

Kohtuasi C-453/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

23. september 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus/asutus:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (transporditaristule juurdepääsu amet, Tšehhi Vabariik)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

23. september 2020

Taotluse esitaja:

CityRail a.s.

Taristuettevõtja ja teenindusrajatiste käitaja:

Správa železnic, riigiasutus

A. Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasjas kontrollib Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (transporditaristule juurdepääsu amet; edaspidi „amet“) raudteeveo-ettevõtjate peale- ja mahalaadimiskohtadele (määratletud allpool) juurdepääsu tingimuste seaduslikkust.

B. Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

1. Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada direktiivi 2012/34¹ ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artiklit 288.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiiv 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (edaspidi „direktiiv 2012/34“).

2. Käesoleva eelotsusetaotluse esitas ELTL artikli 267 alusel amet, mis kohtupraktika kohaselt² loetakse kohtuks selle õigusnormi tähenduses järgmistel põhjustel:

- a) Amet on loodud seaduse alusel³ alalise organina. Amet on keskne haldusasutus, mis oma pädevuste täitmisel on sõltumatu, tegutseb erapooletult ning allub ainult seadustele ja muudele õigusaktidele. Ametit juhib direktor, kes on sõltumatu valitsusest ja mistahes muudest avalik-õiguslikest organistest ning kelle saab seaduses sätestatud alustel tagasi kutsuda. Ameti direktori otsused on allutatud ainult kohtulikule kontrollile.
- b) Menetlused toimuvad ametis haldusmenetluse seadustiku alusel⁴. Menetluse käigus saavad menetlusosalised kaitsta oma seadusest tulenevaid õigusi ja huve, esitada tõendusmaterjale ja väiteid, taotleda tõendite kogumist ning avaldada arvamust teiste osaliste väidete ja tõendusmaterjalide kohta, samuti otsuse aluseks olevate materjalide kohta, millega tagatakse menetluse võistlevus. Amet on kohustatud tegema kindlaks kõik avaliku huvi kaitsmiseks olulised asjaolud.
- c) Euroopa Kohtu 22. novembri 2012. aasta kohtuotsuse Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, punktide 26–31 kohaselt loetakse ELTL artikli 267 tähenduses kohtuks ka Schienen-Control Kommission, Austria reguleeriv asutus, mis on samuti loodud direktiivi 2012/34 artikli 55 alusel.

² Euroopa Kohtu 14. juuni 2007. aasta kohtuotsus Häupl, C-246/05, EU:C:2007:340, punkt 16; 18. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus Österreichischer Rundfunk, C-195/06, EU:C:2007:613, punkt 19; 10. detsembri 2009. aasta kohtuotsus Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, EU:C:2009:767, punkt 35.

³ Seadus nr 320/2016 transporditaristule juurdepääsu ameti kohta (Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře).

⁴ Seadus nr 500/2004 – haldusmenetluse seadustik (Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád; edaspidi „haldusmenetluse seadustik“).

C. Eelotsuse küsimused

1. Kas kaubaveoteenuses kasutatav peale- ja mahalaadimiskoht koos sellega seotud rööbastega on raudteetaristu osa direktiivi 2012/34 artikli 3 punkti 3 tähenduses?
2. Kas direktiivi 2012/34 kohaselt võib taristuettevõtja mistahes hetkel muuta vedajate kahjuks raudteetaristu või teenindusrajatiste kasutamise eest küsitava tasu suurst?
3. Kas ELTL artikli 288 kohaselt on direktiiv 2012/34 siduv riigiasutuse Správa železnic (Tšehhi Vabariigi raudteevalitsus) jaoks?
4. Kas võrgustiku teadaandes sisalduvad põhimõtted saab lugeda diskrimineerivateks olukorras, kus need on vastuolus liidu õigusaktidega, millest Správa železnic (raudteevalitsus) on kohustatud kinni pidama?

