

**Υπόθεση C-120/20**

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

**Ημερομηνία καταθέσεως**

3 Μαρτίου 2020

**Αιτούν δικαστήριο:**

Sąd Najwyższy (Πολωνία)

**Ημερομηνία της απόφασεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

28 Νοεμβρίου 2019

**Αναιρεσείουσα**

Koleje Mazowieckie – KMsp. z o.o.

**Αντίδικοι κατ' αναίρεση:**

Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa vνν  
Minister Infrastruktury και Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

**Αντικείμενο της κύριας δίκης**

Διαδικασία για την καταβολή ποσού 220 204 408,72 πολωνικών ζλότι (PLN) πλέον τόκων, λόγω του ότι η αναιρεσείουσα, κατέβαλε αχρεωστήτως, όπως ισχυρίζεται, βασικά τέλη για την ελάχιστη πρόσβαση σε σιδηροδρομική υποδομή για την περίοδο πινάκων δρομολογίων αμαξοστοιχιών κατά τα έτη 2009 έως 2013, τούτο δε εξαιτίας πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας 2001/14.

**Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως**

Ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 5, του άρθρου 7, παράγραφος 3, του άρθρου 8, παράγραφος 1 και του άρθρου 30, παράγραφοι 1, 3, 5, 6 της οδηγίας 2001/14.

Άρθρο 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ)

## Προδικαστικά ερωτήματα

1) Έχουν οι διατάξεις της οδηγίας 2001/14/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, και συγκεκριμένα το άρθρο 4, παράγραφος 5, καθώς και το άρθρο 30, παράγραφοι 1, 3, 5 και 6 της οδηγίας, την έννοια ότι αντιτίθενται στην εκ μέρους σιδηροδρομικής επιχείρησης άσκηση αγωγής αποζημίωσης κατά κράτους μέλους λόγω εσφαλμένης εφαρμογής οδηγίας, όταν δεν προβλέπεται δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων της εποπτικής αρχής, στην περίπτωση κατά την οποία αντικείμενο της αποζημίωσης αποτελεί το αχρεωστήτως καταβληθέν τέλος για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής;

2) Αντιτίθεται η θεωρία ότι η αξίωση αποζημίωσης δυνάμει του κοινοτικού δικαίου λόγω εσφαλμένης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα, λόγω πλημμελούς μεταφοράς οδηγίας ή μη μεταφοράς της, γεννάται αποκλειστικά όταν ο παραβιασθείς κανόνας έχει ως σκοπό την απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, η παραβίαση του δικαίου είναι κατάφωρη (υπό τη μορφή, συγκεκριμένα, προφανούς και σοβαρής υπέρβασης της διακριτικής ευχέρειας του κράτους μέλους κατά την εφαρμογή της οδηγίας) και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης και της ζημίας είναι άμεση, σε νομοθετική ρύθμιση του κράτους μέλους που προβλέπει δικαίωμα αποζημίωσης στις εν λόγω περιπτώσεις αλλά υπό λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις;

## Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 4, παράγραφος 5, άρθρο 7, παράγραφος 3, άρθρο 8, παράγραφος 1 και άρθρο 30, παράγραφοι 1, 3, 5 και 6 της οδηγίας 2001/14/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής καθώς και με την πιστοποίηση ασφαλείας (ΕΕ 2001, L 75, σελ. 29, στο εξής: οδηγία 2001/14)

Οδηγία 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ 2012, L 343, σελ. 32)

Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/909 της Επιτροπής, της 12ης Ιουνίου 2015, σχετικά με τους τρόπους υπολογισμού του κόστους που προκύπτει απευθείας από τη λειτουργία σιδηροδρομικής υπηρεσίας (ΕΕ 2015, L 148, σελ. 17)

Άρθρο 340, δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ.

## Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Άρθρο 361, άρθρο 417 και άρθρο 417<sup>1</sup> του kodeks cywilny (πολωνικού αστικού κώδικα, στο εξής: πολωνικός ΑΚ)

Άρθρο 33 και άρθρο 35 του ustawy o transporcie kolejowym (νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών) της 28ης Μαρτίου 2003, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για τη διαφορά χρόνο (δηλ. Dz.U. 2016, θέση 1727, όπως τροποποιήθηκε· όπως ισχύει σήμερα: δηλ. Dz.U. 2019, θέση 710, όπως τροποποιήθηκε, στο εξής: νόμος περί σιδηροδρομικών μεταφορών)

Παράγραφος 8 του rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (κανονιστικής απόφασης του Υπουργού Υποδομών περί των προϋποθέσεων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και χρήσης της) της 27ης Φεβρουαρίου 2009 (Dz.U. 35, θέση 274, στο εξής: υπουργική απόφαση του 2009)

### **Παρατιθέμενη νομολογία του Δικαστηρίου**

Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Δικαστήριο) της 30ής Μαΐου 2013, C-512/10, Επιτροπή κατά Πολωνίας, EU:C:2013:338 (στο εξής: απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας), καθώς και αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 2017, C-489/15 CTL Logistics GmbH κατά DB Netz AG, EU:C:2017:834, σκέψεις 77, 78, 87 έως 92, 97 έως 99, της 5ης Μαρτίου 1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du pêcheur S.A., EU:C:1996:79, σκέψεις 42, 51 και 66, και της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ., EU:C:1991:428

