

Kohtuasi C-221/21

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

26. märts 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Tšehhi Vabariik)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

22. september 2020

Hageja:

Správa železnic, státní organizace

Kostjad:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV Railway a.s.

KŽC doprava, s.r.o.

KOHTUMÄÄRUS

mille Obvodní soud pro Prahu 1 (Praha 1. piirkondlik kohus, Tšehhi Vabariik) [...] on teinud kohtuasjas, mille pooled on:

hageja: **Správa železnic, státní organizace**
[...] Praha 1, [...]

kostjad:

1. **České dráhy, a.s.**,
[...] Praha 1, [...]
2. **PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.**,
[...] Ostrava [...]

3. **PDV RAILWAY a.s.**,
[...] Uście nad Łabą [...]

4. **KŽC Doprava, s.r.o.**
[...] Praga 9 [...],

mille ese on hagi Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (transporditaristule juurdepääsu amet, Tšehhi Vabariik, edaspidi „amet“) 2. novembri 2018. aasta otsuse peale

määrab:

[...] [menetluse peatamine]

[...] Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artikli 267 kohaselt esitab Obvodní soud pro Prahu 1 (Praha 1. piirkondlik kohus) Euroopa Liidu Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas riigisisene regulatsioon nagu on ette nähtud tsiviilkohtumenetluse seadustiku (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád), muudetud redaktsioonis (edaspidi „tsiviilkohtumenetluse seadustik“), viendas osas, vastab reguleeriva asutuse otsuste kohtuliku kontrolli tingimustele, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiivi 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (edaspidi „direktiiv 2012/34“) artikli 56 lõikes 10?
2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas direktiivi 2012/34 artikli 56 lõiget 10 võib tõlgendada nii, et reguleeriva asutuse otsuste kohtuliku kontrolli võib lõpetada kohtuliku kokkuleppega vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-le 99? **[lk 2]**
3. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas direktiivi 2012/34 artikli 55 lõikes 1 ette nähtud nõuded, mis puudutavad üheainsa riigi reguleeriva asutuse loomist raudteesektoris, direktiivi 2012/34 artikli 56 lõigetest 2, 6, 11 ja 12 tulenevad reguleeriva asutuse ülesanded ning direktiivi 2012/34 artikli 57 lõikes 2 ette nähtud reguleerivate asutuste koostöö annab võimaluse asendada reguleeriva asutuse poolt sisulises küsimuses tehtud otsus sellise otsusega, mille teeb üldkohus, kes ei ole seotud reguleeriva asutuse faktiliste tuvastustega?

[...] [riigisisene menetlus].

Praha, 22. september 2020

[...]

[lk 3] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (Praha 1. piirkondlik kohus)

[...] [eelotsusetaotluse esitanud kohtu aadress, toimiku number, Euroopa Liidu Kohtu aadress, kohtukantselei töötaja nimi]

24. märts 2021

[...] [menetluspoolte uuesti nimetamine]

Lugupeetud kolleegid!

Vastuseks Teie 4. märtsi 2021. aasta taotlusele saada ülevaatlik kokkuvõte (soovitavalt ühe A4 lehekülje ulatuses) Obvodní soud pro Prahu 1 (Praha 1. piirkondlik kohus) [...] toimuva menetluse laadi ja käigu kohta, milles tõusetus ja seejärel 3. märtsil 2021 esitati Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse küsimus, teatame, et arvestades kohtuasja eset ja menetluspoolte hulka ja nende poolt esitatud dokumentide mahukust oli kohus sunnitud toimima nii, et seoses eelotsuse küsimuse esitamise asjaoludega on viidatud kohtuasja toimiku vastavatele dokumentidele, mis edastatakse käesolevale e-kirjale lisatud manustena.

Käesoleva kohtuasja sisu on järgmine:

Hageja, Správa železniční dopravní cesty s. o. palus 14. detsembril 2018 esitatud kaebuses jätta rahuldamata 2. novembril 2018 esitatud uuesti läbivaatamise taotlus [...] selles osas, milles on vaidlustatud resolutsiooni punktid 6, 8, 9, 22 ja 28 nende jõustumine. Lisaks palus ta, et tuvastataks, et 2019. aasta võrgustiku teadaande (edaspidi „2019. aasta teadaanne“) peatükid 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2, 4.4.2 ei ole raudteeseadusega (zákon o dráhách, edaspidi „raudteeseadus“) vastuolus. Tehtava kohtuotsuse eesmärk on asendada hagi esemeks olev otsus tervikuna.

