

Asia C-120/20**Ennakkoratkaisupyynnöstä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukaisesti laadittu tiivistelmä****Jättämispäivä:**

3.3.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

28.11.2019

Kantaja:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Vastaaja:

Skarb Państwa (Valtiokonttori) – Minister Infrastruktury i Budownictwa (infrastruktuurista ja rakentamisesta vastaava ministeri, Puola) nykyisin Minister Infrastruktury (infrastruktuuriministeri, Puola) ja Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (rautatie liikenneviraston johtaja, Puola)

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Pääasia

Menettely, jossa on kyse 220 204 408,72 Puolan zlotyn (PLN) määrän, johon lisätään korot, maksamisesta, jonka kantajan mielestään joutuu maksamaan perusteettomasti rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuudesta perittävästä perusmaksusta liikenteen aikataulun kausilla vuosina 2009–2013, koska direktiivi 2001/14 on pantu virheellisesti täytäntöön.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Direktiivin 2001/14 4 artiklan 5 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 1 kohdan sekä 30 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohdan tulkinta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY säännöksiä ja erityisesti tämän direktiivin 4 artiklan 5 kohtaa sekä 30 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että rautatieyrittäjä, ilman, että sääntelyelimen päätökseen kohdistetaan tuomioistuINVALVONTAA, vaatii jäsenvaltiolta vahingonkorvausta direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa vahingonkorvauksen osa olisi rautateiden infrastruktuurin käytöstä liikaa peritty maksu?

2) Onko se, että katsotaan, että on oikeus saada korvausta unionin oikeuden perusteella unionin oikeuden virheellisestä soveltamisesta ja erityisesti direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta tai sen täytäntöönpanon laiminlyönnistä, ainoastaan silloin, kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, oikeuden rikkominen on merkittävä (erityisesti kun on kyseessä ilmeinen ja vakava jäsenvaltion harkintavallan ylittäminen direktiivin täytäntöönpanossa) ja vahinko on välittömässä syy-yhteydessä laiminlyöntiin, esteenä jäsenvaltion säännökselle, jossa annetaan tällaisissa tapauksissa oikeus saada korvausta vähemmän tiukoin edellytyksin?

Viitatus unionin oikeuden säännökset

Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY (EYVL L 75, s. 404; jäljempänä direktiivi 2001/14) 4 artiklan 5 kohta, 7 artiklan 3 kohta, 8 artiklan 1 kohta sekä 30 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohta

Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU (EUVL 2012, L 343, s. 32)

Rautatieliikenteen harjoittamisesta suoraan aiheutuvien kustannusten yksityiskohtaisista laskentasäännöistä 12.6.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/909 (EUVL 2015, L 148, s. 17)

SEUT 340 artiklan toinen kohta

Viitatus kansalliset oikeussäännöt

Siviililain (kodeks cywilny; jäljempänä siviililaki) 361 §, 417 § ja 417¹ §

Rautatieliikenteestä 28.3.2003 annetun lain, sellaisena kuin se oli voimassa ajanjaksona, jota riita koskee (ustawa o transporcie kolejowym; yhtenäinen teksti Dz. U. 2016, nro 16, järjestysnumero 1727 muutoksineen; nykyisin: yhtenäinen teksti Dz.U. 2019, järjestysnumero 710 muutoksineen; jäljempänä rautatieliikennelaki) 33 ja 35 §

Rataverkon käytön edellytyksistä 27.2.2009 annetun infrastruktuuriministerin asetuksen (rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej; Dz. U. 2009, nro 35, järjestysnumero 274; jäljempänä vuoden 2009 asetus) 8 §

Viitattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Tuomio 30.5.2013, Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, C-512/10, EU:C:2013:338 (jäljempänä tuomio Euroopan komissio v. Puolan tasavalta); sekä tuomio 9.11.2017, CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG, C-489/15 EU:C:2017:834, 77, 78, 87-92 ja 97-99 kohta; tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur S.A v. Saksan liittotasavalta, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 42, 51 ja 66 kohta; tuomio 19.11.1991, Francovich ym, C-6/90 ja C-9/90; EU:C:1991:428.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Sąd Okręgowy w Warszawie (Varsovan alueellinen tuomioistuin, Puola) hylkäsi 24.3.2016 antamallaan tuomiolla Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. w Warszawie (jäljempänä Koleje Mazowieckie tai kantaja) kanteen Skarb Państwa (Valtiokonttori) – Minister Rozwoju (kehitysministeri, Puola) ja Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (rautatieliikenneviraston johtaja, Puola) ja PKP Polskie Linie Kolejowe S.A, jonka kotipaikka on Varsovassa (jäljempänä PKP PLK) vastaan, joka koskee 220 204 408,72 PLN:n määrän maksamista yhteisvastuullisesti korkoineen 6.12.2014 alkaen maksunsuorituspäivään saakka.
- 2 Kantaja nojautui kanteessa esitettyssä vaatimuksessa siihen, että vastaajana oleva yhtiö on soveltanut siihen ylisuuria määriä rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuudesta perittävää perusmaksua liikenteen aikataulun kausilla vuosina 2009–2013. Kantaja totesi, että maksut on määritetty ja peritty rautatieliikennelain 35 §:n perusteella annetun vuoden 2009 asetuksen antamisen, voimassaolon ja soveltamisen vuoksi, joka asetus on ristiriidassa direktiivin 2001/14 kanssa, minkä vahvistaa tuomio Euroopan komissio v. Puolan tasavalta. Kantaja ilmoitti kanteessa esitetyn vaatimuksen perustaksi myös perusteetonta maksua koskevat säännökset. Vastaajat vaativat kanteen hylkäämistä.
- 3 Edellä mainittu tuomio on annettu seuraavien toteamusten perusteella: kantaja on sekä rautatieliikenteen harjoittaja että julkishallinnollinen yritys, jonka toiminta ei ole suunnattu maksimaaliseen voitontavoitteluun, vaan väestön tarpeiden täyttämiseen julkisen liikenteen alalla. Masovian voivodikunnalla (Puola) on

yhtiön osuuksia. Vastaajana oleva yhtiö on sen sijaan rataverkon haltija, ja sen perustaja ja osakkeenomistaja on yhtiö Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie (jäljempänä PKP); lisäksi 31.12.2013 osakkeenomistaja oli myös Skarb Państwa, joka on myös PKP:n osakkeenomistaja. Yhtiön tehtävänä on maaliikennettä palveleva toiminta, erityisesti rautatieliikenteen harjoittaminen ja rautateiden hallinnoiminen ja rautateiden ylläpito niin, että varmistetaan sujuva ja turvallinen matkustaja- ja tavaraliikenne, rautatieliikenteen säännöllisyys ja turvallisuus, palontorjunta, ympäristön ja omaisuuden suojeleminen rautateiden alueella. PKP PLK hallinnoi 98 prosenttia Puolan rataverkosta.

- 4 Yhtiöt Koleje Mazowieckie ja PKP PLK tekivät sopimukset jaettujen junareittien käytöstä vuosina 2009–2011, joiden perusteella vastaajana oleva yhtiö tarjosi rautatieinfrastruktuurin käytön kantajalle ja jakoi sille junareitit rautateilla ja mahdollisti tarvittavan rautatieinfrastruktuurin käytön. Nämä sopimukset tehtiin peräkkäisille liikenteen aikataulun kausille. Kantaja käytti käyttöön annettua infrastruktuuria vastikkeellisesti. Rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuudesta perittävä perusmaksu on summa, joka saadaan kertomalla junien matkakilometrit liikenteenharjoittajan ja rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuudesta perittävillä perusyksikkömaksuilla, jotka rataverkon haltija on määrittänyt rautatien eri osille. Maksun määrä saadaan kertomalla palvelujen määrä ja yksikkömaksut eri palveluista. Rataverkon haltijan aiemmin laskemat yksikkömaksut hyväksyttiin Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (rautatieliikenneviraston johtaja) päätöksillä. Vuosina 2011–2013 osapuolet eivät tehneet sopimuksia ja voimassa olivat sopimukset korvaavat rautatieliikenneviraston johtajan päätökset, joilla vahvistetaan rautatieinfrastruktuurin tarjoamista koskevat ehdot. Vastaajana oleva yhtiö laati kantajalle laskuja hallinnoimansa rautatieinfrastruktuurin käytöstä. Yhteensä kantajan maksettavaksi määrättiin ja kantaja maksoi PKP PLK:lle 537 633 779,10 PLN infrastruktuurin vähimmäiskäyttömaksuina seuraavina liikenteen aikataulun kausina: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 ja 2012/2013.
- 5 Kantaja (liikenteenharjoittaja) teki 19.5.2009 teki Masovian voivodikunnan (järjestäjä) kanssa julkisen palvelun puitesopimuksen/julkisia palveluhankintoja koskevan puitesopimuksen rautateiden alueellisen henkilöliikenteen harjoittamisesta Masovian voivodikunnan alueella 15 peräkkäisenä aikataulukautena 13.12.2009–14.12.2024. Kaikki julkisen palvelun tarjoamiseen liittyvät kustannukset, joita ei katettu rautatieliikenteen harjoittajan tuloista, kattoi järjestäjän toimittama korvaus. Sopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa järjestäjä sitoutui kattamaan liikenteenharjoittajan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvat tappiot ja korvaus on niiden osoitettujen kustannusten ja tulojen erotus, jotka koskevat puitesopimuksen piiriin kuuluvaa liikenteen harjoittamista, ja kohtuullinen voitto.
- 6 Euroopan komissio nosti 26.10.2010 unionin tuomioistuimessa Puolan tasavaltaa vastaan kanteen, jossa vaaditaan toteamaan, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 91/440/ETY 6 artiklan 3 kohdan ja liitteen II eikä direktiivin 2001/14 4 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 2 ja 3 kohdan, 7 artiklan 3

kohdan, 8 artiklan 1 kohdan ja 14 artiklan 2 kohdan sekä 6 artiklan 1 kohdan, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 91/440 7 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2001/14 säännöksiä rautatieinfrastruktuurin hinnoittelusta. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut direktiivillä 2004/49 muutetun direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on mahdollistanut sen, että vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävien maksujen laskemisessa otetaan huomioon kustannuksia, joita ei voida pitää suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvina.

- 7 Sąd Okręgowy w Warszawie katsoi esiin tuotujen tosiseikkojen perusteella, että ei ole oikeudellisia perusteita hyväksyä vaatimusta. Se totesi, että siviililain 417¹ §:n 1 momentissa tarkoitettu ennakkovaikutus (ks. 36 kohta jäljempänä), voi olla myös unionin tuomioistuimen tuomio. Menettelyssä unionin tuomioistuimessa voidaan todeta säädöksen olevan ristiriidassa ratifioidun kansainvälisen sopimuksen kanssa, joksi on ymmärrettävä yhteisön säännöstö (acquis communautaire). Toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla vahingonkorvausvaatimuksia käsittelevillä tuomioistuimilla on oikeus itse arvioida lainvastaisuutta koskevaa edellytystä ilman, että unionin tuomioistuin tai mikä tahansa muu elin toteaa sen ”asiaa koskevassa menettelyssä”. Jos unionin tuomioistuin on antanut tuomion, jossa todetaan valtion rikkoneen unionin oikeutta, kansallinen tuomioistuin ei voi ainoastaan tällä perusteella päättää riittävän ilmeistä rikkomista koskevan edellytyksen täyttymisestä. Unionin tuomioistuin toteaa kanteen yhteydessä ainoastaan, että jäsenvaltio on rikkonut oikeutta, mutta vahingonkorvausvastuun edellytys ei ole tavallinen, vaan merkittävä lainvastaisuus. Näin ollen sellainen tilanne on mahdollinen, jossa unionin oikeuden rikkominen todetaan unionin tuomioistuimen tuomiolla, mutta valtio ei ole korvausvastuussa tällaisella rikkomisella aiheutuneesta vahingosta.
- 8 Sąd Okręgowy w Warszawie hyväksyi vastaajana olevan Skarb Państwa väitteen, että täytäntöönpanon puuttuessa (puutteellinen tai virheellinen) sen vastuu voi perustua 417 §:n 1 momenttiin (jonka mukaan ”vahingosta, joka on aiheutunut lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä julkisen vallan käytössä, vastaa Skarb Państwa, paikallishallinnon yksikkö tai muu oikeushenkilö, joka käyttää tätä valtaa lain nojalla”), luettuna yhdessä siviililain 417¹ §:n 4 momentin kanssa, (ks. 36 kohta jäljempänä), ei 417¹ §:n 1 momenttiin. Vahingonkorvausvelvollisuuden on perustuttava määrättyihin oikeussääntöihin ja konkretisoitava määräjajan ja sisällön osalta, jotta voitaisiin määrittää, mihin mennessä sitä koskeva säädös on annettava ja mikä on sen sisältö.
- 9 Sąd Okręgowy w Warszawien näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sisältää seuraavat edellytykset, jotka koskevat valtion vastuuta direktiivin rikkomisesta: direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille; näiden oikeuksien sisältö on ehdoton, täsmällinen ja se voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella; on olemassa syy-yhteys sen, että valtio on rikkonut direktiiviä, ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä ja tämä