### **Έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας της κύριας δίκης**

- 1 Με απόφαση της 24ης Μαρτίου 2016, το Sąd Okręgowy w Warszawie (περιφερειακό δικαστήριο Βαρσοβίας, Πολωνία) απέρριψε την αγωγή της εταιρίας «Koleje Mazowieckie – KM» sp. z o.o., με έδρα την Πολωνία (στο εξής: KM ή αναιρεσείουσα), κατά των Skarb Państwa – Minister Rozwoju (Δημοσίου Ταμείου – Υπουργού Ανάπτυξης, Πολωνία) και Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (προέδρου του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών), καθώς και της εταιρίας PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., με έδρα την Βαρσοβία (στο εξής: PKP PLK), για την καταβολή αλληλεγγύως και εις ολόκληρον του ποσού των 220 204 408,72 πολωνικών ζλότι (PLN) πλέον τόκων υπολογιζόμενων από την 6η Δεκεμβρίου 2014 έως την ημέρα καταβολής.
- 2 Η αναιρεσείουσα στήριξε το αίτημα της αγωγής της στο ότι η αντίδικος εταιρία τη χρέωσε με υπερβολικά υψηλά βασικά τέλη για την ελάχιστη πρόσβαση σε σιδηροδρομική υποδομή για την περίοδο πινάκων δρομολογίων αμαξοστοιχιών κατά τα έτη 2009 έως 2013. Ισχυρίστηκε δε ότι τα τέλη καθορίστηκαν και εισπράχθηκαν ως αποτέλεσμα της έκδοσης, της θέσης σε ισχύ και της εφαρμογής της υπουργικής απόφασης του 2009, η οποία εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 35 του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών, και η οποία είναι αντίθετη προς την οδηγία 2001/14, όπως επιβεβαιώθηκε με την απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας.

Ως νομική βάση της αγωγής η αναιρεσείουσα επικαλέστηκε επίσης τις διατάξεις περί αχρεώστητης καταβολής. Οι αντίδικοι ζήτησαν την απόρριψη της αγωγής.

- 3 Η ως άνω απόφαση εκδόθηκε κατόπιν των ακόλουθων πραγματικών περιστατικών: η αναιρεσείουσα είναι σιδηροδρομικός μεταφορέας και ταυτόχρονα εταιρία τοπικής αυτοδιοίκησης, η λειτουργία της οποίας δεν αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση του κέρδους, αλλά στην κάλυψη των αναγκών του πληθυσμού στον τομέα των δημόσιων μεταφορών. Μεριδίο της εταιρίας ανήκει στο Województwo Mazowieckie (περιφέρεια Mazowieckie). Αντίθετα, η αντίδικος εταιρία είναι διαχειρίστρια σιδηροδρομικής υποδομής, ενώ ιδρύτρια και μέτοχός της είναι η εταιρία Polskie Koleje Państwowe S.A. με έδρα την Βαρσοβία (στο εξής: PKP)· επιπλέον, την 31η Δεκεμβρίου 2013 μέτοχός της ήταν και το Skarb Państwa (Δημόσιο Ταμείο), το οποίο είναι ταυτόχρονα και μέτοχος της PKP. Οι δραστηριότητες της εταιρίας αποτελούνται από τις υπηρεσίες υποστήριξης των χερσαίων μεταφορών, συγκεκριμένα τη διαχείριση της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας και των σιδηροδρομικών γραμμών, καθώς και τη διατήρηση των σιδηροδρομικών γραμμών σε κατάσταση λειτουργίας που να διασφαλίζει την απρόσκοπτη και ασφαλή μεταφορά προσώπων και αγαθών, την κανονικότητα και την ασφάλεια της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας, την πυροπροστασία, την προστασία του περιβάλλοντος και της περιουσίας στον σιδηροδρομικό τομέα. Η PKP PLK διαχειρίζεται το 98 % του σιδηροδρομικού δικτύου στην Πολωνία.
- 4 Οι εταιρίες KM και PKP PLK συνήψαν συμβάσεις για τη χρήση σιδηροδρομικών διαδρομών κατά τα έτη 2009-2011, για τις οποίες η αντίδικος εταιρία διέθεσε τη σιδηροδρομική υποδομή στην αναιρεσείουσα, ανέθεσε σιδηροδρομικές διαδρομές σε αυτήν και της επέτρεψε τη χρήση της απαραίτητης σιδηροδρομικής υποδομής. Οι συμβάσεις αυτές συνήφθησαν για διαδοχικές περιόδους πινάκων δρομολογίων. Η αναιρεσείουσα χρησιμοποιούσε την παρεχόμενη υποδομή έναντι ανταλλάγματος. Το βασικό τέλος για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή υπολογίζεται ως το άθροισμα των γινομένων των χιλιομέτρων που διανύουν οι αμαξοστοιχίες του μεταφορέα και των συντελεστών μονάδας του βασικού τέλους για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή το οποίο έχει ορίσει ο διαχειριστής της υποδομής για μεμονωμένα τμήματα της σιδηροδρομικής γραμμής. Το ύψος του τέλους είναι το γινόμενο του αριθμού των υπηρεσιών και των συντελεστών μονάδας των τελών για μεμονωμένες υπηρεσίες. Οι συντελεστές μονάδας, που έχουν προηγουμένως υπολογιστεί από τον διαχειριστή της υποδομής, εγκρίνονταν με αποφάσεις του Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (προέδρου του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών· στο εξής: πρόεδρος του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών). Κατά τα έτη 2011-2013 δεν συνήφθησαν συμβάσεις μεταξύ των εταιριών, αλλά είχαν δεσμευτική ισχύ οι αποφάσεις του προέδρου του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών, που καθόριζαν τους όρους πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και αντικαθιστούσαν τις συμβάσεις. Η αντίδικος εταιρία εξέδιδε τιμολόγια για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής από την αναιρεσείουσα. Συνολικά, η αναιρεσείουσα έχει χρεωθεί και έχει καταβάλλει στην PKP PLK το ποσό των 537 633 779,10 πολωνικών ζλότι (PLN) ως τέλη για