D. Põhikohtuasja asjaolud ja poolte argumendid

1. Äriühing CityRail a.s.⁵ esitas Správa železnicile (raudteevalitsus)⁶ kaebuse, nõudes võrgustiku teadaande⁷, täpsemalt dokumendi Popis zařízení služeb (teenindusrajatiste loend, edaspidi „loend“) alates 1. aprillist 2020 kehtiva redaktsiooni⁸ uurimist. Oma kaebuses väitis äriühing CityRail, et loendis sisalduvad põhimõtted peaaegu välistavad konkurentsi kaubaveoteenuste turul üksikpakkide valdkonnas.
2. Selles kontekstis saab loendis sisalduvad vaidlusalused põhimõtted võtta kokku järgmiselt:

⁵ Äriühing CityRail a.s. (edaspidi „CityRail“) on taotleja direktiivi 2012/34 artikli 3 punkti 19 tähenduses. Teine taotleja, kes esitas ametile oma seisukoha ja liitus nii aktiivselt menetlusega, on äriühing ČD Cargo, a.s.

⁶ Taristuettevõtja ja teenindusrajatiste käitaja direktiivi 2012/34 artikli 3 punktide 2 ja 12 tähenduses ning ühtlasi raudteetaristu läbilaskevõime jaotamise eest vastutav üksus seaduse nr 266/1994 – raudteeseadus (zákon č. 266/1994 Sb, o drahách, edaspidi „raudteeseadus“), tähenduses.

⁷ Mõiste „võrgustiku teadaanne“, mida käsitletakse direktiivi 2012/34 artiklis 27, on Tšehhi õigusaktides esineva mõiste „prohlášení o dráze“ (raudteevõrgu olekuteade) vaste.

⁸ Kõnealune loend on võrgustiku teadaande osa raudteeseaduse § 33 lõike 1 punkti 1 ning direktiivi 2012/34 artikli 27 ja IV lisa punkti 6 kohaselt. Raudteeseaduse § 33 lõike 6 ja komisjoni 22. novembri 2017. aasta rakendusemääruse (EL) 2017/2177 teenindusrajatistele ja raudteega seotud teenustele juurdepääsu kohta (edaspidi „määrus 2017/2177“) artikli 5 kohaselt. Loend võib olla eraldi dokument, millele võrgustiku teadaandes vaid viidatakse.

- a) Peale- ja mahalaadimiskohad on määratletud kui kõrgendatud (rööbaste tasandist kõrgemal) ja mittekõrgendatud (rööbaste tasandil) tööpinnad rööbaste kõrval, mis on ehitatud kaupade pealelaadimiseks, sh peale- ja mahalaadimiskohtadega külgnevad rööpad; seejuures on peale- ja mahalaadimiskohad loendiga hõlmatud direktiivi 2012/34 II lisa punkti 2 alusel.
 - b) Správa železnic (raudteevalitsus), selle asemel et jaotada läbilaskevõimet määruse 2017/2177 alusel, kehtestas läbilaskevõime reserveerimise süsteemi pikaajalise kasutamise korral. Läbilaskevõime reserveerimine, reserveeringust loobumine ning peale- ja mahalaadimiskohtade kasutamine on tasuta.
 - c) Peale- ja mahalaadimiskohtade peaaegu kogu läbilaskevõime on reserveeritud, olenemata selle tegelikust kasutusest, kuni reedeni, kui see kinnitatakse/vabastatakse ja antakse teiste üksuste kasutusse järgmiseks nädalaks (48 tundi kuni 9 päeva varem). Nii on teistel vedajatel peaaegu võimatu taotleda ligipääsu pikaajalistele reserveerimistele või *ad hoc* reserveeringutele. Läbilaskevõime reserveeringud tehakse paljudel juhtudel ühele ja samale vedajale, kes taotleb talle läbilaskevõime eraldamist ning kellele on eraldatud sellega seotud taristu läbilaskevõime (rongidele, mis haagivad vaguneid peale- ja mahalaadimiseks).
 - d) Správa železnic (raudteevalitsus) on jätnud endale õiguse muuta hinda (kehtestada tasu), muutes loendit vähemalt kuuajase etteteatamisega.
3. Správa železnic (raudteevalitsus) põhjendab selliste põhimõtete kehtestamist järgmiselt:
- Kaupade pealelaadimisel ei ole võimalik vagunite saabumise ja ärasõitmise konkreetseid päevi aastaks ette kindlaks määrata.
 - Kui reguleeriv asutus peaks nendesse põhimõtetesse sekkuma, tekivad turutõrked. Määruses 2017/2177 puudub teenindusrajatiste läbilaskevõime reserveerimise mõiste, aga kui amet keelab reserveeringu, eraldatakse läbilaskevõime nendel samadel põhimõtetel ja teistel vedajatel kaob võimalus seda nädalase etteteatamisega loobumise (mittekinnitamise) korral kasutada. Kuigi Správa železnic (raudteevalitsus) võib proovida läbilaskevõime jaotamist koordineerida, ei saa määruse 2017/2177 artikli 10 lõike 1 kohaselt ära võtta korra juba eraldatud läbilaskevõimet.
 - Puudub õiguslik alus taotlejatele karistuse määramiseks.
 - Správa železnicil (raudteevalitsus) on õigus teha loendis vajaduse korral muudatusi nii direktiivi 2012/34 artikli 27 lõike 3 kui ka liikmesriigi õigusaktide alusel.

