



Oikeustapauskokoelma

Asia C-453/20

CityRail a.s.

vastaan

Správa železnic, státní organizace

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
ennakkoratkaisupyyntö

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 3.5.2022

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

Ennakkoratkaisukysymykset – Asian saattaminen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi – SEUT 267 artiklassa tarkoitettu kansallinen tuomioistuin – Käsitteen määrittäminen rakennetta ja toimintaa koskevien arviointiperusteiden avulla – Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (liikenneinfrastrukturivirasto, Tšekki) – Elin, joka ei hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä, ei kuulu käsitteen soveltamisalaan

(SEUT 267 artikla)

(ks. 41–50, 53, 60–63, 67–69 ja 71 kohta sekä tuomiolauselma)

Tiivistelmä

Správa železnic on lailla perustettu julkinen elin, joka vastaa Tšekissä rautatieverkon ja siihen liittyvien palvelupaikkojen hallinnoinnista. Se laati ja julkaisi yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen perustamisesta annetussa direktiivissä 2012/34¹ tarkoitetun verkkoselostuksen, jossa esitetään muun muassa edellytykset, jotka koskevat 1.4.2020 alkaen oikeutta käyttää tiettyjä palvelupaikkoja.

¹ Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU (EUVL 2012, L 343, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 14.12.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2016/2370 (EUVL 2016, L 352, s. 1; jäljempänä direktiivi 2012/34), 3 artiklan 26 alakohta.

CityRail, joka on rautatielain² mukainen rautatieyritys, riitautti nämä edellytykset rautatiealan kansallisena sääntelyelimenä toimivassa liikenneinfrastruktuurivirastossa (jäljempänä liikenneinfrastruktuurivirasto)³ sillä perusteella, että edellytykset ovat ristiriidassa direktiivin 2012/34 säännösten kanssa.

Liikenneinfrastruktuurivirasto, jolla oli epäilyjä siitä, olivatko nämä edellytykset direktiivin 2012/34 mukaiset, ja siitä, oliko pääasiassa sovellettava kansallinen oikeus tämän direktiivin mukaista, päätti esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön.

Unionin tuomioistuimen suuri jaosto jättää liikenneinfrastruktuuriviraston esittämän ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta sillä perusteella, että virasto hoitaa pääasiassa hallinnollisia tehtäviä eikä tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Liikenneinfrastruktuurivirastoa ei siten voida pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin aloittaa muistuttamalla tätä alaa koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstään,⁴ jonka mukaan on niin, että arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus. Kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.⁵

Elimen oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on siis selvitettävä niin rakenteellisten kuin toiminnallistenkin kriteerien mukaan. Kansallista elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kun taas muiden, muun muassa hallinnollisten, tehtävien hoitamisessa sen ei voida katsoa olevan tuomioistuimen asemassa. Unionin tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että selvitetessä, onko sellaista kansallista elintä, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, on selvitettävä, mikä on sen hoitamien tehtävien erityisluonne siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁶

Unionin tuomioistuin korostaa, että tällä selvittämisellä on erityistä merkitystä silloin, kun kyse on hallintoviranomaisista, joiden riippumattomuus on suoraa seurausta vaatimuksista, jotka johtuvat unionin oikeudesta, jossa niille annetaan alakohtaista valvontaa ja markkinoiden seuranta koskevia valtuuksia. Vaikka nämä viranomaiset voivat täyttää edellä mainitut asiassa Vaassen-Göbbels annetusta tuomiosta johtuvat edellytykset, alakohtainen valvonta ja

² Rautatielain nro 266/1994 34e §.

³ Tšekissä Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (liikenneinfrastruktuurivirasto) kuuluu valtion keskushallintoon. Se on perustettu liikenneinfrastruktuurivirastosta annetulla lailla nro 320/2016.

⁴ Ks. vastaavasti tuomio 30.6.1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, s. 395; jäljempänä tuomio Vaassen-Göbbels).

⁵ Määräys 26.11.1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, 21 kohta) ja tuomio 31.1.2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 39 kohta).

⁶ Määräys 26.11.1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, 22 ja 23 kohta) ja tuomio 31.1.2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 40 ja 41 kohta).

markkinoiden seuranta ovat luonteeltaan olennaisin osin hallinnollista toimintaa, koska siinä on kyse sellaisten toimivaltuuksien käyttämisestä, jotka eivät liity tuomioistuimille annettuihin toimivaltuuksiin.

Tuomioissa *Westbahn Management*,⁷ johon liikenneinfrastruktuurivirasto on vedonnut, unionin tuomioistuin, jolle Schienen-Control Kommission (rautateiden valvontalautakunta, Itävalta) oli esittänyt ennakkoratkaisupyynnön, tutki kuitenkin ainoastaan tuomiosta Vaassen-Göbbels johtuvat edellytykset, eikä siten tutkinut sitä, hoitiko kyseinen elin tähän pyyntöön johtaneessa menettelyssä tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä.