την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή για τις εξής περιόδους πινάκων δρομολογίων: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 και 2012/2013.

- 5 Την 19η Μαΐου 2009 η αναιρεσεύουσα (φορέας εκμετάλλευσης) συνήψε με την περιφέρεια Mazowieckie (διοργανώτρια) σύμβαση-πλαίσιο για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών στο πλαίσιο της εκτέλεσης τοπικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών στην περιφέρεια Mazowieckie για δεκαπέντε συνεχείς περιόδους πινάκων δρομολογίων από την 13η Δεκεμβρίου 2009 έως την 14η Δεκεμβρίου 2024. Το σύνολο των δαπανών που συνδέονται με την παροχή δημόσιων υπηρεσιών και δεν καλύπτονται από τα έσοδα του μεταφορέα, καλύπτεται από την αποζημίωση που παρέχει η διοργανώτρια. Με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της σύμβασης, η διοργανώτρια ανέλαβε την υποχρέωση να καλύψει τις προκαλούμενες από την εκτέλεση των μεταφορών ζημιές του φορέα εκμετάλλευσης, αποζημίωση η οποία αποτελεί τη διαφορά μεταξύ του εγγράφως αποδεικνυόμενου κόστους και των εσόδων από τις εν λόγω δραστηριότητες μεταφορών που περιλαμβάνονται στη σύμβαση-πλαίσιο, καθώς και το εύλογο κέρδος.
- 6 Την 26η Οκτωβρίου 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου κατά της Δημοκρατίας της Πολωνίας ζητώντας να διαπιστωθεί ότι, μη διασφαλίζοντας την προσήκουσα μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη των διατάξεων περί χρεώσεων για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής οι οποίες διαλαμβάνονται στην οδηγία 2001/14/EK, η οποία τροποποιήθηκε με την οδηγία 2004/49/EK, η Δημοκρατία της Πολωνίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, και από το παράρτημα II της οδηγίας 91/440, από τα άρθρα 4, παράγραφος 2, 6, παράγραφοι 2 και 3, 7, παράγραφος 3, 8, παράγραφος 1, και 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14, καθώς και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ίδιας αυτής οδηγίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 91/440. Με την απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι, επιτρέποντας να περιλαμβάνονται στον υπολογισμό των τελών που εισπράττονται για τη δέσμη ελάχιστων παροχών και την τροχαία πρόσβαση στις σιδηροδρομικές υποδομές δαπάνες που δεν μπορούν να θεωρηθούν άμεσα συναρτώμενες με την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών, η Δημοκρατία της Πολωνίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2004/49.
- 7 Υπό το πρίσμα των διαπιστωθέντων πραγματικών περιστατικών, το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο) έκρινε ότι δεν υφίστανται νομικές βάσεις για την εξέταση της αγωγής. Τόνισε ότι δικαστική απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 417<sup>1</sup>, παράγραφος 1, του πολωνικού ΑΚ (βλέπε το σημείο 36 κατωτέρω) μπορεί να συνιστά και η απόφαση του Δικαστηρίου. Στο πλαίσιο διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, μια πράξη μπορεί να θεωρηθεί ασυμβίβαστη με επικυρωμένη διεθνή συμφωνία, μέσω της έννοιας του *κοινοτικού κεκτημένου*. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα εθνικά δικαστήρια που εξετάζουν αξιώσεις αποζημίωσης έχουν εξουσία να αποφανθούν επί της προϋπόθεσης της έλλειψης νομιμότητας χωρίς αυτή να διαπιστωθεί μέσω



«σχετικής διαδικασίας» από το Δικαστήριο ή οποιαδήποτε άλλη αρχή. Ωστόσο, εάν έχει εκδοθεί απόφαση του Δικαστηρίου η οποία διαπίστωσε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από το οικείο κράτος, το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να στηριχθεί αποκλειστικά στην απόφαση αυτή προκειμένου να αποφανθεί ότι πληρούται η προϋπόθεση της αρκετά σοβαρής παράβασης. Στο πλαίσιο της ενώπιόν του διαδικασίας προσφυγής, το Δικαστήριο διαπιστώνει μόνον το ίδιο το γεγονός της παραβίασης του δικαίου από το εν λόγω κράτος, ενώ προϋπόθεση για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη για αποζημίωση δεν είναι μόνον η συνήθης έλλειψη νομιμότητας, αλλά και ο κατάφωρος χαρακτήρας αυτής. Επομένως, νοείται η περίπτωση κατά την οποία έχει διαπιστωθεί η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης με απόφαση του Δικαστηρίου, αλλά το Δημόσιο δεν φέρει ευθύνη αποζημίωσης για τη ζημία που προέκυψε από την εν λόγω παραβίαση.

