionin eri jäsenvaltioissa. Näin on yhtäältä direktiivin 2004/49 johdanto-osan 22 perustelukappaleen osalta, jossa viitataan tarpeeseen

perustaa ”kaikkiin jäsenvaltioihin – kansallisia viranomaisia, joiden tehtävänä on säännellä ja valvoa rautateiden turvallisuutta”, taikka kyseisen direktiivin liitteen I osalta, jossa mainitaan ”yhteiset turvallisuusindikaattorit”, jotka ”turvallisuusviranomaisten on ilmoitettava” ja joista mainitun direktiivin 18 artiklan mukaan tehdään ”jäsenvaltiokohtainen yhteenveto”. Toisaalta direktiivin 2007/59 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa viitataan ”jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin”, kun taas sen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa viitataan yleisesti direktiivillä 2004/49 perustettuihin turvallisuusviranomaisiin. Samoin direktiivin 2007/59 1, 5 ja 22 artiklassa mainitaan vain ”jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille” ja ”toimivaltaisille viranomaisille” kuuluvat tehtävät.

- 59 Toiseksi sillä Itävallan tasavallan esiin tuomalla seikalla, että unionin lainsäätäjät olisi tehnyt muissa johdetun oikeuden säädöksissä selväksi, että näiden säädösten mukaan on perustettava ”yksi ainoa” viranomainen, ei ole mitään merkitystä direktiivien 2004/49 ja 2007/59 tulkinnan kannalta.
- 60 Kolmanneksi väitteestä, joka koskee jäsenvaltioiden institutionaalisen itsemääräämisoikeuden periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta, on riittävää todeta, että vaikka SEUT 288 artiklasta tosin seuraa, että jäsenvaltioilla on direktiivin täytäntöönpanossa laaja harkintavalta valita tavat ja keinot, joilla direktiivin täytäntöönpano on tarkoitus varmistaa, tällainen vapaus ei vaikuta mitenkään jokaista jäsenvaltiota, jolle direktiivi on osoitettu, koskevaan veloitteeseen toteuttaa asianomaisessa direktiivissä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki kyseisen direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ks. vastaavasti tuomio 29.7.2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Näissä olosuhteissa jäsenvaltioilla direktiivin nojalla perustettujen sääntelyviranomaisten organisoinnin ja rakenteen osalta olevaa institutionaalista itsemääräämisoikeutta on käytettävä siten, että noudatetaan täysimääräisesti kyseisessä direktiivissä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia (ks. analogisesti tuomio 19.10.2016, Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almedros, C-424/15, EU:C:2016:780, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 62 Kuten tämän tuomion 44–55 kohdasta ilmenee, kunkin jäsenvaltion velvollisuus nimetä yksi ainoa direktiivissä 2004/49 tarkoitettu turvallisuusviranomainen, jota on pidettävä direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna ”toimivaltaisena viranomaisena”, perustuu näiden direktiivien kyseessä oleviin säännöksiin.
- 63 Kun otetaan huomioon tällainen velvollisuus, nyt käsiteltävässä asiassa on merkityksetöntä, että Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH on, kuten Itävallan tasavalta väittää, ministerin alaisuudessa. Vaikka näin olisi, tällainen kahden eri oikeushenkilöllisyyden omaavan yksikön välinen alisteisuussuhde ei voisi varmistaa tämän tuomion edeltävässä kohdassa mainitun velvollisuuden asianmukaista täytäntöönpanemista.
- 64 Kaiken edellä esitetyn perusteella komission kanne on hyväksyttävä ja on todettava, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2007/59 3 artiklan a alakohdan mukaisia veloitteitaan, koska se on nimennyt direktiivissä 2007/59 tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun viranomaisen kuin direktiivin 2004/49 16 artiklassa tarkoitettua turvallisuusviranomaisen.

Oikeudenkäyntikulut

- 65 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 66 Koska komissio on vaatinut Itävallan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Itävallan tasavalta on hävinnyt asian, tämä on veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

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

- 1) **Itävallan tasavalta ei ole noudattanut vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä 23.10.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY 3 artiklan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on nimennyt direktiivissä 2007/59 tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun viranomaisen kuin yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY (rautatieturvallisuusedirektiivi) 16 artiklassa tarkoitetun turvallisuusviranomaisen.**
- 2) **Itävallan tasavalta veloitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset