

Rechtssache C-563/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

28. Oktober 2020

Vorlegendes Gericht:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polen)

Datum der Vorlageentscheidung:

6. Oktober 2020

Klägerin:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Beklagter:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Weigerung des Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes), der Regulierungsstelle im Sinne der Richtlinie 2001/14/EG, auf Antrag eines Eisenbahnunternehmens (ORLEN KolTrans sp. z o. o.) ein Verwaltungsverfahren zur Nichtigkeitsklärung eines Bescheids dieser Stelle über die Genehmigung von Einheitssätzen der Grundgebühr für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur einzuleiten.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Recht eines Eisenbahnunternehmens, das die Eisenbahninfrastruktur nutzt oder zu nutzen beabsichtigt, sich an einem Verfahren zu beteiligen, das von der Regulierungsstelle zur Festlegung der Höhe der Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur durch den Betreiber dieser Infrastruktur durchgeführt wird.

Recht auf Anfechtung eines Bescheids der Regulierungsstelle, mit dem die Höhe der vom Infrastrukturbetreiber festgelegten Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur genehmigt wird.

Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Ist Art. 30 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung dahin auszulegen, dass er einem Eisenbahnunternehmen, das die Eisenbahninfrastruktur nutzt oder zu nutzen beabsichtigt, das Recht verleiht, sich an einem Verfahren zu beteiligen, das von der Regulierungsstelle zur Festlegung der Höhe der Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur durch den Betreiber dieser Infrastruktur durchgeführt wird?
2. Im Falle der Verneinung der ersten Frage: Ist Art. 30 Abs. 5 und 6 der Richtlinie 2001/14/EG dahin auszulegen, dass er einem Eisenbahnunternehmen, das die Eisenbahninfrastruktur nutzt oder zu nutzen beabsichtigt, das Recht verleiht, einen Bescheid der Regulierungsstelle, mit dem die Höhe der vom Infrastrukturbetreiber festgelegten Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur genehmigt wird, anzufechten?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl. 2001, L 75, S. 29, im Folgenden: Richtlinie 2001/14), Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 3, Art. 30 Abs. 1, Art. 30 Abs. 2 Buchst. e, Art. 30 Abs. 3 bis 6

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

Ustawa o transporcie kolejowym (Gesetz über den Eisenbahnverkehr) vom 28. März 2003 (Dz.U. von 2013, Pos. 1594), Art. 13 Abs. 1 und 6, Art. 29 Abs. 3 und 4, Art. 33 Abs. 1-8, Art. 34 Abs. 1, Art. 35 Nr. 4

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Verordnung des Ministers für Infrastruktur über die Bedingungen für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und deren Nutzung) vom 27. Februar 2009 (Dz.U. Nr. 35, Pos. 274, im Folgenden: Ministerialverordnung von 2009), §§ 6, 7, 8, 10, 16, 17

Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego (im Folgenden: Verwaltungsverfahrensvorschrift) vom 14. Juni 1960 (Dz.U. von 2013, Pos. 267), Art. 28, Art. 61 § 1, Art. 61a § 1, Art. 157 § 2

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Gesellschaft ORLEN KolTrans sp. z o. o. mit Sitz in Plock übt eine Geschäftstätigkeit aus, deren Gegenstand u.a. der Schienengüterverkehr ist.
- 2 Mit Bescheid vom 29. September 2010 änderte der Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes (Prezes Urzędu Transportu Kolejowego) seinen früheren Bescheid über die Genehmigung der Einheitssätze der Grundgebühr und der Höhe der Zuschläge für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur, die im Eigentum der PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (im Folgenden: PKP PLK) steht, und deren Nutzung durch Eisenbahnunternehmen für den Gültigkeitszeitraum des Zugfahrplans 2010/2011 und genehmigte neue Grundgebührensätze. Die Regulierungsstelle stellte in ihrem Bescheid fest, dass der von PKP PLK vorgelegte Vorschlag der neuen Einheitssätze der Grundgebühr im Einklang mit den in Art. 33 Abs. 2 bis 6 festgelegten Regeln, Art. 34 und den auf Grundlage von Art. 35 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr (Ustawa o transporcie kolejowym) erlassenen Vorschriften stehe.
- 3 An dem oben genannten Verfahren zur Genehmigung des Einheitssatzes der Grundgebühr nahm nur der Infrastrukturbetreiber teil.
- 4 ORLEN KolTrans zahlte dem Infrastrukturbetreiber im Zusammenhang mit der Durchführung von Eisenbahntransporten Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur auf der Grundlage von Einheitssätzen der Grundgebühr, die vom Präsidenten des Eisenbahnverkehrsamtes durch den oben erwähnten Bescheid vom 29. September 2010 genehmigt worden waren (die Grundgebühr errechnet sich aus dem Produkt von Einheitssatz und gefahrenen Zugkilometern).
- 5 Die Höhe der Entgelte für PKP PLK ergab sich schließlich aus dem Vertrag zwischen dem Eisenbahnunternehmen und dem Betreiber der Eisenbahninfrastruktur über die Nutzung der zugeteilten Zugtrassen, der von Rechts wegen u. a. die Bedingungen für die Bereitstellung und Nutzung der Eisenbahninfrastruktur, die angewandten Ermäßigungen und Koeffizienten zur Erhöhung der Gebührensätze sowie die Frist und die Modalitäten für die Zahlung der Entgelte und die Erfüllung sonstiger Verpflichtungen (§ 20 der Ministerialverordnung von 2009) festlegen sollte.
- 6 Der Betreiber PKP PLK erhob daher vom Eisenbahnunternehmen Gebühren für die Bereitstellung der Eisenbahninfrastruktur, deren Höhe im Vertrag festgelegt wurde (Art. 29 Abs. 3 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr [Ustawy o transporcie kolejowym]), aber die Höhe dieser Gebühren wurde von den durch die Verwaltungsentscheidung (Bescheid vom 29. September 2010) festgelegten Einheitssätzen der Grundgebühr abgeleitet.
- 7 Das Entgelt für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur setzt sich nämlich aus der Summe von Grundgebühr und Zuschlag zusammen. Die Grundgebühr wiederum wird unter Berücksichtigung der geplanten Zugbewegungen und der je nach Streckenkategorie und Zugtyp festgelegten Einheitssätze berechnet.

- 8 Der Gerichtshof der Europäischen Union befand es in seinem Urteil vom 30. Mai 2013 in der Rechtssache C-512/10, Kommission/Polen, für unvereinbar mit der Richtlinie 2001/14, in die Berechnung der Entgeltsätze für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur Kosten einzubeziehen, die offensichtlich nicht unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen. So stellte der Gerichtshof fest, dass die nationalen Vorschriften, insbesondere die Ministerialverordnung von 2009, auf deren Grundlage der Infrastrukturbetreiber die Entgeltsätze für das Mindestzugangspaket festlegte und der Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes diese genehmigte (Bescheid vom 29. September 2010), nicht die korrekte Umsetzung der Bestimmungen des Unionsrechts über die Festsetzung von Entgelten für den Mindestzugang zur Eisenbahninfrastruktur zu Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen, d. h. des Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2001/14 (Rn. 80-86 des Urteils), gewährleisteten. **[Or. 11]**
- 9 ORLEN KolTrans machte geltend, dass die mit Bescheid des Präsidenten des Eisenbahnverkehrsamtes vom 29. September 2010 genehmigten Gebührensätze die indirekten Kosten des Infrastrukturbetreibers berücksichtigten, was nach den Bestimmungen der Richtlinie unzulässig sei, und beantragte daher mit Schreiben vom 7. April 2014, diesen Bescheid für nichtig zu erklären.
- 10 Die Klägerin führte aus, dass der Erlass des oben genannten Bescheids einen schweren Rechtsverstoß darstelle. In dem Bescheid über die Genehmigung der Einheitsgebührensätze für den Zugang zu der von der PKP PLK betriebenen Eisenbahninfrastruktur und deren Nutzung seien zu Unrecht Kosten berücksichtigt worden, die nicht unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs angefallen seien.
- 11 Mit Entscheidung vom 11. Juni 2014 lehnte es der Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes ab, ein Verfahren zur Nichtigklärung des Bescheids vom 29. September 2010 einzuleiten. In der Begründung der Entscheidung verwies er auf Art. 61a § 1 der Verwaltungsverfahrensordnung und berief sich darauf, dass ein Eisenbahnunternehmen wie ORLEN KolTrans keine Partei im Sinne von Art. 28 der Verwaltungsverfahrensordnung sei und kein rechtliches Interesse an der Nichtigklärung des Bescheids habe.
- 12 Der Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes vertrat die Auffassung, dass das rechtliche Interesse an der Einleitung eines solchen Verfahrens nur bestünde, wenn es eine Norm des materiellen Verwaltungsrechts gäbe, auf deren Grundlage einer Person ein Recht (eine Pflicht) verbindlich zuerkannt würde. Da im polnischen Rechtssystem nicht ausdrücklich festgelegt worden sei, dass ein Eisenbahnunternehmen das Recht habe, die Einheitssätze der Grundgebühr im Verfahren zu deren Genehmigung durch die Regulierungsstelle anzufechten, besitze ein Eisenbahnunternehmen nicht das Recht, einen Bescheid über die Genehmigung dieser Sätze anzufechten, selbst wenn sich herausstellen sollte, dass die durch die Regulierungsstelle in einer Verwaltungsentscheidung genehmigten Einheitssätze der Grundgebühr nicht mit dem Unionsrecht vereinbar seien.