- 8 Το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο) συμμερίστηκε τη θέση του Skarb Państwa (Δημοσίου Ταμείου) ότι η ευθύνη του μπορεί να βασίζεται, σε περίπτωση μη εφαρμογής (ατελούς ή εσφαλμένης), στο άρθρο 417, παράγραφος 1 (σύμφωνα με το οποίο: «την ευθύνη για ζημία που προκύπτει από παράνομη πράξη ή παράλειψη κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας φέρει το Skarb Państwa [Δημόσιο Ταμείο] ή η αρχή τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλο νομικό πρόσωπο που ασκεί τέτοια εξουσία σύμφωνα με τον νόμο»), σε συνδυασμό με το άρθρο 4171, παράγραφος 4, του πολωνικού ΑΚ (βλέπε το σημείο 36 κατωτέρω), και όχι στο άρθρο 4171, παράγραφος 1, του πολωνικού ΑΚ. Η υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας πρέπει να προκύπτει από συγκεκριμένες διατάξεις και να εξειδικεύεται ως προς την προθεσμία και το περιεχόμενο, ώστε να υπάρχει δυνατότητα να καθοριστεί μέχρι πότε πρέπει να έχει εκδοθεί η νομοθετική πράξη που την προβλέπει και ποιο περιεχόμενο πρέπει να έχει.
- 9 Σύμφωνα με τη θέση του Sąd Okręgowy (περιφερειακού δικαστηρίου), από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτουν οι κάτωθι προϋποθέσεις για την ευθύνη του Δημοσίου λόγω παράβασης των διατάξεων οδηγίας: η οδηγία να έχει ως σκοπό την παροχή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, τα οποία παρέχονται ανεπιφύλακτα, είναι σαφή και μπορούν να προσδιοριστούν βάσει των διατάξεων της οδηγίας, να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της οδηγίας από το κράτος μέλος και της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης, καθώς και η παράβαση να είναι κατάφωρη. Ωστόσο, κατά την άποψη του Sąd Okręgowy (περιφερειακού δικαστηρίου), η οδηγία 2001/14 δεν αναγνωρίζει στην αναιρεσείουσα δικαιώματα καταβολής τελών για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής σε ορισμένο ανώτατο ύψος. Σκοπός της ήταν η εξασφάλιση ίσης και άνευ διακρίσεων πρόσβασης όλων των μεταφορέων στη σιδηροδρομική υποδομή και στη στήριξη μιας δυναμικής, ανταγωνιστικής και διαφανούς σιδηροδρομικής αγοράς στην Ένωση. Οι προθέσεις του νομοθέτη καθορίζονται ρητά στις διατάξεις της παρούσας οδηγίας. Ομοίως, στην οδηγία 2012/34, που κατήργησε την οδηγία 2001/14, μνημονεύεται ότι οι σιδηροδρομικοί μεταφορείς πρέπει να βαρύνονται μόνο με το άμεσο κόστος της σιδηροδρομικής μεταφοράς, αλλά παράλληλα επιβλήθηκε στην Επιτροπή η υποχρέωση έκδοσης κατάλληλων κανονιστικών πράξεων για τη ρύθμιση των κανόνων υπολογισμού του εν λόγω κόστους, ενώ δόθηκε η δυνατότητα στους διαχειριστές των υποδομών να προσαρμοστούν στους

κανόνες για την είσπραξη των τελών εντός 4 ετών από την έναρξη ισχύος των εν λόγω πράξεων (άρθρο 31, παράγραφος 3). Τούτο έρχεται σε αντίθεση με την παραδοχή ότι σκοπός του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 είναι η παροχή δικαιωμάτων σε ιδιώτες. Σύμφωνα με το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο), από το περιεχόμενο της οδηγίας 2001/14 δεν είναι δυνατός ο ακριβής προσδιορισμός των αναγνωριζόμενων στους ιδιώτες δικαιωμάτων, γεγονός που συνεπάγεται τον ασαφή καθορισμό «του κόστους που προκύπτει απευθείας από τη λειτουργία σιδηροδρομικής υπηρεσίας».