rikkominen on riittävän ilmeinen. Sąd Okręgowy w Warszawien mukaan direktiivistä 2001/14 ei kuitenkaan seuraa subjektiivisia oikeuksia maksaa rautatieinfrastruktuurin käyttömaksut määritetyn enimmäismäärän mukaisina. Sen tarkoituksena oli taata rautatieinfrastruktuurin yhtäläiset ja ketään syrjimättömät käyttömahdollisuudet kaikille liikenteenharjoittajille ja dynaamisten, kilpailusuuntautuneiden ja avointen rautatiemarkkinoiden tukeminen Euroopan unionissa. Tämän direktiivin säännökset ilmentävät suoraan lainsäätäjän aikomuksia. Myös direktiivissä 2012/34, jolla on kumottu direktiivi 2001/14, todetaan, että rautatieliikenteen harjoittajien on maksettava ainoastaan suoraan junaliikenteen harjoittamisesta aiheutuvat kustannukset, mutta samalla on velvoitettu komissio antamaan asiaa koskevia täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt näiden kustannusten laskemiseksi, ja rataverkon haltijoille on annettu mahdollisuus mukautua hinnoitteluperiaatteisiin neljän vuoden kuluessa siitä, kun nämä säädökset ovat tulleet voimaan (31 artiklan 3 kohta.). Tämä on vastoin oletusta, että direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan tarkoituksena oli antaa subjektiivisia oikeuksia yksityisille. Sąd Okręgowy w Warszawien mukaan direktiivin 2001/14 sisällön perusteella ei ole mahdollista täsmällisesti määrittää yksityisille annettujen oikeuksien laajuutta, mikä liittyy yleisluonteiseen ilmaisuun ”kustannukset, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta”.

- 10 Rataverkon haltija voi myös soveltaa lisäperusteita maksujen perimiseen periessään lisähintoja toimivien, avointen ja ketään syrjimättömien periaatteiden perusteella, joilla taataan mahdollisimman hyvä kilpailukyky, sekä alennukset direktiivin säännösten mukaisia ja eri jäsenvaltioiden käyttöön ottamissa rajoissa. Tämä tarkoittaa, että direktiivi antaa rataverkon haltijalle oikeuden määrittää hinnat korkeammiksi kuin kustannukset, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta. Unionin oikeuden säännökset ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät antaneet eivätkä anna perusteita määrittää kustannuksia, jotka voivat olla infrastruktuurin vähimmäiskäyttömaksun laskentaperuste. Säännöt infrastruktuurin käyttömaksujen laskemiseksi ja perimiseksi laskentatapa määritetään direktiivin 2012/34 31 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään, että vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja palvelupaikkoja yhdistävän infrastruktuurin käyttöoikeuksista perittävät maksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan junaliikenteen harjoittamisesta. Kyseisen säännöksen sisältö on sama kuin direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan sisältö, josta tuli unionin tuomioistuimen Puolassa voimassa olevista säännöksistä tekemän arvion peruste. Vasta asetuksessa 2015/909 täsmennettiin unionin oikeuden käsite ”kustannukset, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta” (3 ja 4 artiklassa). Samalla direktiivin 2012/34 31 artiklan 3 kohdan ja edellä mainitun asetuksen 9 artiklan nojalla rataverkon haltijan oli toimitettava sääntelyelimelle suorien kustannusten laskentamenetelmänsä ja tarvittaessa vaiheittainen suunnitelma viimeistään 3.7.2017. Rataverkon haltija voi sitä vastoin mukautua edellä mainitussa asetuksessa vahvistettuihin sääntöihin asteittain 1.8.2019 mennessä.