Amet esitas 22. juunil 2020 taotluse, et esitataks **eelotsusetaotlus** järgmistel põhjustel:

Haldusmenetluses [...], milles amet analüüsis raudteeseaduse artikli 34e alusel, kas selle seadusega on kooskõlas võrgustiku teadaanne (direktiivi 2012/34 artikli 27 tähenduses), mida kohaldatai 2019. aasta sõiduplaani koostamisel ja sellele sõiduplaanile, tegi ta 15. juunil 2018 otsuse [...]. Menetlusosaline ja ühtlasi läbilaskevõime jaotamise infrastruktuuri haldaja Správa železnic s. o., kes on võrgustiku teadaande koostaja, esitas ameti juhatajale selle otsuse peale vaide, vaidlustades eelkõige otsuse resolutsiooni punktid 3, 15, 16 ja 19. Ameti juhataja vaatas vaide läbi ja 2. novembri 2018. aasta otsusega [...] jättis esimeses astmes tehtud ameti otsuse muutmata. **[lk 4]**

Ameti esialgse menetluse osaline Správa železnic s. o. esitas Obvodní soud pro Prahu 1-le (Praha 1. piirkondlik kohus) hagi tsiviilkohtumenetluse seadustiku

viienda osa alusel, milles palus, et Obvodní soud pro Prahu 1 (Praha 1. piirkondlik kohus) [...] [kirjaviga] vaataks asja otsuse resolutsiooni punktide 3, 15, 16 ja 19 osas uuesti läbi ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 250j alusel asendaks ameti otsuse selles osas enda otsusega.

Vastavalt direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikele 10 tagavad liikmesriigid, et reguleeriva asutuse otsuseid on võimalik kohtus vaidlustada. Ameti sõnul ei kujuta seadustiku viienda osa alusel toimuv tsiviilkohtumenetlus reguleeriva asutuse otsuste kohtulikku kontrolli.

Kohtul, kes vaatab haldusmenetluses lahendatud asja täies ulatuses uuesti läbi, on õigus teha reguleeriva asutuse varasemast otsusest sõltumatu otsus ja ta ei ole kohustatud otsuses esitatud argumente käsitlema. Kohtul puudub õigus tühistada reguleeriva asutuse otsus ja saata see reguleerivale asutusele tagasi uuesti läbivaatamiseks. Kohus võib jätta hagi rahuldamata või teha vaidluse kohta ise otsuse, asendades sellega reguleeriva asutuse otsuse. Reguleerival asutusel on minimaalne võimalus oma otsust kohtus kaitsta.

Tšehhi Vabariigis tegutseb kokku 86 kohtu, kes on pädevad hagi läbi vaatama tsiviilkohtumenetluse seadustiku viienda osa alusel, kusjuures territoriaalse pädevuse määrab menetluspoolte asukoht. On reaalne võimalus, et iga tsiviilkohus võib teha täiesti erineva lahendi selle kohta, kas võrgustiku teadaanne on raudteeseadusega kooskõlas.

Järelikult võivad need sõltumatute tsiviilkohtute erinevad otsused, mille puhul on tõenäoline, et kõrgema astme kohtud neid ei ühtlusta, asendada reguleeriva asutuse teostatava kontrolli ühtsuse.

Arvestades eespool kirjeldatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku viienda osa alusel toimuvat kohtumenetlust, täidab iga Tšehhi Vabariigi tsiviilkohus põhimõtteliselt raudteesektori reguleeriva asutuse sõltumatut rolli. See on vastuolus direktiivi 2012/34 artikli 55 lõikega 1, mille kohaselt loob iga liikmesriik ühtse raudteesektorit reguleeriva riikliku asutuse.

Halduskohtute süsteem vastab igati direktiivi 2012/43 artikli 56 lõike 10 kohase reguleeriva asutuse otsuste kohtuliku kontrolli nõuetele. Reguleeriva asutuse otsuse peale esitatud kaebuse lahendamiseks on alati pädev ainult üks halduskohus. Halduskohtumenetluse seadustiku (soudní řád správní) alusel toimuv menetlus on olemuselt kassatsioonimenetlus. Kohus võib otsuse tühistada õigusvastasuse või menetlusnormi rikkumise tõttu. Reguleeriv asutus teeb seejärel asjas uue otsuse, olles seejuures seotud halduskohtu õigusliku hinnanguga.