- 10 Επιπλέον, ο διαχειριστής μπορεί να ορίζει επιπρόσθετα κριτήρια για τις χρεώσεις πραγματοποιώντας αυξήσεις βάσει αποτελεσματικών, διαφανών και αμερόληπτων κανόνων που εγγυώνται τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα, καθώς και τις προβλεπόμενες στις διατάξεις της οδηγίας εκπτώσεις και εντός των ορίων που θεσπίζονται από τα επιμέρους κράτη μέλη. Τούτο σημαίνει ότι η οδηγία αναγνωρίζει στον διαχειριστή το δικαίωμα να καθορίζει υψηλότερους συντελεστές σε σχέση με το κόστος που προκύπτει άμεσα από την εκτέλεση σιδηροδρομικών μεταφορών. Οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης καθώς και η νομολογία του Δικαστηρίου δεν προέβλεψαν και δεν προβλέπουν τη βάση για τον προσδιορισμό του κόστους που μπορεί να αποτελέσει βάση υπολογισμού του τέλους για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή. Οι κανόνες υπολογισμού και χρεώσεων για τη χρήση της υποδομής καθορίστηκαν στο άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας 2012/34, το οποίο ορίζει ότι το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και για την πρόσβαση σε υποδομή που συνδέει εγκαταστάσεις για την παροχή υπηρεσιών ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών μεταφορών. Το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης ταυτίζεται με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14, που αποτέλεσε τη βάση της εκ μέρους του Δικαστηρίου αξιολόγησης των ισχυουσών στην Πολωνία διατάξεων. Μόνο στον κανονισμό 2015/909 εξειδικεύτηκε στο ευρωπαϊκό δίκαιο η έννοια «του κόστους που προκύπτει απευθείας από τη λειτουργία σιδηροδρομικής υπηρεσίας» (άρθρα 3 και 4). Ταυτόχρονα, βάσει του άρθρου 31, παράγραφος 3, της οδηγίας 2012/34 και του άρθρου 9 του ανωτέρω κανονισμού, ο διαχειριστής της υποδομής ήταν υποχρεωμένος να υποβάλει στον ρυθμιστικό φορέα τη μέθοδο που ακολουθεί για τον υπολογισμό του άμεσου κόστους και, κατά περίπτωση, σχέδιο σταδιακής εφαρμογής το αργότερο μέχρι τις 3 Ιουλίου 2017. Εντούτοις, η συμμόρφωση του διαχειριστή με τους ως άνω κανόνες μπορούσε να πραγματοποιηθεί σταδιακά έως την 1η Αυγούστου 2019.
- 11 Το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο) έκρινε ότι το περιεχόμενο του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 δεν μπορεί να θεωρηθεί αρκούντως σαφές, ώστε η ατελής εφαρμογή του να αποτελεί βάση για αποζημίωση λόγω της παράβασής του από το Δημόσιο, καθώς η εφαρμογή της διάταξης αυτής εξαρτήθηκε de facto από τη λήψη περαιτέρω μέτρων εφαρμογής από τα κράτη μέλη.
- 12 Αναφορικά με την έλλειψη νομιμότητας, το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο) τόνισε ότι αυτή πρέπει να είναι «κατάφωρη», συνεπώς η παραβίαση

του δικαίου της Ένωσης θα πρέπει να είναι αρκούντως σοβαρή. Η εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας, σε αντίθεση με τη μη εφαρμογή της, δεν προδικάζει την πλήρωση της προϋπόθεσης περί αρκούντως σοβαρής παραβίασης του δικαίου. Ο παραβιασθείς κανόνας της οδηγίας 2001/14 ήταν ασαφής και ανακριβής, γεγονός που προκαλούσε αμφιβολίες στην πρακτική πολλών κρατών μελών με αποτέλεσμα να ασκηθούν δεκάδες προσφυγές από την Επιτροπή κατά κρατών μελών. Ούτε η οδηγία, ούτε η απόφαση του Δικαστηρίου καθορίζουν ρητά και χωρίς αμφιβολία τις κατηγορίες δαπανών που πρέπει να συμπεριληφθούν στη βάση του κόστους. Τούτο καταδεικνύει, κατά τη γνώμη του Sąd Okręgowy (περιφερειακού δικαστηρίου), την έλλειψη βάσεων στοιχειοθέτησης της ευθύνης του Δημοσίου δυνάμει τόσο κοινοτικής διάταξης, όσο και εθνικής. Μόνη η έκδοση απόφασης από το Δικαστήριο για την ασυμβατότητα της εθνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης δεν προδικάζει την έλλειψη νομιμότητας της δράσης των δημοσίων αρχών. Από την απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας μπορεί να συναχθεί μόνον το συμπέρασμα ότι το ύψος των τελών για πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή προσδιορίστηκε εσφαλμένα, αλλά το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι τα τέλη ήταν αυξημένα. Επομένως, η εκ μέρους της Πολωνίας παράβαση της υποχρέωσης ορθής εφαρμογής της οδηγίας 2001/14 δεν σημαίνει ότι οι τιμοκατάλογοι και οι κανονισμοί της αντιδίκου εταιρίας αντιβαίνουν στην οδηγία, διότι παρά τη χρήση εσφαλμένων παραδοχών κατά τον υπολογισμό των τελών, η PKP PLK τα εισέπραξε στο ορθό (επιτρεπόμενο από το δίκαιο της Ένωσης) ύψος.

