

Asia C-563/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

28.10.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Sąd Okręgowy w Warszawie (Varsovan alueellinen tuomioistuin,
Puola)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

6.10.2020

Kantaja:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Vastaaja:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Pääasian kohde

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (rautatie liikenneviraston johtaja, Puola (direktiivissä 2001/14/EY tarkoitettu sääntelyelin)) kieltäytyminen käynnistämästä rautatie liikenteen harjoittajan (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) hakemuksesta hallintomenettelyä sen päätöksen kumoamiseksi, jolla mainittu elin vahvisti rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät yksikköperusmaksut.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Rautatieyrityksen, joka käyttää tai aikoo käyttää rautatieinfrastruktuuria, oikeus osallistua sääntelyelimen hallintomenettelyyn, jossa rataverkon haltijan on tarkoitus määrittää rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät maksut.

Oikeus valittaa sääntelyelimen päätöksestä, jolla vahvistetaan rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät, rataverkon haltijan määrittämät maksut.

SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY 30 artiklan 2 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että sen nojalla rautatieyrityksellä, joka käyttää tai aikoo käyttää rautatieinfrastruktuuria, on oikeus osallistua sääntelyelimen menettelyyn, jossa rataverkon haltijan on tarkoitus määrittää rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät maksut?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivin 2001/14/EY 30 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että niiden nojalla rautatieyrityksellä, joka käyttää tai aikoo käyttää rautatieinfrastruktuuria, on oikeus valittaa sääntelyelimen päätöksestä, jolla vahvistetaan rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät, rataverkon haltijan määrittämät maksut?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä 26.2.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY (EYVL 2001, L 75, s. 29; jäljempänä direktiivi 2001/14) 4 artiklan 1 kohta, 6 artiklan 2 kohta, 7 artiklan 3 kohta, 30 artiklan 1 kohta, 30 artiklan 2 kohdan e alakohta ja 30 artiklan 3–6 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Rautatieliikenteestä 28.3.2003 annetun lain (Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2013, järjestysnumero 1594; jäljempänä rautatieliikennelaki) 13 §:n 1 ja 6 momentti, 29 §:n 3 ja 4 momentti, 33 §:n 1–8 momentti, 34 §:n 1 momentti ja 35 §:n 4 kohta

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 vuonna 2009 annettu ministerin asetus) 6, 7, 8, 10, 16 ja 17 §

Hallintomenettelystä 14.6.1960 annetun lain (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2013, järjestysnumero 267; jäljempänä hallintomenettelylaki) 28 §, 61 §:n 1 momentti, 61a §:n 1 momentti ja 157 §:n 2 momentti