Direktiiv 2012/34 võeti raudteeseadusesse üle alles pärast Nejvyšší správní soudu (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) otsust. Vastu võeti samuti transpordi infrastruktuuri ameti seadus nr 320/2016 (zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře), mille kohaselt loodi reguleeriv asutus, kes võttis reguleeriva asutuse ülesanded üle raudteeametilt (Dražní úřad, Tšehhi Vabariik).

Võrgustiku teadaande vastavust raudteeseadusele kontrolliv institutsioon loodi direktiivi 2012/34 ülevõtmisel nii, et reguleeriv asutus hindab üksnes võrgustiku teadaande vastavust seadusele ega asenda seda teatava uue sisuga. Uus üksikasi on, et reguleeriv asutus võib võrgustiku teadaannet aruannet nüüd kontrollida ka omal algatusel.

Euroopa Liidu Kohus on teinud ka otsuse, mis käsitleb sarnast juhtumit ja mida saab käesolevas kohtuasjas kohaldada. Tegemist on Euroopa Kohtu (viies koda) 9. novembri 2017. aasta otsusega CTL Logistics GmbH vs. DB Netz AG (C-489/15, EU:C:2017:834).

Ammendavuse huvides märgib amet lisaks, et direktiiv 2012/34 asendas varasema direktiivi 2001/14 ja reguleerib samamoodi võrgustiku teadaannet ja selle kontrollimist reguleeriva asutuse poolt. Direktiivi 2012/34 artikleid 55 ja 56 on direktiivi 2001/14 artiklitega 30 ja 31 võrreldes märgatavalt laiendatud ja rangemaks muudetud. Uudsus seisneb selles, et on rõhutatud ainult ühe reguleeriva asutuse olemasolu. [lk 5]

Ameti sõnul on Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas CTL Logistics täielikult kohaldatav käesolevas menetluses, mistõttu ameti menetluse kohtulik kontroll tsiviilkohtumenetluse seadustiku viienda osa alusel on vastuolus direktiivi 2012/34 eesmärgiga välistada liikmesriigi regulatsiooni kohaldamine, mille kohaselt võrgustiku teadaannet käsitlev reguleeriva asutuse menetlus allub kohtulikule kohtrollile tsiviilkohtumenetluse seadustiku viienda osa alusel.

Vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-le 99 on samuti võimalik menetluse lõpetamine poolte kokkuleppel. Kui kohus kokkuleppe heaks kiidab, siis tähendab see sisuliselt, et taotleja ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja vahelise kokkuleppega otsustatakse võrgustiku teadaande õiguspärasuse üle.

Kokkuleppe sõlmimine ei ole kooskõlas direktiivi 2012/34 artikliga 56, kuna selles sättes on ette nähtud, et kaebuse eelkõige raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja või vajaduse korral raudteeveo-ettevõtja või teenindusrajatise käitaja otsuste peale, mis käsitlevad võrgustiku teadaannet ja selles esitatud kriteeriumeid, vaatab läbi reguleeriv asutus. Lisaks on direktiivis 2012/34 ette nähtud, et reguleeriva asutuse otsus on siduv kõikidele asjaomastele isikutele ja see ei kuulu teise haldusasutuse kontrolli alla.

Ameti otsus, milles hinnatakse raudteeseaduse artikli 34e kohaselt võrgustiku teadaande kooskõla raudteeseadusega, kaotaks täielikult mõtte, kui menetluspooled võiksid ametist igal ajal mööda minna ja sõlmida kohtuliku kokkuleppe, millisel juhul ei oleks ameti seisukohal mingit tähtsust. Võrgustiku teadaande õiguspärasuse küsimuses ei oleks seega lõplikuks vahekohtunikuks asutus, vaid läbilaskevõimsuse jaotajad ja selle taotlejad, kes lepivad omavahel kokku, kas võrgustiku teadaanne on õiguspärane või mitte.

Direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 10 kohaselt tuleb luua võimalus ameti otsuste kohtulikuks kontrolliks. Seda sätet ei saa mingil juhul tõlgendada nii, et kohtud

selle asemel, et kontrollida reguleerivas asutuses toimunud menetlust või tema otsust, võivad tegelikult täita ameti rolli tema asemel või kinnitada kokkuleppe, mille on sõlminud need, kelle tegevust amet reguleerib.