- 13 Επιπλέον, το σύνολο του κόστους που βαρύνει την αναιρεσείουσα για την πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή καλύφθηκε από τους λήπτες των υπηρεσιών της, καθώς και από τον Marszałek Województwa Mazowieckiego (επικεφαλής της περιφέρειας Mazowieckie). Οι αποζημιώσεις λάμβαναν πλήρως υπόψη το σύνολο των τελών που καταβάλλονταν από αυτήν για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής της PKP PLK.
- 14 Η αναιρεσείουσα δεν απέδειξε ότι η δυσχερής οικονομική της κατάσταση κατά την κρίσιμη περίοδο οφειλόταν αποκλειστικά στην ανάγκη καταβολής του τέλους για την πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή. Το ύψος του τέλους για την πρόσβαση στην υποδομή δεν επηρέασε το ύψος των τιμών και των τιμοκαταλόγων της αναιρεσείουσας, καθώς τους ίδιους συντελεστές ενέκρινε ο πρόεδρος του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών για όλους τους μεταφορείς. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το ύψος των τελών δεν επηρέασε την ανταγωνιστική θέση της αναιρεσείουσας έναντι άλλων σιδηροδρομικών μεταφορέων.
- 15 Όπως τόνισε το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο), σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 επιτρέπεται ο καθορισμός των βασικών τελών πρόσβασης στις σιδηροδρομικές υποδομές, με τη δυνατότητα των διαχειριστών να ανακτήσουν το πλήρες κόστος παροχής της υποδομής. Η εν λόγω διάταξη δίνει τη δυνατότητα καθορισμού τελών πρόσβασης στην υποδομή σε υψηλότερο επίπεδο από αυτό που ορίζει το άρθρο 7, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας. Το τέλος που προσδιορίζεται δυνάμει της εν λόγω διάταξης μπορεί να



οδηγήσει στην πλήρη ανάκτηση του κόστους του διαχειριστή της υποδομής, καθώς εισάγει την αρχή του συνολικού κόστους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, βάση για τον προσδιορισμό των τελών πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή αποτέλεσε μάλλον η εν λόγω διάταξη παρά εκείνη που επικαλείται στην αγωγή της η αναιρεσείουσα βασιζόμενη στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας. Ακόμη και αν γίνει δεκτή η υπόθεση της αναγκαιότητας άμεσης εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας, λαμβανομένης υπόψη της ατελούς εφαρμογής, είναι αδύνατο να εφαρμοστεί το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 χωρίς την εφαρμογή του άρθρου 8 της οδηγίας.

- 16 Το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο) τόνισε ότι δεν είναι δυνατός ο υπολογισμός μοντέλου χρεώσεων για την πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή με την απλή αφαίρεση επιμέρους κατηγοριών κόστους από το συνολικό κόστος, καθώς ούτε η οδηγία, ούτε η νομολογία του Δικαστηρίου ορίζει ποιο πρέπει να είναι το ορθό μοντέλο υπολογισμού των τελών πρόσβασης στην υποδομή της αντιδίκου εταιρίας. Επιπλέον, δεν υπάρχει βάση για να γίνει δεκτή η ύπαρξη συνάφειας μεταξύ της έκδοσης της υπουργικής απόφασης του 2009 και της ζημίας, διότι εάν η υπουργική απόφαση είχε διαφορετικό περιεχόμενο, η αναιρεσείουσα δεν θα χρεωνόταν με αυξημένα βασικά τέλη.
- 17 Με απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2017, το Sąd Apelacyjny w Warszawie (εφετείο Βαρσοβίας, Πολωνία) απέρριψε την έφεση της αναιρεσείουσας. Συμμερίστηκε τη θέση του Sąd Okręgowego (περιφερειακού δικαστηρίου). Πρόσθεσε δε ότι η αναιρεσείουσα κακώς ισχυρίστηκε ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2001/14 της παρείχαν δικαίωμα καταβολής τελών καθορισμένου ανώτατου ύψους για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής, ύψους συναρτώμενου με το άμεσο κόστος. Δεν υπάρχει δυνατότητα εφαρμογής (ερμηνείας) του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας χωρίς να ληφθεί υπόψη το άρθρο 8 αυτής, τούτο δε λόγω της παραπομπής στο άρθρο 7, παράγραφος 3.
- 18 Κατά την άποψη του Sąd Apelacyjny (εφετείου) δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, της υπουργικής απόφασης του 2009 οδηγεί σε ερμηνεία του αντίθετη προς κανόνα εθνικού δικαίου υπέρτερης ισχύος, ήτοι του άρθρου 33, παράγραφος 2, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών. Αντίθετα, το περιεχόμενο της τελευταίας αυτής διάταξης καταδεικνύει ότι το βασικό τέλος για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής καθορίζεται από το κόστος που συναρτάται άμεσα με τις μεταφορές του σιδηροδρομικού μεταφορέα. Δεν προκύπτει από αυτό ότι το εν λόγω κόστος μπορεί να αποτελέσει τη μοναδική βάση για τον υπολογισμό της βασικής χρέωσης. Το κόστος αυτό πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και, ως εκ τούτου, να υπολογίζεται στη βάση κόστους που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του συντελεστή του βασικού τέλους χωρίς να αποκλείεται η συνεκτίμηση και άλλων δαπανών στη βάση κόστους.
- 19 Η αναιρεσείουσα άσκησε αναίρεση κατά της ως άνω απόφασης στο σύνολό της, προβάλλοντας παραβίαση του ουσιαστικού δικαίου: πρώτον, του άρθρου 417<sup>1</sup>, παράγραφος 1, του πολωνικού ΑΚ, δεύτερον, του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 και του άρθρου 33, παράγραφος 2, του νόμου περί