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 ORLEN KolTrans sp. z o.o. (jäljempänä ORLEN KolTrans), jonka kotipaikka on Płock, harjoittaa taloudellista toimintaa, joka liittyy muun muassa rautateiden tavaraliikennepalveluihin.
- 2 Rautatieliikenneviraston johtaja muutti 29.9.2010 antamallaan päätöksellä aikaisemman päätöksensä yksikköperusmaksuista sekä rautatieliikenteen harjoittajilta PKP Polskie Linie Kolejowe S.A:n (jäljempänä PKP PLK) omistaman rautatieinfrastruktuurin käytöstä aikataulukautena 2010/2011 perittävät lisämaksut ja vahvisti uudet yksikköperusmaksut. Mainittu elin katsoi päätöksessään, että PKP PLK:n ehdottamat uudet yksikköperusmaksut ovat rautatieliikennelain 33 §:n 2–6 momentissa, 34 §:ssä ja 35 §:n nojalla annetuissa säännöksissä esitettyjen periaatteiden mukaisia.
- 3 Menettelyyn, jossa yksikköperusmaksut vahvistettiin, osallistui ainoastaan rataverkon haltija.
- 4 ORLEN KolTrans maksoi harjoittamastaan rautatieliikenteestä rataverkon haltijalle rautatieinfrastruktuurin käyttömaksuja, jotka perustuivat rautatieliikenneviraston johtajan 29.9.2010 antamalla päätöksellä vahvistettuihin yksikköperusmaksuihin (perusmaksu lasketaan kertomalla yksikkömaksu ajetuilla junakilometreillä).
- 5 PKP PLK:lle suoritettavien maksujen määrä perustui rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan osoitettujen junareittien käytöstä tekemään sopimukseen, jossa on lain mukaan määriteltävä muun muassa rautatieinfrastruktuurin käytön ehdot, myönnettyt hyvitykset ja maksuja korottavat tekijät sekä maksujen ja muiden velvoitteiden määräaika ja suoritustapa (vuonna 2009 annetun ministerin asetuksen 20 §).
- 6 Rataverkon haltija PKP PLK peri siis rautatieliikenteen harjoittajalta rautatieinfrastruktuurin käyttömaksuja, joiden suuruus määritetään sopimuksessa (rautatieliikennelain 29 §:n 3 momentti), mutta näiden maksujen suuruus johdettiin kuitenkin hallintopäätöksellä (29.9.2010 annettu päätös) vahvistetuista yksikköperusmaksuista.
- 7 Rautatieinfrastruktuurin käyttömaksu muodostuu nimittäin perus- ja lisämaksusta. Perusmaksua laskettaessa otetaan puolestaan huomioon juna-ajojen suunniteltu määrä ja yksikkömaksut, jotka määritetään rautatieosuusluokan ja junatyypin mukaan.
- 8 Euroopan unionin tuomioistuin on 30.5.2013 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola, C-512/10, todennut, että muiden kuin yksiselitteisesti ja suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvien kustannusten ottaminen huomioon rautatieinfrastruktuurin käyttömaksuja laskettaessa on ristiriidassa direktiivin 2001/14 kanssa. Samalla unionin tuomioistuin katsoi, että kansallisilla säännöksillä ja erityisesti vuonna 2009 annetulla ministerin asetuksella, jonka nojalla rataverkon haltija määräsi ja rautatieliikenneviraston johtaja vahvisti (29.9.2010 antamallaan päätöksellä) vähimmäiskäyttömahdollisuuksista perittävät

maksut, ei pantu asianmukaisesti täytäntöön unionin säännöksiä rautatieinfrastruktuurin vähimmäiskäytön hintojen määräytymisestä sen jälkeen, kun niistä on vähennetty suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvat kustannukset, eli direktiivin 2001/14 7 artiklan 3 kohtaa (tuomion 80–86 kohta). **[alkup. s. 11]**