- 11 Sąd Okręgowy w Warszawie katsoi näin ollen, että direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan sisältöä ei voida pitää riittävän täsmällisenä, eli että sen puutteellinen täytäntöönpano olisi peruste korvaukselle siitä, että valtio on rikkonut sitä, sillä de facto tämän säännöksen soveltaminen edellytti, että jäsenvaltiot toteuttavat täydentäviä täytäntöönpanotoimia.
- 12 Sąd Okręgowy w Warszawie totesi lainvastaisuudesta, että sen on oltava ”merkittävä lainvastaisuus”, eli unionin oikeuden rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen. Direktiivin virheellinen täytäntöönpano, toisin kuin täytäntöönpanon laiminlyönti, ei määritä sitä, täyttyykö edellytys riittävän ilmeisestä oikeuden rikkomisesta. Direktiivin 2001/14 rikottu oikeusnormi oli niin epäselvä ja epätäsmällinen, että se aiheutti epäilyjä useiden jäsenvaltioiden oikeuskäytännössä, mikä johti siihen, että komissio nosti useamman kanteen jäsenvaltioita vastaan. Ei direktiivissä eikä unionin tuomioistuimen tuomiossa määritellä selkeästi ja yksiselitteisesti kustannusluokkia, jotka on otettava huomioon kustannuspohjassa. Sąd Okręgowy w Warszawie mukaan tämä osoittaa, että ei ole perusteita katsoa valtion vastuun perustuvan yhteisön periaatteisiin eikä kansallisiin säännöksiin. Ei pelkästään se, että unionin tuomioistuin antaa tuomion, jossa todetaan kansallisen oikeuden olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, merkitse viranomaisen toiminnan lainvastaisuutta. Tuomiosta Euroopan komissio v. Puolan tasavalta voidaan ainoastaan päätellä, että infrastruktuurin käyttömaksujen määrä määritettiin väärin perustein, mutta unionin tuomioistuin ei todennut, että maksut olivat ylisuuria. Se, että Puola rikkoo velvoitetta panna direktiivin 2001/14 asianmukaisesti täytäntöön ei siis merkitse, että vastaajana olevan yhtiön laatimat hinnastot ja säännöt olivat kyseisen direktiivin vastaisia, sillä PKP PLK peri maksut oikean (unionin oikeudessa sallitun) suuruisena, vaikka niiden laskentavaiheessa omaksuttiin virheelliset lähtökohdat.
- 13 Lisäksi kantajan suorittamien palvelujen vastaanottajat ja Marszałek Województwa Mazowieckiego (Masovian voivodikunnan aluejohtaja, Puola) kattoivat kaikki kantajalle rautatieinfrastruktuurin käytöstä aiheutuneet kustannukset. Korvauksissa otettiin nimittäin täysimääräisesti huomioon kaikki kantajalle PKP PLK:n rautateiden infrastruktuurin käytöstä aiheutuneet maksut.
- 14 Kantaja ei osoittanut, että sen vaikea taloudellinen tilanne riidanalaisena ajanjaksona johtui ainoastaan velvollisuudesta maksaa infrastruktuurin käyttömaksusta aiheutuneet kustannukset. Infrastruktuurin käyttömaksun suuruus ei vaikuttanut kantajan soveltamien hintojen määrään eikä hinnastoihin, sillä rautatieliikenneviraston johtajan hyväksymät maksut olivat samanlaiset kaikille liikenteenharjoittajille. Näin ollen maksujen määrä ei vaikuttanut kantajan kilpailukykyyn muihin rautatieliikenteen harjoittajiin nähden.
- 15 Kuten Sąd Okręgowy w Warszawie totesi, direktiivin 2001/14 8 artiklan 1 kohdan mukaan infrastruktuurin peruskäyttömaksu voidaan määrittää tasolle, joka sallisi rataverkon haltijan saada infrastruktuurin tarjoamisesta aiheutuneet kustannukset katetuksi täysimääräisesti. Tämän säännöksen perusteella infrastruktuurin käytöstä

perittävät maksut voidaan määrittää kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä tasoa korkeammiksi. Sen perusteella määritetty maksu voi johtaa täysimääräinen korvauksen saamiseen infrastruktuurin hallinnolle aiheutuneista kustannuksista, siinä otetaan nimittäin käyttöön kokonaiskustannusten periaate. Näin ollen tämä säännös muodosti perustan määrittää infrastruktuurin käyttömaksut korkeammalle tasolle kuin se, johon kantaja viittaa kanteessa direktiivin 7 artiklan 3 kohtaan nojautuen. Vaikka myönnettäisiinkin teoriassa tarve soveltaa direktiivin säännöksiä suoraan, puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohtaa ei voida soveltaa ilman että sovelletaan direktiivin 8 artiklaa.

- 16 Sąd Okręgowy w Warszawie totesi, että ei ole mahdollista laskea mallia infrastruktuurin käyttömaksulle ainoastaan vähentämällä tiettyjä kustannusluokkia kokonaiskustannuksista, sillä direktiivissä eikä unionin tuomioistuimen tuomiossa täsmennetä, millainen vastaajana olevan yhtiön infrastruktuurin käyttömaksun laskemisen asianmukaisen mallin pitäisi olla. Ei ole myöskään perusteita katsoa, että vuoden 2009 asetuksen antamisen ja vahingon välillä on yhteys, sillä jos asetus olisi sisällöltään erilainen, kantaja ei joutuisi maksamaan ylisuuria peruskäyttömaksuja.
- 17 Sąd Apelacyjny w Warszawie (Varsovan ylioikeus, Puola) hylkäsi 18.12.2017 antamallaan tuomiolla kantajan valituksen. Se yhtyi Sąd Okręgowy w Warszawien näkemykseen. Sąd Apelacyjny w Warszawie totesi lisäksi, että kantaja päättelee virheellisesti, että direktiivin 2001/14 säännöksissä annettiin sille oikeus maksaa rautatieinfrastruktuurin käyttömaksut niissä säädetyn suoraa kustannusta koskevan enimmäismäärän mukaisena. Direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa ei voida soveltaa (tulkita) ottamatta huomioon sen 8 artiklaa 7 artiklan 3 kohtaan sisältyvän viittauksen vuoksi.
- 18 Sąd Apelacyjny w Warszawien mukaan ei ole perusteita katsoa, että vuoden 2009 asetuksen 8 §:n 1 momentti johtaa sen tulkintaan, joka on kansallisen oikeuden ylemmätasoisien oikeussäännön, toisin sanoen rautatieliikennelain 33 §:n 2 momentin vastainen. Päinvastoin, tämän viimeksi mainitun säännöksen sisältö osoittaa, että rautatieinfrastruktuurin peruskäyttömaksu määritetään siten, että otetaan huomioon rautatieliikenteen harjoittajan harjoittamasta junien liikennöinnistä rataverkon haltijalle aiheutuvat kustannukset. Tästä ei seuraa, että vain nämä kustannukset voisivat olla ainoa perusta laskea perusmaksu. Nämä kustannukset on otettava huomioon eli sisällytettävä kustannuspohjaan, jonka perusteella lasketaan perusyksikkömaksu, mikä ei estä sitä, että tähän kustannuspohjaan voisi sisältyä myös muita kustannuksia.
- 19 Kantaja teki kassaatiovalituksen edellä mainitusta tuomiosta kokonaisuudessaan ja väitti, että aineellisen oikeuden säännöksiä on rikottu: ensinnäkin siviililain 417¹ §:n 1 momenttia, toiseksi direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohtaa ja rautatieliikennelain 33 §:n 2 momentti ja kolmanneksi rautatieliikennelain 33 §:n 2 momenttia (sellaisina kuin nämä säännökset olivat voimassa asiassa nostetun kanteen kattavana ajanjaksona), kun se on tulkinnut niitä virheellisesti, minkä

vuoksi Sąd Apelacyjny w Warszawie hyväksyi sen, että vastaajat sisällyttävät kustannuspohtaan joukon muita kustannuksia kuin suoraan aiheutuneet (toisin sanoen epäsuorat kustannukset, kaikki poistot ja rahoituskustannukset).