σιδηροδρομικών μεταφορών και, τρίτον, του άρθρου 33, παράγραφος 2, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών (όπως ίσχυαν οι εν λόγω διατάξεις κατά την περίοδο στην οποία γίνεται αναφορά στην αγωγή της υπό κρίση υπόθεσης), λόγω εσφαλμένης ερμηνείας τους, με αποτέλεσμα το *Sąd Apelacyjny* (εφετείο) να κρίνει ορθή τη συμπερίληψη από τους αντιδίκους στη βάση υπολογισμού ποικίλων άλλων δαπανών, εκτός από εκείνες που προκύπτουν άμεσα (δηλαδή τις έμμεσες δαπάνες, την πλήρη απόσβεση και το χρηματοοικονομικό κόστος).

### **Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας διαδικασίας**

- 20 Η αναιρεσείουσα ισχυρίζεται ότι υπέστη ζημία ως αποτέλεσμα της εσφαλμένης μεταφοράς της οδηγίας 2001/14 στην πολωνική έννομη τάξη, καθόσον επιβαρύνθηκε με αυξημένα τέλη για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής για τις περιόδους πινάκων δρομολογίων αμαξοστοιχιών κατά τα έτη 2009-2013. Κατά την άποψή της, για τη ζημία της αυτή ευθύνεται το Πολωνικό Δημόσιο, από το οποίο ζητεί, ως εκ τούτου, την καταβολή αποζημίωσης.
- 21 Οι αντίδικοι κατ' αναίρεση υποστηρίζουν ότι, παρά την εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας 2001/14, το Δημόσιο δεν φέρει ευθύνη για τη ζημία την οποία ισχυρίζεται ότι υπέστη η αναιρεσείουσα. Συγκεκριμένα, τα επίμαχα τέλη για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής δεν υπερέβησαν το επιτρεπόμενο από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ύψος. Εκτός αυτού, κατά την άποψη των αντιδίκων κατ' αναίρεση, λαμβάνοντας υπόψιν τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν πληρούνται στην υπό κρίση υπόθεση ούτε οι προϋποθέσεις ευθύνης του Δημοσίου για την εν λόγω ζημία.

### **Σκεπτικό της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως**

#### **Νομική βάση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος**

- 22 Την 15η Μαρτίου 2001 τέθηκε σε ισχύ η οδηγία 2001/14, της οποίας αποδέκτες ήταν τα κράτη μέλη (άρθρο 40) και της οποίας η μεταφορά έπρεπε να πραγματοποιηθεί έως την 15η Μαρτίου 2003 (άρθρο 38).
- 23 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, της ίδιας οδηγίας, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν, χωρίς διακρίσεις, δικαίωμα πρόσβασης στην ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών, που περιγράφονται στο παράρτημα II. Η οδηγία διακρίνει, κατ' αρχήν, δύο κατηγορίες παρεχόμενων υπηρεσιών από τον διαχειριστή της υποδομής: τις λεγόμενες υπηρεσίες ελάχιστης δέσμης πρόσβασης (σημείο 1, του παραρτήματος II, της οδηγίας) και τις υπηρεσίες τροχαίας πρόσβασης σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών (σημείο 2, του παραρτήματος II, της οδηγίας). Έπειτα, το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/14 ορίζει ότι οι διαχειριστές υποδομής εξασφαλίζουν ότι η εφαρμογή του συστήματος χρέωσης συνεπάγεται ισότιμα και αμερόληπτα τέλη για διαφορετικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που εκτελούν

υπηρεσίες ισότιμου χαρακτήρα σε παρόμοια τμήματα της αγοράς και ότι τα πραγματικά επιβαλλόμενα τέλη συμφωνούν με τους κανόνες που καθορίζονται στη δήλωση δικτύου. Παράλληλα, τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση δημιουργίας κανόνων χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων των διαχειριστών των σιδηροδρομικών υποδομών που να εξασφαλίζουν ότι τα κόστη τους ισοσκελίζουν τουλάχιστον τα έσοδα από τα τέλη υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση (ήτοι συγχρηματοδότηση από δημόσιους πόρους) έναντι των δαπανών υποδομής (άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας).