- 9 Koska ORLEN KolTrans katsoi, että rautatieliikenneviraston johtajan 29.9.2010 antamalla päätöksellä vahvistettuihin maksuihin sisältyi rataverkon haltijalle aiheutuneita välillisiä kustannuksia, mikä ei direktiivin säännösten nojalla ole sallittua, ORLEN KolTrans vaati 7.4.2014 päivätyllä kirjeellä päätöksen kumoamista.
- 10 Kantaja huomautti, että kyseinen päätös rikkoo räikeästi lakia. Kantajan mielestä PKP PLK:n hallinnoiman rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät yksikköperusmaksut vahvistavassa päätöksessä otettiin virheellisesti huomioon kustannukset, jotka eivät suoraan aiheutuneet rautatieliikenteen harjoittamisesta.
- 11 Rautatieliikenneviraston johtaja kieltäytyi 11.6.2014 antamallaan määräyksellä käynnistämästä menettelyä 29.9.2010 annetun päätöksen kumoamiseksi. Määräyksen perusteluissa rautatieliikenneviraston johtaja viittasi hallintomenettelylain 61a §:n 1 momenttiin ja vetosi siihen, ettei rautatieliikenteen harjoittaja ORLEN KolTransia voida pitää hallintomenettelylain 28 §:ssä tarkoitettuna asianosaisena, sekä siihen, että päätöksen kumoamisen osalta ei ollut oikeudellista intressiä.
- 12 Rautatieliikenneviraston johtaja esitti, että oikeudellinen intressi hakea tällaisen menettelyn vireillepanoa on sidoksissa sellaisen aineellisen hallinto-oikeudellisen periaatteen olemassaoloon, jonka perusteella viranomaisen voi konkretisoida yksityisen oikeussubjektin oikeuden (velvollisuuden). Koska Puolan oikeusjärjestyksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä, että rautatieliikenteen harjoittajalla on oikeus kyseenalaistaa yksikköperusmaksut menettelyssä, jossa sääntelyelin ne vahvistaa, rautatieliikenneviraston johtaja (sääntelyelin) katsoo, ettei rautatieliikenteen harjoittajalla ole oikeutta hakea muutosta nämä maksut vahvistavaan päätökseen edes silloin, kun ilmenee, että hallintopäätöksellä vahvistetut yksikköperusmaksut ovat ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa.
- 13 ORLEN KolTrans teki rautatieliikenneviraston johtajan 11.6.2014 antamasta määräyksestä valituksen Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentówiin (Varsovan alueellisen tuomioistuimen kilpailu- ja kuluttaja-asioiden jaosto, Puola (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin)). Yritys on huomauttanut, että se, ettei sitä kelpuutettu 29.9.2010 annetun päätöksen kumoamisen menettelyn asianosaiseksi, merkitsee, ettei Puolan lainsäädännössä ole tehokkaita keinoja, joilla rautatieliikenteen harjoittaja voi hakea muutosta rautatieinfrastruktuurista perittävien maksujen määrään tai rakenteeseen, vaikka direktiivin 2001/14 30 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla sillä on siihen oikeus.

- 14 Samanaikaisesti ORLEN KolTrans on esittänyt Puolan valtiolle korvausvaateen, koska Puolan tasavalta on direktiivin 2001/14 virheellisellä täytäntöönpanolla aiheuttanut ORLEN KolTransille vahinkoa, joka on seurausta rataverkon haltijan hyväksi suoritetuista ylisuurista maksuista, sillä nämä maksut perustuivat yksikköperusmaksuihin, joihin sisältyi mainitun direktiivin säännösten vastaisesti myös rataverkon haltijalle aiheutuneita välillisiä kustannuksia eikä vain suoraan rautatieliikenteen harjoittamisesta aiheutuvia kustannuksia, kuten direktiivissä säädetään.
- 15 Yleiset tuomioistuimet, jotka käsittelivät ORLEN KolTransin sekä muiden rautatieliikenteen harjoittajien muun muassa Puolan valtiolle esittämiä, direktiivin virheelliseen täytäntöönpanoon perustuvia korvausvaateita, hylkäsivät rautatieliikenteen harjoittajien korvauskanteet vedoten muun muassa siihen, että Puolan oikeusjärjestelmässä on käytössä sääntelyelimen (rautatieliikenneviraston johtajan) antamia lainvoimaisia hallintopäätöksiä, joilla vahvistetaan rataverkon haltijan soveltamat yksikköperusmaksut (esimerkiksi 29.9.2010 annettu päätös).
- 16 Erään tällaisen korvauskanteen yhteydessä, jonka rautatieliikenteen harjoittaja nosti Puolan valtiota vastaan direktiivin 2001/14 virheellisestä täytäntöönpanosta, Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) esitti ennakkoratkaisupyynnön, jossa se tiedusteli, ovatko mainitun direktiivin säännökset esteenä sille, että rautatieyritys vaatii jäsenvaltiolta vahingonkorvausta direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta (asia C-120/20).
- 17 Samalla on pidettävä mielessä, että unionin tuomioistuin on 9.11.2017 antamassaan tuomiossa CTL Logistics v. DB Netz, C-489/15, katsonut, että yleisten tuomioistuinten suorittamaa rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen tapauskohtaista valvontaa ja mahdollisuutta tarvittaessa muuttaa näiden maksujen määrää riippumatta direktiivin 2001/14 30 artiklassa säädetyn sääntelyelimen suorittamasta valvonnasta ei voida sallia.
- 18 Pääasian oikeudenkäynnissä kantaja vaatii 29.9.2010 annetun päätöksen kumoamista eli sääntelyelimen yksikköperusmaksujen vahvistamisesta antaman päätöksen tuomioistuinvalvontaa, sillä kantajan mukaan nämä maksut on unionin tuomioistuimen asiassa C-512/10 antaman tuomion sisällön valossa määritetty tavalla, joka on ristiriidassa direktiivin 2001/14 kanssa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 19 Direktiivin 2001/14 30 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla hakijalla on oikeus vedota sääntelyelimeen, jos hakija katsoo tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti, syrjityksi tai muulla tavalla loukatuksi erityisesti rataverkon haltijan tai tapauskohtaisesti rautatieyrityksen tekemissä päätöksissä, jotka koskevat hakijalta perittävien tai perittäväksi tarkoitettujen infrastruktuurimaksujen suuruutta tai määräytymisperusteita.
- 20 Puolassa yleisperiaatteena on ollut, että menettelyyn, jossa sääntelyelin vahvistaa yksikköperusmaksut, osallistuu asianosaisena ainoastaan rataverkon haltija, joka