Selline ameti regulatiivse tegevuse erastamine on vastuolus nõrgema lepingupoole kaitse põhimõttega, kuna amet tagab oma reguleerimistegevuse raames ka selle, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja ei kuritarvitaks oma loomulikke monopolset seisundit üksikute raudtee-ettevõtjate suhtes.

Selle tulemuseks võib olla isegi olukord, kus amet võtab vastu otsuse, mis on vastuolus nii taotlejate kui ka infrastruktuuri-ettevõtja ootustega ning menetlusosalised lahendavad olukorra kohtuliku kokkuleppe teel, minnes faktiliselt reguleerivast asutusest mööda.

Lõpuks ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustiku viienda osa kohaldamine direktiiviga 2012/34 kooskõlas ka seetõttu, et teatud juhtudel on kohtulikku kontrolli ameti otsuste üle pädevad teostama halduskohtud ja teistel juhtudel tsiviilkohtud. Nii võib see olla juhul, kui tegemist on hindade õigusvastase kindlaksmääramisega, mille korral raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat võidakse süüdistada väärteo toimepanemises. Kui peaks vaidlustatama ameti otsus, millega tuvastatakse väärteo toimepanemine, esitatakse selle otsuse peale kaebus halduskohtusse. Seevastu võrgustiku teadaandes määratud hindade õiguspärasuse küsimus vaadatakse uuesti läbi tsiviilkohtus. Reguleeriva asutuse menetluse või tema otsuste kohtulik kontroll direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikes 1 ette nähtud eri liiki menetlustes sõltub kohtust, kes on pädev asjaomast menetlust läbi viima.

Eri kohtute poolt eri liiki menetlustes tehtav kohtulik kontroll tingib reguleerimispraktika killustumise, mis on vastuolus direktiivi 2012/34 artikli 55 lõike 1 eesmärgiga, mis väljendub selles, et iga liikmesriik määrab raudteesektori jaoks ühe riigi reguleeriva asutuse. Tulemuseks võib olla kahe omavahel koordineerimata otsustusmehhanismi koosseksisteerimine, mis on ilmselges vastuolus direktiivi 2012/34 artikli 56 eesmärgiga.

Tsiviilkohtutele, kes teevad otsuse tsiviilkohtupidamise seadustiku viienda osa alusel, ei kehti mõned direktiivis 2012/34 sätestatud nõuded reguleeriva asutuse otsuste vastuvõtmise osas. Neil kohtutel ei ole kohustust avaldada oma otsuseid nagu näeb ette direktiivi 2014/34 artikli 56 lõige 11. Vastavalt tsiviilkohtupidamise seadustiku §-le [lk 6]158 toimetatakse tsiviilkohtumenetluses tehtud otsus kätte ainult menetlusosalistele. Juhul kui amet ei ole menetlusosaline, ei ole seadusest tulenevat kohustust edastada reguleerivale asutusele tema otsust asendava kohtuotsuse ärakirja.

Tsiviilkohtud ei ole direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 2 kohaselt pädevad jälgima konkurentsiolekorda raudteeveo turgudel ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate tegevust põhimõtete osas, mis on kehtestatud võrgustiku teadaandes, et vältida taotlejate diskrimineerimist. Seega ei saa sellise kohtu menetlusega asendada reguleeriva asutuse otsuse vastuvõtmise menetlust.

Tsiviilkohtutel ei ole õigust läbi viia raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate, teenindusrajatiste käitajate ja vajaduse korral raudteeveo-ettevõtjate auditeerimist või algatada nende suhtes välisaudit, et kontrollida raamatupidamisarvestuste lahusust käsitleva direktiivi 2012/34 artikli 56 lõike 12 sätete täitmist. Auditi läbiviimise vajadus võib tõusetuda ka kohtumenetluses.

Tsiviilkohtutel ei ole õigust teha reguleerivate asutustega koostööd vastastikuse abi osutamiseks turu järelevalvel ja kaebuste menetlemisel (sealhulgas võrgustiku teadaannete kontrollimine) ja uurimisel, nagu nõuab direktiivi 2012/34 artikli 57 lõige 2.