E. Ameti märkused

1. Ameti kahtlused on seotud eelkõige sellega, kas peale- ja mahalaadimiskohtade kvalifitseerimine teenindusrajatistena direktiivi 2012/34 II lisa punkti 2 kohaselt on selle direktiiviga kooskõlas.
2. Samuti on amet seisukohal, et toimub diskrimineerimine, sest Správa železnic (raudteevalitsus) on kasutusele võtnud mõiste „teenindusrajatiste läbilaskevõime reserveerimine“, arvestamata – vastuolus määruse 2017/2177 artikliga 11 – olemasoleva läbilaskevõime tõhusa kasutamise eesmärgi, samuti – vastuolus selle määruse artikli 7 lõikega 2 – tagamata, et [raudtee] taristu läbilaskevõime ja rajatiste mahtuvuse jaotamine oleks kooskõlas.
3. Peale selle jõudis amet järeldusele, et on keeruline kehtestada karistusi teenindusrajatiste läbilaskevõime kasutamata jätmise eest, tasu kehtestamine nende rajatiste kasutamise eest ei ole aga lubatav direktiivi 2012/34 artikli 31 lõike 7 kohaselt.
4. Amet võttis kasutusele ajutise meetme, mille alusel andis korralduse jätta kohaldamata loendi mõned punktid, sest huvitatud pooled kannavad juba praegu märkimisväärset kahju.

F. Esimese eelotsuse küsimuse õiguslik raamistik ja põhjendus

1. Raudteetaristule juurdepääsu tingimused on direktiivi 2012/34 3. jaos reguleeritud teistmoodi kui teenindusrajatistele juurdepääsu tingimused direktiivi 2012/34 artikli 13 lõigete 2–8 ja määruse 2017/2177 kohaselt. Kui peale- ja mahalaadimiskohad kvalifitseeritaks raudteetaristuna, mitte aga teenindusrajatistena, siis ei saaks loendile kohaldada direktiivi 2012/34 IV lisa punkti 6 ja kogu loendi sisu peaks olema otsene osa võrgustiku teadaandest.
2. Direktiivi 2012/34 artikli 3 punkti 3 kohaselt koostoimes direktiivi I lisaga kuuluvad raudteetaristu hulka „kaubaplatvormid, seahulgas reisi- ja kaubajaamad“, seejuures ei ole nimetatud platvormid täpsemalt defineeritud.
3. Lähtudes teleoloogilisest tõlgendusest, on amet seisukohal, et viidatud direktiivi sätete eesmärk on lugeda raudteetaristu hulka kõik kohad, mis on mõeldud kaupade peale- ja mahalaadimiseks, mitte ainult platvormid kitsas tähenduses ehk tõstetud rajatised. Puudub alus käsitleda kaupade peale- ja mahalaadimise kohti erinevalt, lähtudes sellest, kas need on tõstetud või mitte.
4. Teisest küljest on peale- ja mahalaadimiskohad raudteejaamade osad ning võivad kuuluda ka kaubaterminalide alla, mis direktiivi 2012/34 II lisa punkti 2 kohaselt on kvalifitseeritud teenindusrajatistena.
5. Amet on seisukohal, et ka külgnevad rööpad, mis on peale- ja mahalaadimiskohtade osana mõeldud kaupade peale- ja mahalaadimiseks,

kuuluvad hoolimata sellest, et need on jaama või kaubaterminali osa, raudteetaristu hulka direktiivi 2012/34 I lisa tähenduses, milles loetakse selle taristu hulka ka *abiteed*.