Asianosaisten keskeiset perustelut

- 20 Kantaja toteaa, että koska direktiivin 2001/14 on pantu virheellisesti täytäntöön Puolan oikeusjärjestyksessä, sille on aiheutunut vahinkoa, sillä se joutui maksamaan ylisuuria rautatieinfrastruktuurin käyttömaksuja liikenteen aikataulun kausilla vuosina 2009–2013. Sen mielestä tästä vahingosta on vastuussa Puolan valtio, jolta se näin ollen vaatii korvausta.
- 21 Vastaajat toteavat, että vaikka direktiivi 2001/14 on pantu virheellisesti täytäntöön, valtio ei ole vastuussa vahingosta, jonka kantaja väittää kärsineensä. Riidanalaiset rautatieinfrastruktuurin käyttömaksut eivät nimittäin ylittäneet unionin oikeuden säännöksissä sallittua määrää. Vastaajien mielestä unionin oikeuden säännösten ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön taustaa vasten nyt käsiteltävässä tapauksessa eivät myöskään täyty valtion tätä vahinkoa koskevan vastuun edellytykset.

Ennakkoratkaisupyynnön perusteet

Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen perusteet

- 22 Unionin jäsenvaltioille osoitettu direktiivi 2001/14 tuli voimaan 15.3.2001 (40 artikla) ja niiden oli pantava se täytäntöön 15.3.2003 mennessä (38 artikla).
- 23 Tämän direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan rautatieyrityksille on tarjottava ketään syrjimättömin perustein liitteessä II esitetyt vähimmäiskäyttömahdollisuudet ja radan käyttömahdollisuudet palveluihin pääsyä varten. Direktiivissä on eroteltu ennen kaikkea kaksi rataverkon haltijan tarjoamien palvelujen ryhmää: ns. vähimmäiskäyttömahdollisuuksien palvelut (direktiivin liitteen II 1 kohta) ja palvelut, jotka koskevat radan käyttömahdollisuuksia palveluihin pääsyä varten (direktiivin liitteen II 2 kohta). Direktiivin 2001/14 4 artiklan 5 kohdan mukaan sen sijaan rautatieyrityksille on tarjottava ketään syrjimättömin perustein liitteessä II esitetyt vähimmäiskäyttömahdollisuudet ja radan käyttömahdollisuudet palveluihin pääsyä varten. Tässä yhteydessä jäsenvaltioille on asetettu velvollisuus luoda sellaiset rataverkon haltijan toiminnan rahoitusperiaatteet, että sen kustannukset olisivat keskenään tasapainossa ainakin: toisaalta infrastruktuurin käyttömaksuista saatavat tulot, muista kaupallisista toimista aiheutuvat ylijäämät ja valtion rahoitus (eli julkinen rahoitus) sekä toisaalta infrastruktuurista aiheutuvat menot (direktiivin 6 artiklan 1 kohta).

- 24 Direktiivin 2001/14 7 artiklassa määritellään rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen hinnoitteluperiaatteet, mukaan lukien 3 kohdassa säädetään, että vähimmäiskäyttömahdollisuuksista ja radan käyttömahdollisuuksista palveluihin pääsyä varten perittävät infrastruktuurimaksut on vahvistettava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 tai 5 kohdan tai 8 artiklan soveltamista. Direktiivin 8 artiklassa sitä vastoin vahvistetaan 7 artiklassa säädettyihin hinnoitteluperiaatteisiin liittyvät poikkeukset.
- 25 Direktiivin 2001/14 30 artiklassa säädetään sen sijaan jäsenvaltioiden velvollisuudesta perustaa sääntelyelin, jonka tehtävänä on muun muassa varmistaa, että rataverkon haltijan määrittämät maksut ovat direktiivin II luvun mukaisia ja ketään syrjimättömiä.
- 26 Puolan Euroopan unioniin liittymisen hetkellä (1.5.2004) Puolan oikeusjärjestyksessä oli voimassa vuoden 2003 rautatieliikennelaki (ustawa o transporcie kolejowym z 2003 r.) . Sen 33 §:n 1 momentissa säädettiin rataverkon haltijan käyttöön tarjoaman rautatieinfrastruktuurin vastikkeellisuudesta. Tämä rataverkon haltija on PKP PLK, jonka omistaja on (taloudellisessa mielessä, välillisesti ja juridisessa mielessä) Skarb Państwa. Perusyksikkömaksut ja lisäyksikkömaksut sekä niiden taustalla olevat laskutoimitukset toimitetaan hyväksyttäväksi rautatieliikenneviraston johtajalle (rautatieliikennelain 33 §:n 7 momentti), joka hyväksyy ne 30 päivän kuluessa niiden toimittamisesta tai hylkää ne, jos hän toteaa 2–6 momentissa tai 34 §:ssä tarkoitettuja sääntöjä tai 35 §:n nojalla annettuja täytäntöönpanosäännöksiä rikotun (rautatieliikennelain 33 §:n 8 momentti).
- 27 Rautatieliikennelain 33 §:n 2 momentin säännöksessä säädettiin 6.12.2008 alkaen, että rautatieinfrastruktuurin peruskäyttömaksu määritetään ottamalla huomioon kustannukset, joita rataverkon haltijalle suoraan aiheutuu siitä, että rautatieliikennettä harjoitetaan. Rautatieinfrastruktuurin käyttömaksu muodostui peruskäyttömaksusta ja lisämaksuista (rautatieliikennelain 33 §:n 3 momentti). Peruskäyttömaksu rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuudesta perittävään perusmaksuun, johon sisältyvät lain liitteessä olevan I osan 1 kohdassa tarkoitetut palvelut (muun muassa junan liikennöinnin mahdollistaminen rautatiellä, jota kyseinen rataverkon haltija hallinnoi), ja perusmaksuun junien huoltoon liittyvien laitteiden käyttömahdollisuudesta, johon sisältyvät lain liitteessä olevan I osan 2 kohdassa tarkoitetut palvelut (muun muassa laitureiden käytön mahdollistaminen seisakkeilla, joita kyseinen rataverkon haltija hallinnoi). Lisämaksua perittiin muun muassa kuljetussähkövirran (rautatieliikennelain 33 §:n 3a momentti) käytöstä. Rautatieliikennelain 33 §:n 4 momentin mukaan rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuudesta perittävä perusmaksu lasketaan kertomalla junien liikennöinti rautatieosuusluokan ja junatyypin mukaan vahvistetulla yksikkömaksulla, erikseen matkustaja- ja tavaraliikenteeltä. W myös natomiast rautatieliikennelain 33 §:n 4a momentin rataverkon haltija voi soveltaa rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäyttömahdollisuuteen yksikköperusmaksun vähimmäismäärää. Vähimmäismäärää sovelletaan samojen yksityiskohtaisten