- 13 ORLEN KolTrans erhob gegen die Entscheidung des Präsidenten des Eisenbahnverkehrsamtes (Prezes Urzędu Transportu Kolejowego) vom 11. Juni 2014 Klage beim Sąd Okręgowy w Warszawie (Bezirksgericht Warschau), Gericht für Wettbewerb und Verbraucherschutz (vorlegendes Gericht). Das Unternehmen wies darauf hin, dass die Auffassung, es sei keine Partei in dem Verfahren zur Nichtigerklärung des Bescheides vom 29. September 2010 bedeute, dass das polnische Recht keinen wirksamen Rechtsbehelf eines Eisenbahnunternehmens in Bezug auf die Höhe oder Struktur der Eisenbahninfrastrukturgebühren vorsehe, auf den es nach Art. 30 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2001/14 Anspruch habe.
- 14 Gleichzeitig erhob ORLEN KolTrans eine Schadensersatzklage gegen den polnischen Staat, weil sie infolge der fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie 2001/14 durch die Republik Polen einen Schaden erlitten habe, der sich aus der Entrichtung überhöhter Entgelte zugunsten des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur ergebe. Diese Entgelte seien nämlich auf Grundlage eines Einheitssatzes der Grundgebühr berechnet worden, deren Höhe entgegen dem Inhalt dieser Richtlinie unter Berücksichtigung auch indirekter Kosten des Betreibers der Eisenbahninfrastruktur und nicht nur direkter Kosten, wie es die Richtlinie verlange, gestaltet worden sei.
- 15 Ordentliche Gerichte, die mit Schadenersatzansprüchen von ORLEN KolTrans und anderer Eisenbahnunternehmen u. a. gegen den polnischen Staat wegen fehlerhafter Umsetzung der Richtlinie befasst waren, wiesen diese Ansprüche der Eisenbahnunternehmen ab. Dabei beriefen sie sich u. a. darauf, dass es im Rechtsverkehr bestandskräftige Verwaltungsentscheidungen der Regulierungsstelle (Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes) gebe, mit denen die Höhe der vom Infrastrukturbetreiber angewandten Einheitssätze der Grundgebühr genehmigt worden sei (es handelt sich dabei um Bescheide wie den vom 29. September 2010).
- 16 Auf der Grundlage einer solchen Klage eines Eisenbahnunternehmens gegen den polnischen Staat auf Schadensersatz wegen fehlerhafter Umsetzung der Richtlinie 2001/14 stellte das Oberste Gericht (Sąd Najwyższy) eine Frage zur Vorabentscheidung darüber, ob die Bestimmungen dieser Richtlinie es einem Eisenbahnunternehmen verwehren, Schadensersatzansprüche gegen einen Mitgliedstaat wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie geltend zu machen (Rechtssache C-120/20).
- 17 Gleichzeitig ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 9. November 2017 in der Rechtssache C-489/15, CTL Logistics/DB Netz, entschieden hat, dass es den ordentlichen Gerichten verwehrt ist, die Höhe der Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur in Einzelfällen zu überprüfen und sie unabhängig von der in Art. 30 der Richtlinie 2001/14 vorgesehenen Überwachung durch die Regulierungsstelle abzuändern.