esittää maksut vahvistettaviksi. Menettelyyn voivat hakemuksesta osallistua myös rautatieliikenteen harjoittajia edustavat järjestöt. Rautatieliikenteen harjoittajilla ei ole ollut mahdollisuutta osallistua menettelyyn.

- 21 Samanaikaisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Puolan kansallinen lainsäädäntö ei tarjoa tehokkaita keinoja, joilla rautatieliikenteen harjoittaja voisi kyseenalaistaa vahvistetut yksikköperusmaksut.
- 22 Ainoa rautatieliikenteen harjoittajan käytössä oleva keino on oikeus jättää sääntelyelimelle rataverkon haltijan perimiä infrastruktuurimaksuja koskeva valitus [kuten rautatieliikennelain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan b alakohdassa säädetään].
- 23 Tällainen valitus ei voi kuitenkaan johtaa sääntelyelimen hallintopäätöksellä vahvistettujen yksikköperusmaksujen muutokseen. Rautatieliikennelain 13 §:n 6 momentissa säädetään, että jos havaitaan, että rautatieliikennettä koskevia säännöksiä, päätöksiä tai määräyksiä on rikottu, rautatieliikenneviraston johtaja voi antaa päätöksen, jossa määritellään rikkomisen laajuus ja puutteiden korjaamisen päivämäärä, eli yksikköperusmaksuja ei voida muuttaa tälläkään päätöksellä.
- 24 Koska sääntelyelin katsoo, että hallintomenettelyyn, jossa yksikköperusmaksut vahvistetaan, voi asianosaisena osallistua ainoastaan rataverkon haltija, jonka hyväksi kyseiset maksut suoritetaan, rautatieliikenteen harjoittajalla ei katsota olevan menettelyn asianosaisen asemaa. Näin ollen rautatieliikenteen harjoittaja ei voi myöskään valittaa mainituista päätöksistä.
- 25 Puolan lainsäädännön nojalla päätöksen kumoamisen menettely pannaan hallintomenettelylain 157 §:n 2 momentissa säädetyn periaatteen mukaan vireille asianosaisen tai viranomaisen pyynnöstä, joten rautatieliikenteen harjoittaja, jolla ei ole asianosaisen asemaa hallintomenettelyssä, jossa yksikköperusmaksut vahvistetaan, ei voi myöskään hakea yksikköperusmaksut vahvistavan päätöksen kumoamista.
- 26 Rautatieliikenteen harjoittajan oikeudellinen intressi evätään tällaisen ratkaisun perusteella. Oikeudellinen intressi on puolestaan sidoksissa sellaisen aineellisen hallinto-oikeudellisen periaatteen olemassaoloon, jonka perusteella viranomainen voi konkretisoida yksityisen oikeussubjektin oikeuden (velvollisuuden). Koska Puolan oikeusjärjestyksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä, että rautatieliikenteen harjoittajalla on oikeus kyseenalaistaa yksikköperusmaksut menettelyssä, jossa sääntelyelin ne vahvistaa, rautatieliikenneviraston johtaja (sääntelyelin) katsoo, ettei rautatieliikenteen harjoittajalla ole oikeutta hakea muutosta nämä maksut vahvistavaan päätökseen edes silloin, kun ilmenee, että hallintopäätöksellä vahvistetut yksikköperusmaksut ovat ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa.
- 27 Puolan oikeusjärjestys ei siis tarjoa rautatieliikenteen harjoittajalle tehokkaita oikeudellisia keinoja yksikköperusmaksujen kyseenalaistamiseen edes siinä