sääntöjen mukaisesti kaikkiin rautateiden liikenteen harjoittajiin sen rautatieinfrastruktuurin käytöstä, joka liittyy julkisen palvelun sopimuksen mukaisesti harjoitettuun toimintaan.

- 28 Rautatieliikennelain 35 §:n perusteella annettiin vuoden 2009 asetus, joka oli voimassa 13.3.2009–23.6.2014. Asetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan rataverkon haltija ottaa rataverkon käyttöön asettamista koskevien maksujen laskennassa huomioon: 1) suorat kustannukset, jotka kattavat a) ylläpitomenot b) liikenteenharjoittamismahdollisuuden tarjoamisesta aiheutuvat menot c) poistot 2) toiminnan epäsuorat kustannukset, joilla katetaan muut kuin edellä 1 ja 3 kohdassa mainitut rataverkon haltijan kohtuulliset kustannukset 3) lainojen, jotka rataverkon haltija on ottanut muille käyttöön annettavan infrastruktuurin kehittämiseksi ja nykyaikaistamiseksi, takaisinmaksusta aiheutuvat rahoituskustannukset 4) edellä 7 §:ssä tarkoitettujen rautatieosuus- ja junaluokkien mukaan määrätyn liikenteenharjoittamismahdollisuuden tarjoamisesta aiheutuvan työn. Vuoden 2009 asetus kumottiin rataverkon käytön edellytyksistä 5.6.2014 annetulla infrastruktuuri- ja kehitysministerin asetuksella (rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej; Dz.U. 2014, järjestysnumero 788), joka oli voimassa 24.6.2014 alkaen.
- 29 Direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohta panttiin täytäntöön edellä mainituilla rautatieliikennelain säännöksillä ja sen perusteella annetuilla vuoden 2004, 2006, 2009 ja 2014 asetuksilla.
- 30 Nyt käsiteltävästä asiasta ja ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä on todettava, että jäsenvaltion vastuu perustuu siihen, että direktiivin 2001/14 säännökset on pantu virheellisesti täytäntöön Puolan oikeusjärjestyksessä.
- 31 Tuomion Euroopan komissio v. Puolan tasavalta 79–82 kohdista voidaan päätellä, että vahinko, joka on aiheutunut direktiivin 2001/14 virheellisestä täytäntöönpanosta kansallisessa oikeusjärjestyksessä, voi olla liikaa peritty osa rautatieinfrastruktuurin käyttömaksusta ja että seikkoja, jotka vaikuttavat vahingon suuruuteen direktiivin 2001/14 virheellisen täytäntöönpanon vuoksi, ovat erityisesti: osittain vuoden 2009 asetuksen 8 §:n 1 momentissa mainittuihin ylläpitokustannuksiin ja rautatieliikenteen ohjauksesta aiheutuviin kustannuksiin sisältyvät rataverkon osan käyttöön antamiseen liittyvät luonteeltaan kiinteät kustannukset, joista rataverkon haltijan on vastattava, vaikka juna ei liikennöitäisi, kokonaisuudessaan tässä säännöksessä mainitut epäsuorat kustannukset ja rahoituskustannukset sekä poistot siltä osin kuin ne määräytyvät liikenteestä johtuvan todellisen infrastruktuurin kulumisen sijasta kirjanpitoa koskevien sääntöjen perusteella. Voidaan päätellä, että vaikka ensimmäisen seikan osalta jäsenvaltiolla oli tietynasteinen vapaus, mikä voi johtua määrittelemättömästä ilmauksesta ”osittain”, kahden muun seikan osalta tätä vapautta ei ole annettu jäsenvaltiolle, mikä tarkoittaa, että ne eivät voineet olla osa vuoden 2009 asetuksen säännöstä.

- 32 Asiassa, joka koskee korvausta siitä, ettei direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohtaa ole pantu oikein täytäntöön, on merkityksellinen unionin tuomioistuimen 9.11.2017 antama tuomio CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG (C-489/15, EU:C:2017:834, ks. erityisesti 77, 78, 86-92 ja 97-99 kohta). Tuomiossa oli kyse siviilituomioistuinten (sądy cywilne) mahdollisuudesta valvoa infrastruktuurin käyttömaksujen määrää sen sijaan, että sääntelyelimen päätös tutkitaan asiaa koskevassa menettelyssä. Tässä tuomiossa unionin tuomioistuin antoi ratkaisun, jonka mukaan yleisten tuomioistuinten (sądy powszechne) suorittama rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen määrän tapauskohtainen valvonta ja mahdollisuus muuttaa näiden maksujen määrää riippumatta direktiivin 2001/30 artiklassa säädetyn sääntelyelimen suorittamasta valvonnasta on kiellettyä. Sąd Najwyższy käsittämään asian kohteena ei ole suoraan tällaisten maksujen määrän määrittäminen. Mahdollinen vahingonkorvauksen myöntäminen Skarb Państwa tai muulta toimijalta, jonka osa liikaa peritty maksu olisi, voi taloudelliselta kannalta kuitenkin johtaa samanlaiseen tilanteeseen kuin maksun suuruudesta päättäminen tuomioistuinmenettelyssä. Tämä johtaa siihen, että syntyy senkaltaisia vaaroja kuin unionin tuomioistuimen 9.11.2017 antaman tuomion CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG (C-489/15, EU:C:2017:834) 87–89 ja 97–99 kohdassa on esitetty.
- 33 Edellä esitetyn perusteella Sąd Najwyższy, joka on tuomioistuin, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta, katsoo, että on välttämätöntä ratkaista, onko direktiivin 2001/14/EY säännöksiä ja erityisesti sen 4 artiklan 5 kohtaa sekä 30 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että rautatieyrittäjä, ilman, että sääntelyelimen päätökseen kohdistetaan tuomioistuinvalvontaa, vaatii jäsenvaltiolta vahingonkorvausta direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa vahingonkorvauksen osa olisi rautateiden infrastruktuurin käytöstä liikaa peritty maksu (**ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys**). Toisin sanoen, onko sellainen näkemys perusteltu, jonka mukaan direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta kansallisessa oikeudessa, mikä on vahvistettu tuomiossa Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, voi seurata jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu yhtä markkinoilla toimivaa rautatieyrittäjästä (rautatieliikenteen harjoittaja) nähden sen keinon asemesta, että tuomioistuimen tutkittavaksi saatettaisiin päätös, jonka teki sääntelyelin (ja josta säädetään direktiivin 2001/14 30 artiklassa, mukaan lukien sen 6 kohdassa), jonka olisi pitänyt tulkita vuoden 2009 asetuksen 8 §:n 1 momenttia direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohdan valossa.