- 18 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die die Nichtigkeitsklage des Bescheides vom 29. September 2010 beantragt, begehrt im Wesentlichen die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung der Regulierungsstelle, die Einheitssätze der Grundgebühr zu genehmigen, die ihrer Ansicht nach im Lichte des Inhalts des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-512/10 in einer Weise festgelegt wurden, die der Richtlinie 2001/14 zuwiderlaufe.

Kurze Begründung der Vorlage

- 19 Nach Art. 30 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2001/14 kann ein Antragsteller, wenn er der Auffassung ist, ungerecht behandelt, diskriminiert oder auf andere Weise in seinen Rechten verletzt worden zu sein, die Regulierungsstelle befragen, und zwar insbesondere mit Entscheidungen des Betreibers der Infrastruktur oder gegebenenfalls des Eisenbahnunternehmens betreffend die Höhe oder Struktur der Weagentgelte, die er zu zahlen hat oder hätte.
- 20 In Polen wurde als Regel akzeptiert, dass nur der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur, der Einheitssätze der Grundgebühr zur Genehmigung vorlegt, Partei in einem Verfahren zur Genehmigung dieser Einheitssätze durch die Regulierungsstelle ist. Auf Antrag können auch Verbände von Transportunternehmen an dem Verfahren teilnehmen. Die Teilnahme von Eisenbahnunternehmen an einem solchen Verfahren wurde nicht gestattet.
- 21 Gleichzeitig sieht das nationale Recht nach Ansicht des vorliegenden Gerichts keinen wirksamen Mechanismus vor, mit dem ein Eisenbahnunternehmen die Höhe der genehmigten Einheitssätze der Grundgebühr anfechten könnte.
- 22 Das einzige Mittel, das dem Beförderer zur Verfügung steht, ist das Recht (gemäß Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr), sich bei der Regulierungsstelle wegen der Infrastrukturgebühren über den Betreiber zu beschweren.
- 23 Eine solche Beschwerde kann jedoch nicht dazu führen, dass die Einheitssätze der Grundgebühr, die von der Regulierungsstelle durch Verwaltungsentscheidung genehmigt wurden, in Frage gestellt werden. Gemäß Art. 13 Abs. 6 des Gesetzes über den Eisenbahnverkehr konnte der Präsident des Eisenbahnverkehrsamtes, wenn er eine Verletzung eisenbahnrechtlicher Vorschriften, Bescheide oder Beschlüsse konstatiert, eine Entscheidung erlassen, mit der der Umfang der Verletzung festgestellt und eine Frist für die Behebung der Unregelmäßigkeiten festgesetzt wird. Auch eine solche Entscheidung konnte also keine Änderung von Einheitssätzen der Grundgebühr bewirken.
- 24 Infolge der Tatsache, dass die Regulierungsstelle der Auffassung ist, dass nur der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur, für den die Einheitssätze der Grundgebühr festgelegt werden, Partei des Verfahrens zur Genehmigung der Einheitssätze der Grundgebühr sei, wird ein Eisenbahnunternehmen nicht als Partei dieses Verfahrens angesehen. Das Eisenbahnunternehmen kann somit diese Bescheide auch nicht anfechten.