tapauksessa, että nämä maksut ovat ristiriidassa direktiivin 2001/14 säännösten kanssa eli kun niitä määritettäessä on otettu huomioon paitsi suorat kustannukset, joita rataverkon haltijalle aiheutuu infrastruktuurin tarjoamisesta, myös välilliset kustannukset, minkä unionin tuomioistuin on asiassa C-512/10 antamassaan tuomiossa kyseenalaistanut.

- 28 Siksi ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä on aiheellista tiedustella, onko direktiivin 2001/14 30 artiklan 2 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että sen nojalla rautatieyrityksellä, joka käyttää tai aikoo käyttää rautatieinfrastruktuuria, on oikeus osallistua sääntelyelimen menettelyyn, jossa rataverkon haltijan on tarkoitus määrittää rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät maksut.
- 29 Jos direktiivin 2001/14 30 artiklan 2 kohdan e alakohdasta ei voida johtaa rautatieliikenteen harjoittajan oikeutta osallistua menettelyyn, jossa annetaan yksikköperusmaksut vahvistava päätös, on perusteltua esittää toinen ennakkoratkaisukysymys: onko direktiivin 2001/14 30 artiklan 5 ja 6 kohdan säännöksiä tulkittava siten, että niiden nojalla rautatieyrityksellä, joka käyttää tai aikoo käyttää rautatieinfrastruktuuria, on oikeus valittaa sääntelyelimen päätöksestä, jolla vahvistetaan rautatieinfrastruktuurin käytöstä perittävät, rataverkon haltijan määrittämät yksikköperusmaksut?
- 30 Saatuaan vastauksen näihin kysymyksiin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pystyy ratkaisemaan, onko kantajalla esillä olevassa asiassa oikeudellinen intressi hakea yksikköperusmaksut vahvistavan päätöksen kumoamismenettelyn vireillepanoa sekä erityisesti voiko kantaja olla joka tapauksessa tällaisen menettelyn asianosaisena vai onko sillä ainoastaan oikeus valittaa päätöksestä, mikäli se osoittaa, että yksikköperusmaksut vahvistavalla päätöksellä loukataan sen oikeuksia.
- 31 Esitetyt epäilyt antavat aiheita ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen. Unionin tuomioistuimen vastauksella on vaikutusta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioon sen päätöksen oikeellisuudesta, jolla sääntelyelin – rautatieliikenneviraston johtaja – epäsi rautatieliikenteen harjoittajan oikeuden yksikköperusmaksut vahvistavan hallintopäätöksen kyseenalaistamiseen. Ennakkoratkaisun antaminen on tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin epäilee, että vaikka kansalliset säännökset eivät tarjoa rautatieliikenteen harjoittajalle mitään tehokkaita keinoja hallintopäätöksellä vahvistettujen yksikköperusmaksujen kyseenalaistamiseen, rautatieliikenteen harjoittajalle on kuitenkin myönnettävä oikeus vähintäänkin valittaa mainitusta sääntelyelimen antamasta, yksikköperusmaksut vahvistavasta hallintopäätöksestä ottaen huomioon rautatieliikenteen harjoittajan oikeudellinen intressi, joka on johdettavissa suoraan direktiivin 2001/14 30 artiklan 2 kohdasta.