6. Peale selle on direktiivi 2012/34 artikli 31 kohaselt kulu, mida kantakse vahetult rongiliikluse korraldamise tulemusena, aluseks minimaalse juurdepääsupaketi tasu määramisel. Otseste kulude arvestamisel võrgustiku mõttes ei võeta arvesse tsiviiltaristu hooldus- ja remondikulud, mida ei kanta otseselt rongiliikluse korraldamise tulemusena⁹. Peale- ja mahalaadimise ajal võivad tekkida kulud seoses platvormide ja juurdepääsuteede reostuse või kulumisega. Seetõttu tuleks juhul, kui kvalifitseerida peale- ja mahalaadimiskohad raudteetaristu osadena, tasu kogumise eesmärgil tõlgendada rongiliikluse korraldamise mõistet nii, et see hõlmab ka peale- ja mahalaadimise protsessi.

7. Amet viitab Euroopa Kohtu 10. juuli 2019. aasta kohtuotsusele *WESTbahn Management*, C-210/18, EU:C:2019:586, mille kohaselt on raudteetaristu osaks „reisijate perroonid“, mis on direktiivi 2012/34 I lisa samas punktis nimetatud kui kaubaplatvormid.

8. Liikmesriigi õigusnormid. Määruse nr 76/2017¹⁰ § 3 lõike 1 punkti k kohaselt on kaubaveos kasutatavad peale- ja mahalaadimiskohad raudteejaama operatiivsüsteemi osad ning raudteejaam on raudteeseaduse § 2 lõike 9 kohaselt teenindusrajatis.

G. Teise eelotsuse küsimuse õiguslik raamistik ja põhjendus

1. Nagu ülalpool viidatud, on Správa železnicil (raudteevalitsus) õigus muuta loendis peale- ja mahalaadimiskohtade kasutamise tasu nullmäära vähemalt kuuajalise etteteatamisega. Selline muudatus sõiduplaani kehtivuse ajal, ilma meetodeid, põhimõtteid ja arvutustabeleid koostamata, oleks rahaliste tagajärgedega kõigile taotlusesitajatele ehk raudtee-ettevõtjatele, avalikke teenuseid tellivatele asutustele, ekspedeerijatele, vedajatele ja kombineeritud veoteenuse osutajatele.

2. Loendi sisule, avaldamisviisile ja muudatustele kohaldatakse, võttes arvesse, et loend on osa võrgustiku teadaandest, direktiivi 2012/34 artiklit 27, mida ei tohiks tõlgendada laialt, nagu seda teeb Správa železnic (raudteevalitsus), ehk nii, et võrgustiku teadaannet võib põhimõtteliselt piiranguteta muuta vedajate kahjuks, kui vaid selline vajadus peaks tekkima. Selle sätte kohaselt avaldatakse võrgustiku

⁹ Komisjoni 12. juuni 2015. aasta rakenduse (EL) 2015/909, milles käsitletakse rongiliikluse korraldamisega seotud otseste kulude arvutamise meetodeid, artikli 4 lõike 1 punkt o.

¹⁰ Transpordiministeeriumi määrus nr 76/2017 taristuettevõtja ja teenindusrajatiste käitaja poolt vedajale osutatavate teenuste olemuse ja ulatuse kohta (Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb).

teadaanne vähemalt neli kuud enne taristu läbilaskevõime eraldamise taotluste esitamist.

3. Selles kontekstis on läbipaistvuse, ennustatavuse ja õiguskindluse tagamiseks olulised direktiivi 2012/34 põhjendused 44 ja 52, I lisa punkt 2 ning direktiivi artikli 30 lõige 2 ja V lisa punkt 2.

4. Tasude kehtestamist peale- ja mahalaadimise kohtade kasutamise eest võib käsitleda ka kui tasude süsteemi oluliste elementide kehtestamist ning seetõttu tuleks sellele kohaldada tähtaega, mis on määratletud direktiivi 2012/34 artikli 32 lõikes 6 (avaldamine kolm kuu enne võrguteate avaldamist).