Toisen ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen perusteet

- 34 Unionin tuomioistuin totesi 5.3.1996 antamassaan tuomiossa Brasserie du pêcheur v. Saksan liittotasavalta (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) unionin direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä, että silloin, kun kansallisella lainsäätäjällä on ”tiettyä harkintavaltaa”, jäsenvaltion vastuu riippuu kolmen edellytyksen täyttymisestä, nimittäin: 1) kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, 2) kun rikkominen on riittävän ilmeinen, 3) kun vahinko,

joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin (51 kohta). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (muun muassa edellä mainitussa tuomiossa) korostetaan lisäksi, että jäsenvaltioiden vastuussa unionin oikeuden rikkomisesta ratkaiseva peruste unionin oikeuden rikkomisen luokitteliseksi riittävän ilmeiseksi on jäsenvaltion tai yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen selvä ja vakava ylittäminen. On todettu, että seikkoja, joita toimivaltaisen tuomioistuimen on otettava huomioon, ovat ennen kaikkea rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille tai yhteisön toimielimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen yhteisön oikeuden vastaisesti.

- 35 Unionin tuomioistuin on johtanut edellä esitetyt vastuun edellytykset Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 215 artiklan toisesta kohdasta, sellaisena kuin se on muutettuna Maastrichtin sopimuksella. Sitä vastaa nykyisin SEUT 340 artiklan toinen kohta.
- 36 Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuulla pyritään paitsi suojaamaan yksityistä myös varmistamaan unionin oikeuden noudattaminen. Unionin tuomioistuin pitää edellä esitettyjä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevia edellytyksiä, jotka perustuvat unionin oikeuteen, mutta pannaan täytäntöön, ja tietyssä määrin määritetäänkin ottaen huomioon kansalliset säädökset, välttämättömänä ehtona ja samalla riittävänä tälle vastuulle yksityisiin nähden unionin oikeuden rikkomisesta. Unionin tuomioistuin vaikuttaa johtavan näiden edellytysten tällaisesta luonteesta yhtäältä kiellon asettaa kansallisessa oikeudessa edellytykseksi sille, että valtio korvaa unionin oikeutta rikkomisesta aiheutuneet vahingot, aineelliset ja menettelylliset vaatimukset, jotka ovat epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia ja vaatimukset, jotka tekevät korvauksen saamisesta käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, toisaalta päätelmän mahdollisuudesta, että valtion vastuu kyseisistä vahingoista voi syntyä kansallisen oikeuden perusteella, jos kansallisessa oikeudessa asetetut edellytykset eivät ylitä unionin oikeuden vaatimuksia.
- 37 Siviililain 417¹ §:n 1 momentista käy ilmi, että jos vahinko on aiheutettu antamalla säädös, sen korvaamista voidaan vaatia sen jälkeen, kun asiaa koskevassa menettelyssä on todettu tämän säädöksen olevan ristiriidassa Puolan tasavallan perustuslain kanssa, ratifioidun kansainvälisen sopimuksen tai lain kanssa. Sitä vastoin tämän pykälän 4 momentissa säädetään, että jos vahinko on aiheutunut sellaisen säädöksen antamatta jättämisestä, jonka antamisvelvollisuudesta säädetään oikeussäännössä, tämän säädöksen antamatta jättämisen lainvastaisuuden toteaa tuomioistuin, joka käsittelee vahingon korvaamista koskevan asian. Tämän toisen tilanteen osalta vallitseva on näkemys,

jossa erotellaan kaksi lainsäädännöllisen laiminlyönnin muotoa: 1) tilanteet, joissa ylipäänsä ei ole annettu kyseistä säädöstä (ns. täysi laiminlyönti), 2) tilanteet, joissa tällainen säädös on kylläkin annettu, mutta se sisältää ainoastaan puutteellisen, osittaisen säännöksen, mistä aiheutuu esimerkiksi toiseen säädökseen perustuvien tiettyjen oikeuksien rajoittuminen tai ylipäänsä niiden täytäntöönpanon estyminen (ns. osittainen laiminlyönti).