- 25 Nach polnischem Recht wird gemäß dem in Art. 157 Abs. 2 der Verwaltungsverfahrensordnung zum Ausdruck gebrachten Grundsatz ein Verfahren zur Nichtigkeitklärung eines Bescheides auf Antrag einer Partei oder von Amts wegen eingeleitet, so dass ein Beförderer, der nicht Partei des Verfahrens zur Genehmigung der Einheitssätze war, auch nicht wirksam die Nichtigkeitklärung des Bescheides über die Genehmigung der Einheitssätze der Grundgebühr verlangen kann.
- 26 Dem Beförderer wird bei einer solchen rechtlichen Lösung das rechtliche Interesse versagt. Das rechtliche Interesse wiederum besteht nur, wenn es eine Norm des materiellen Verwaltungsrechts gibt, auf deren Grundlage einer Person ein Recht (eine Pflicht) verbindlich zuerkannt wird. Da im polnischen Rechtssystem nicht ausdrücklich festgelegt worden sei, dass ein Eisenbahnunternehmen das Recht habe, die Einheitssätze der Grundgebühr im Verfahren zu deren Genehmigung durch die Regulierungsstelle anzufechten, hat nach Ansicht des Präsidenten des Eisenbahnverkehrsamts als Regulierungsbehörde ein Eisenbahnunternehmen nicht das Recht, einen Bescheid über die Genehmigung dieser Sätze anzufechten, auch wenn sich herausstellen sollte, dass die durch die Verwaltungsentscheidung genehmigten Einheitssätze der Grundgebühr nicht mit dem Unionsrecht vereinbar seien.
- 27 Folglich verfügt ein Eisenbahnunternehmen in der so ausgestalteten polnischen Rechtsordnung nicht über ein wirksames rechtliches Mittel, um die Höhe der Einheitssätze der Grundgebühr anzufechten, selbst wenn diese Entgelte in einer Weise berechnet werden, die dem Inhalt der Richtlinie 2001/14 zuwiderläuft, d. h. wenn bei der Bestimmung ihrer Höhe nicht nur die dem Infrastrukturbetreiber durch die Bereitstellung der Infrastruktur entstandenen direkten Kosten, sondern auch die indirekten Kosten berücksichtigt worden sind, wie der Gerichtshof in der Rechtssache C-512/10 beanstandet hat.
- 28 Dies ist der Grund für die erste Vorlagefrage: Ist Art. 30 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2001/14 dahin auszulegen, dass er einem Eisenbahnunternehmen, das die Eisenbahninfrastruktur nutzt oder zu nutzen beabsichtigt, das Recht verleiht, sich an einem Verfahren zu beteiligen, das von der Regulierungsstelle zur Festlegung der Höhe der Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur durch den Betreiber dieser Infrastruktur durchgeführt wird?
- 29 Wenn sich jedoch aus dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2001/14 nicht das Recht eines Beförderers herleiten lässt, sich an dem Verfahren zum Erlass eines Bescheids über die Genehmigung von Einheitssätzen der Grundgebühr zu beteiligen, stellt sich die zweite Vorlagefrage: Ist Art. 30 Abs. 5 und 6 der Richtlinie 2001/14/EG dahin auszulegen, dass er einem Eisenbahnunternehmen, das die Eisenbahninfrastruktur nutzt oder zu nutzen beabsichtigt, das Recht verleiht, einen Bescheid der Regulierungsstelle, mit der die Höhe der vom Infrastrukturbetreiber festgelegten Entgelte für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur genehmigt wird, anzufechten?

- 30 Die Antwort auf die vorstehenden Fragen ermöglicht es dem vorlegenden Gericht zu entscheiden, ob die Klägerin in der vorliegenden Rechtssache ein rechtliches Interesse daran hat, eine Klage auf Nichtigerklärung des Bescheides über die Genehmigung der Einheitssätze der Grundgebühr zu erheben, insbesondere auch, ob sie in jedem Fall Partei einer solchen Klage sein kann oder ob sie gegen einen solchen Bescheid nur dann einen Rechtsbehelf einlegen kann, wenn sie nachweist, dass dieser Bescheid über die Genehmigung der Einheitssätze der Grundgebühr ihre Rechte verletzt.
- 31 Die aufgeworfenen Zweifel rechtfertigen es, die Frage vorzulegen. Von der Antwort des Gerichtshofs hängt es ab, ob das vorlegende Gericht die Entscheidung der Regulierungsstelle (des Präsidenten des Eisenbahnverkehrsamts), mit der dem Eisenbahnunternehmen das Recht abgesprochen wird, die Verwaltungsentscheidung zur Genehmigung der Grundgebührensätze anzufechten, für rechtmäßig befindet. Eine Vorabentscheidung ist notwendig, um die beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtssache zu entscheiden.
- 32 Beim vorlegenden Gericht sind nämlich Zweifel aufgekommen, ob, obwohl das nationale Recht keine Form der wirksamen Anfechtung der Höhe des durch eine Verwaltungsentscheidung festgelegten Einheitssatzes der Grundgebühr vorsieht, einem Eisenbahnunternehmen jedoch zumindest das Recht eingeräumt werden muss, diese Verwaltungsentscheidung der Regulierungsstelle, die die Einheitssätze der Grundgebühr genehmigt, anzufechten, wobei sein rechtliches Interesse unmittelbar aus Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie 2001/14 hergeleitet wird.