5. Liikmesriigi õigusnormid. Raudteeseaduse § 33 lõike 1 kohaselt koostab Správa železnic (raudteevalitsus) läbilaskevõime jaotamise eest vastutava asutusena võrguteadaande ning avaldab selle 12 kuud enne sõiduplaani jõustumise kuupäeva ja võimaldab vähemalt 30 päeva enne seda avaldamist huvitatud isikutel oma arvamust avaldada. Selle sama paragrahvi lõike 5 kohaselt avaldab läbilaskevõime eest vastutav asutus võrgustiku teadaande muutmise korral need muudatused uuesti. Raudteeseaduses antakse huvitatud isikutele võimalus võtta sellise muudatuse teemal seisukoht enne selle avaldamist.

H. Kolmanda eelotsuse küsimuse õiguslik raamistik ja põhjendus

1. Ameti hinnangul annab peale- ja mahalaadimiskohtade kvalifitseerimine teenindusrajatistena tunnistust direktiivi 2012/34 valemist tõlgendamisest. Kas amet võib sellisel juhul eeldada direktiivi 2012/34 otsest kehtivust Správa železnic (raudteevalitsus) suhtes ja äriühing CityRail saab toetuda selle direktiivi otsesele kehtivusele Správa železnic (raudteevalitsus) suhtes olukorras, kus direktiivi mittekohaldamise tõttu oleks piiratud äriühingu õigust pääseda ligi peale- ja mahalaadimiskohtadele?

2. Amet viitab Euroopa Kohtu 12. juuli 1990. aasta kohtuotsuse Foster, C-188/89, EU:C:1990:313, punktile 18 ning rõhutab, et Správa železnic (raudteevalitsus) allub riigile ja selle rahvale ning seetõttu on täidetud selle otsuse punktis 18 loetletud kriteeriumid ja Správa železnic (raudteevalitsus) võib käsitleda riigina ELTL artikli 288 tähenduses.

3. Ameti jaoks ei ole aga selge, kas Správa železnic (raudteevalitsus) on kohustatud kohaldama direktiivi 2012/34 või peab pigem lähtuma sellest, kuidas see direktiiv on üle võetud liikmesriigi õigusesse. Selle küsimuse vastusest oleneb, kuidas amet hindab seda, kas Správa železnic (raudteevalitsus) on seadust rikkunud või mitte.

4. Liikmesriigi õigusnormid. Správa železnic (raudteevalitsus) moodustamisel lähtuti seadusest nr 77/2002 aktsiaseltsi České dráhy ja riikliku organisatsiooni Správa železnic dopravní cesty (raudteetaristu valitsus) kohta (zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní

cesty), mille kohaselt vastutab Správa železnici (raudteevalitsus) kohustuste täitmise eest riik, Správa železnici (raudteevalitsus) ainult haldab riigi vara, valitsus nimetab ametisse ja kutsub tagasi Správa železnici (raudteevalitsus) juhtorgani liikmeid ja oma tegevuses (veoteede haldamine) lähtub Správa železnici (raudteevalitsus) avalikust huvist.

I. Neljanda eelotsuse küsimuse õiguslik raamistik ja põhjendus

1. Direktiivi 2012/34 artikli 56 alusel ja raudteeseaduse § 34e lõike 1 kohaselt on amet volitatud uurima võrgustiku teadaande vastavust ainult raudteeseadusele, mitte aga vahetult kohaldatavatele liidu õigusnormidele.
2. Ameti hinnangul tuleb esimesele ja kolmandale küsimusele jaatava vastuse korral lugeda võrgustiku teadaanne direktiiviga 2012/34 vastuolus olevaks, kuigi samal ajal ei ole see põhimõtteliselt vastuolus raudteeseadusega, v.a selle seaduse § 33 lõige 1, milles on kehtestatud nõue, et määratletud põhimõtted ei tohi olla diskrimineerivad.
3. Ülal viidatud artikli 56 eesmärk oleks seega täidetud juhul, kui amet saaks öelda, et võrgustiku teadaandes sisalduvad põhimõtted on diskrimineerivad olukorras, kus need on vastuolus vahetult kohaldatava liidu õigusnormiga.