- 38 Riippumatta kuitenkin siitä, mikä on valtion vastuun peruste, on muun muassa seuraavien edellytysten täytyttävä kussakin tilanteessa, jotta tällaisesta vastuusta voitaisiin puhua toimivallan alalla kansallisen oikeuden valossa: 1) lainvastainen toiminta tai laiminlyönti; 2) vahinko; 3) syy-yhteys toiminnan tai laiminlyönnin ja vahingon välillä. Tähän on lisättävä lainsäädännössä vahvistetut erityiset edellytykset, joilla säännellään määrättyä tilannetta.
- 39 On tärkeää huomata, että valtion vastuu osalta katsotaan, että lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin eli niin sanotun lainvastaisuuden ei tarvitse olla merkittävää, oikeuden vakavaa rikkomista koskeviin tapauksiin rajoittunutta. Ainoastaan siviililain 417¹ §:n 2 momenttiin perustuvan vastuun osalta viitataan lainvastaisuuden merkittävyyteen, mikä ei kuitenkaan koske tarkastelun kohteena olevaa asiaa.
- 40 Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuitenkin viitataan siihen, että jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytyksenä on ns. merkittävän lainvastaisuuden olemassaolo eli unionin oikeuden rikkominen on ”riittävän ilmeistä”. Tällaisen harkintavallan rajojen ylittämiseen liittyvän rikkomisen on oltava ilmeinen (selvä) ja törkeä (vakava). Näin ollen kyseessä on tilanne, jossa viranomaisen toiminta tai laiminlyönti (esimerkiksi kun unionin direktiivi on pantu virheellisesti täytäntöön) voi olla kansallisen oikeuden perusteella lainvastainen, mutta unionin oikeuden perusteella, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen näkemys, jäsenvaltio voidaan vapauttaa vahingonkorvausvastuusta.
- 41 Seuraava kysymys on syy-yhteyden olemassaolon välttämättömyys. Vahinkoa kärsineen henkilön on nimittäin viranomaisen vastuu syntyedellytysten osalta osoitettava kansallisessa tuomioistuimessa muun muassa, että vahinko on aiheutunut lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä julkisen vallan käytössä, minkä vuoksi näiden edellytysten välillä on oltava siviililain 361 §:ssä tarkoitettu yhteys, jonka mukaan korvausvelvollinen on vastuussa ainoastaan sen toiminnan tai laiminlyönnin tavallisista seurauksista, josta vahinko johtui. Siviililain 361 §:n 2 momentin perusteella velvollisuus korvata vahinko koskee näissä rajoissa tappioita, jotka aiheutuivat vahinkoa kärsineelle (*damnum emergens*), sekä voittoa, jonka vahinkoa kärsinyt olisi voinut saada, jos vahinkoa ei olisi aiheutunut (*lucrum cessans*).
- 42 Siviililain 361 §:n 1 momentin perusteella välillinenkin syy-yhteys virheellisen toiminnan tai laiminlyönnin ja vahingon välillä voi riittää perusteeksi vahinkoa koskevalle vastuulle.

- 43 Unionin tuomioistuin viittaa oikeuskäytännössään välittömän syy-yhteyden teoriaan, kun se käsittelee kysymystä jäsenvaltion vastuusta lainsäädännöllisestä laiminlyönnistä (joka liittyy esimerkiksi unionin direktiivin täytäntöönpanoon). Toisin kuin kansallisessa lainsäädännössä ulkopuolelle suljettaisiin siten kaikki vahingot, jotka ovat ainoastaan välillisessä yhteydessä viranomaisen toimintaan tai laiminlyöntiin.
- 44 Edellä esitetyn perusteella herää kysymys siitä, onko se, että katsotaan, että on oikeus saada korvausta unionin oikeuden perusteella unionin oikeuden virheellisestä soveltamisesta ja erityisesti direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta tai sen täytäntöönpanon laiminlyönnistä, ainoastaan silloin, kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, oikeuden rikkominen on merkittävä (erityisesti kun on kyseessä ilmeinen ja vakava jäsenvaltion harkintavallan ylittäminen direktiivin täytäntöönpanossa) ja vahinko on välittömässä syy-yhteydessä laiminlyöntiin, esteenä jäsenvaltion säännökselle, jossa annetaan tällaisissa tapauksissa oikeus saada korvausta vähemmän tiukoin edellytyksin (**toinen ennakkoratkaisukysymys**). Jos nimittäin kansallisessa oikeudessa säädetään vähemmän tiukat edellytykset jäsenvaltion vastuulle direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta tai sen täytäntöönpanon laiminlyönnistä, niin unionin oikeuden pitäminen ensisijaisena kansallisiin lakeihin nähden merkitsisi tämän valtion vapauttamista asiaa koskevasta korvausvastuusta, mikä ei vaikuta olevan sovittavissa yhteen kohtuutta koskevien periaatteiden kanssa.
- 45 Tarve vastata toiseen ennakkoratkaisukysymykseen johtuu myös epäilyistä, jotka koskevat unionin tuomioistuimen 5.3.1996 antaman tuomion *Brasserie du pêcheur v. Saksan liittotasavalta* (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) sisältöä. Sen merkitys on keskeinen jäsenvaltioiden vastuussa unionin oikeuden rikkomisesta. Kyseisen tuomion 42 kohdassa todetaan seuraavaa: ”[– –] edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheutetuista vahingoista, eivät saa olla erilaisia kuin yhteisön vastuuta sääntelevät edellytykset vastaavanlaisissa tilanteissa, paitsi jos tämä on erityisistä syistä perusteltua. Niitä oikeuksia, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden nojalla, ei voida suojella eri tavalla sen mukaan, onko kansallinen vai yhteisön toimielin aiheuttanut vahingon”.
- 46 Koska edellä mainitussa unionin tuomioistuimen tuomion perustelujen kohdassa viitataan nykyisin SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa vahvistettuun vahingonkorvausvastuuta koskevaan yhtenäiseen standardiin, tämä puoltaisi selvästi myöntävän vastauksen antamista toiseen esitetystä kysymyksistä, toisin sanoen sitä, että katsottaisiin unionin oikeussääntöjen olevan esteenä vahingon kärsineiden kannalta vähemmän tiukoille kansallisen oikeuden säännöksille. Tällaisesta näkemyksestä lähtivät myös mitä ilmeisimmin tätä asiaa käsittelevät *Sąd Okręgowy w Warszawie* ja *Sąd Apelacyjny w Warszawie*. Toisaalta kuitenkin tässä samassa unionin tuomioistuimen tuomion 66 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Edellä tarkoitettut kolme edellytystä ovat välttämättömiä ja riittäviä edellytyksiä, jotta yksityisille voisi syntyä oikeus saada korvausta, sulkematta kuitenkaan pois

sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltion vastuu voi syntyä kansallisen oikeuden väljempien edellytysten perusteella.”. Sąd Najwyższy yhtyy tähän jälkimmäiseen näkemykseen.

TYÖASIAKIRJA