Nejvyšší správní soudi (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) 7. mai 2014. aasta kohtuotsuse nr 1 As 28/2014-62 punktis 29 on muu hulgas märgitud, et „direktiivi 2001/14/EÜ artikli 30 lõikes 6 on nõutud, et tagatud peab olema kontroll reguleeriva asutuse üle, milleks Tšehhi Vabariigis on Drážní úřad (raudteeamet). Seevastu ei reguleeri direktiiv eri liikmesriikide kohtute sisulist pädevust, nii et üksnes liikmesriigid määravad kindlaks, milline kohus on pädev reguleeriva asutuse otsuseid sisuliselt kontrollima. Tšehhi Vabariigis on kontrollinõue seega täidetud nii halduskohtumenetluse seadustiku §-s 65 ja järgmistes artiklites sätestatud menetlusega kui ka tsiviilkohtumenetluse viiendas osas sätestatud menetlusega, mida tuleb põhimõtteliselt pidada samaväärseks. Kuivõrd käesolevas asjas määrab kohtu sisulise pädevuse riigisisene õigus ja vaja ei ole tõlgendada direktiivi 2001/14/EÜ ega teisi liidu õiguse norme, siis ei esita Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) ELTL artikli 267 alusel eelotsuse küsimust Euroopa Liidu Kohtule.“ Pärast seda kohtuotsust on muutunud nii reguleeriva asutuse suhtes kehtivad nõuded ja tehti ka otsus kohtuasjas CTL Logistics. Direktiiv 2012/34 ei reguleeri küll kohtu sisulist pädevust, ent reguleerib otsuse tegemise menetlust. Seega ei ole täiesti täpne, et Tšehhi Vabariigis on otsuste [sisulise] kontrolli suhtes kehtivad nõuded mõlemat liiki kohtumenetluste puhul täidetud. Ameti hinnangul on tsiviilkohtus toimuv menetlus direktiiviga 2012/34 vastuolus. Seetõttu on amet teinud kohtule ettepaneku esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotlus ELTL artikli 267 alusel.

Kokkuvõttes leiab amet, et võrgustiku teadaannete vastavust raudteeseadusele käsitlevate ameti otsuste kohtuliku kontrolli kehtiv riigisisene õiguslik regulatsioon vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku viiendale osale on vastuolus direktiiviga 2012/34 järgmistel põhjustel:

- a) pärast Nejvyšší správní soudi (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) kohtuotsust on muutunud nii õiguslik regulatsioon kui ka kohtupraktika, mistõttu on vaja esitada eelotsusetaotlus,
- b) tegemist ei ole mitte ameti otsuse kohtuliku kontrolliga, vaid samas asjas tehtava uue otsusega, mis on vastuolus direktiivi 2012/34 artikli 56 lõikega 10,

c) üldkohtud asendavad ameti otsused enda otsustega ja tegutsevad seega vastuolus direktiivi artikli 55 lõikega 1, mille kohaselt tuleb raudteesektori jaoks määrata ainult üks riigi reguleeriv asutus,

d) Tšehhi Vabariigi 86 pädeva üldkohtu otsustuspraktika asendaks pädeva asutuse teostatava kontrolli ühetaolisuse – välja arvatud juhul, kui selle organi otsuste peale esitatud kaebusi lahendavad kohtud teostavad järelkontrolli –, mis viib kahe kooskõlastamata otsustusprotsessi kooseksisteerimiseni, mis oleks ilmselges vastuolus direktiivi 2012/34 artiklite 55 ja 56 eesmärgiga, [lk 7]

e) taotleja ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja vahelise kohtuliku kokkuleppe võimalus kaotab täielikult ameti funktsiooni ja see on täielikult vastuolus direktiivi 2012/34 eesmärgiga,

f) tsiviilkohtumenetluses ei ole reguleerival asutusel vähimatki võimalust oma otsuseid kaitsta ning kohtuotsuseid, mis asendavad ameti otsuseid, võib teha reguleeriva asutuse tegevusest sõltumatult,

g) tsiviilkohtud ei vasta ka direktiivi 2012/34 artikli 56 lõigete 2, 6, 11 ja 12 ning artikli 57 lõike 2 nõuetele.

Mis puudutab täiendavat teavet, mis võib olla asjakohane, siis viitame Teile edastatud kohtutoimikule.

[kohtukantselei töötaja nimi, eelotsusetaotluse esitanud kohus]