Unionin tuomioistuin tarkoittaa, että tässä yhteydessä viitteitä siitä, että kyseinen elin ei hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä, ovat elimen toimivalta aloittaa menettely viran puolesta ja oikeus määrätä sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa seuraamuksia myös viran puolesta. Lisäksi sillä, onko ennakkoratkaisupyynnön johtanut menettely aloitettu asianomaisen osapuolen aloitteesta, ei myöskään ole ratkaisevaa merkitystä silloin, kun kyseinen menettely olisi voitu aloittaa viran puolesta. Unionin tuomioistuin täsmentää vielä, että elimen rooli ja sen asema kansallisessa oikeusjärjestyksessä ovat myös merkityksellisiä sen tehtävien luonnetta arvioitaessa.

Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin tutkii aluksi lähinnä liikenneinfrastruktuuriviraston kaltaisen sääntelyelimen luonnetta ja tehtäviä direktiivillä 2012/34⁸ käyttöön otetussa rautatietoiminnan hallinnointi- ja valvontajärjestelmässä.

Direktiivin 2012/34 asiassa merkityksellisistä säännöksistä⁹ ilmenee näin ollen, että tässä direktiivissä säädetty rautatieinfrastruktuurin tehokas hallinnointi ja oikeudenmukainen ja ketään syrjimätön käyttö edellyttävät sellaisen viranomaisen perustamista, jonka tehtävänä on sekä valvoa omasta aloitteestaan sitä, miten rautatiealan toimijat soveltavat kyseisen direktiivin säännöksiä, että toimia muutoksenhakuelimenä. Tämä tehtävien kumulaatio merkitsee sitä, että kun sääntelyelin¹⁰ käsittelee muutoksenhakua, tämä seikka ei rajoita kyseisen elimen toimivaltaa toteuttaa tarvittaessa viran puolesta asianmukaisia toimenpiteitä sovellettavan säännösten rikkomisen korjaamiseksi ja liittää päätöksiinsä seuraamuksia, jos se pitää sitä tarpeellisena, ja tämä vahvistaa sen, että sen tehtävät ovat luonteeltaan hallinnollisia. Direktiivissä 2012/34¹¹ säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyelimen päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, mikä on viite siitä, että tällaiset päätökset ovat luonteeltaan hallinnollisia.

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

⁷ Tuomio 22.11.2012, *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740).

⁸ Direktiivin 2012/34 55 ja 56 artiklassa säädetään, että kaikissa jäsenvaltioissa on oltava rautatiealan kansallinen sääntelyelin, vahvistetaan niiden organisaatiota koskevat periaatteet ja määritetään niille annettavat valtuudet.

⁹ Direktiivin 2012/34 56 ja 56 artikla, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 76 perustelukappaleen kanssa.

¹⁰ Perustettu Direktiivin 2012/34 55 artiklan mukaisesti.

¹¹ Direktiivin 2012/34 56 artiklan 10 kohta.

Unionin tuomioistuin muistuttaa, että se, että liikenneinfrastrukturivirastolla on toimivalta aloittaa esillä olevaan ennakkoratkaisupyyntöön johtanut menettely myös viran puolesta, sekä se, että sillä on toimivalta ryhtyä omasta aloitteestaan toimenpiteisiin käynnistetyssä menettelyssä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, ovat erityisen merkityksellisiä seikkoja, jotka ovat omiaan tukemaan toteamusta siitä, ettei kyseinen elin hoida pääasiaa käsitellessään tuomivallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä.

Liikenneinfrastrukturiviraston toimittamista tiedoista ilmenee lisäksi, että viraston päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Silloin kun hallintotuomioistuimet ovat hallinto- ja siviiliprosessilaista ilmenevien toimivallan jakoa koskevien sääntöjen mukaan toimivaltaiset käsittelemään viraston päätöksestä tehdyn valituksen, virasto on asiassa vastaajana. Siviiliprosessilaista¹² ilmenee lisäksi, että liikenneinfrastrukturivirastolla on siviilituomioistuimissa, jotka viraston mukaan ovat toimivaltaiset käsittelemään muun muassa rautatielain 34e §:ssä tarkoitetussa menettelyssä tehtyjä päätöksiä koskevat valitukset – kuten pääasiassa –, oikeus esittää huomautuksia olematta kuitenkaan asianosainen. Se, että liikenneinfrastrukturivirasto osallistuu tällä tavoin tekemäänsä päätöstä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn, on viite siitä, että kun virasto tekee päätöksen, se ei ole ulkopuolinen kyseessä oleviin etuihin nähden, ja että se ei siten hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä.

Näiden seikkojen perusteella unionin tuomioistuin toteaa, että liikenneinfrastrukturivirasto ei pääasiassa hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä. Sitä ei näin ollen voida pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, joten sen esittämä ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

¹² Siviiliprosessilain 250c §:n 2 momentti.