- 24 Στο άρθρο 7 της οδηγίας ορίζονται οι αρχές χρέωσης για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής, στην παράγραφο δε 3 αυτού προβλέπεται ότι, με την επιφύλαξη των παραγράφων 4, 5 ή του άρθρου 8, το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και την τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Εντούτοις, στο άρθρο 8 της οδηγίας απαριθμούνται εξαιρέσεις από τις αρχές χρέωσης του άρθρου 7.
- 25 Το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 μνημονεύει την υποχρέωση ορισμού ρυθμιστικού φορέα από τα κράτη μέλη, του οποίου το έργο οφείλει να είναι, μεταξύ άλλων, η εξασφάλιση ότι τα τέλη που επιβάλλονται από τον διαχειριστή υποδομής συμφωνούν με το κεφάλαιο II και δεν εισάγουν διακρίσεις.
- 26 Κατά την προσχώρηση της Πολωνίας στην Ένωση (1η Μαΐου 2004), στην πολωνική έννομη τάξη ίσχυε ο ustawa o transporcie kolejowym z 2003 r. (νόμος περί σιδηροδρομικών μεταφορών του 2003). Στο άρθρο 33, παράγραφος 1, του νόμου αυτού, προβλεπόταν η καταβολή τελών για τη χρήση των παρεχόμενων από τον διαχειριστή σιδηροδρομικών υποδομών. Εν προκειμένω, διαχειρίστρια αποτελεί η εταιρία PKP PLK, της οποίας ιδιοκτήτης (κατά την οικονομική, αλλά και έμμεσα κατά τη νομική έννοια) είναι το Skarb Państwa (Δημόσιο Ταμείο). Οι συντελεστές μονάδας του βασικού τέλους και των πρόσθετων τελών, καθώς και ο υπολογισμός του ύψους τους, διαβιβάζονται στον πρόεδρο του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών (άρθρο 33, παράγραφος 7, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών), ο οποίος εντός 30 ημερών από τη λήψη τους τούς εγκρίνει ή άλλως τους απορρίπτει εφόσον διαπιστώνει παραβάσεις των κανόνων των παραγράφων 2 έως 6, του εν λόγω άρθρου, του άρθρου 34 ή των διατάξεων που έχουν θεσπισθεί βάσει του άρθρου 35 (άρθρο 33, παράγραφος 8, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών).
- 27 Από την 6η Δεκεμβρίου 2008 το άρθρο 33, παράγραφος 2, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών όριζε ότι το βασικό τέλος χρήσης σιδηροδρομικής υποδομής καθορίζεται λαμβάνοντας υπόψη το κόστος το οποίο βαρύνει τον διαχειριστή και συναρτάται άμεσα με την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Το τέλος χρήσης σιδηροδρομικής υποδομής αποτελείται από το βασικό τέλος και τα πρόσθετα τέλη (άρθρο 33, παράγραφος 3, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών). Το βασικό τέλος διακρινόταν στο τέλος για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών που

διαλαμβάνονται στο μέρος I, παράγραφος 1, του παραρτήματος του νόμου (στις οποίες συγκαταλέγεται η δυνατότητα διέλευσης από σιδηροδρομική γραμμή την οποία διαχειρίζεται συγκεκριμένος διαχειριστής σιδηροδρομικής υποδομής), καθώς και στο βασικό τέλος για την πρόσβαση στις εγκαταστάσεις που συνδέονται με τη συντήρηση των συρμών, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών που διαλαμβάνονται στο μέρος I, παράγραφος 2, του παραρτήματος του νόμου (στις οποίες συγκαταλέγεται η δυνατότητα χρήσης κρηπιδωμάτων στους σιδηροδρομικούς σταθμούς, τα οποία διαχειρίζεται συγκεκριμένος διαχειριστής σιδηροδρομικών υποδομών). Το πρόσθετο τέλος εισπραττόταν, μεταξύ άλλων, για τη χρήση του ρεύματος του σιδηροδρομικού δικτύου (άρθρο 33, παράγραφος 3a, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών). Σύμφωνα με το άρθρο 33, παράγραφος 4, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών, το βασικό τέλος για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή νοείται ως το γινόμενο των κινήσεων συρμών επί τους συντελεστές μονάδας που καθορίζονται αναλόγως της κατηγορίας της σιδηροδρομικής γραμμής και του είδους του συρμού, τούτο δε χωριστά για τη μεταφορά επιβατών και τη μεταφορά εμπορευμάτων. Εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 33, παράγραφος 4a, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών, ο διαχειριστής μπορεί να επιβάλλει ελάχιστο συντελεστή μονάδας βασικού τέλους για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή. Ο ελάχιστος συντελεστής ισχύει ισοδυνάμως έναντι όλων των σιδηροδρομικών μεταφορέων επιβατών για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής που συνδέεται με δραστηριότητες ασκούμενες βάσει σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

- 28 Δυνάμει του άρθρου 35 του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών εκδόθηκε η υπουργική απόφαση του 2009, η οποία ίσχυε για την περίοδο από την 13η Μαρτίου 2009 έως την 23η Ιουνίου 2014. Σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 1, αυτής, κατά τον υπολογισμό των συντελεστών για την παροχή της σιδηροδρομικής υποδομής, ο διαχειριστής λαμβάνει υπόψη: 1) το άμεσο κόστος για την κάλυψη: a) των δαπανών συντήρησης, b) των δαπανών διαχείρισης της κυκλοφορίας, c) της απόσβεσης· 2) το έμμεσο κόστος της δραστηριότητας που περιλαμβάνει τα εύλογα έξοδα του διαχειριστή πέραν των μνημονευομένων στα σημεία 1 και 3· 3) το χρηματοοικονομικό κόστος της αποπληρωμής των δανείων που έχει συνάψει ο διαχειριστής για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της παρεχόμενης προς χρήση υποδομής· 4) το κόστος εργασίας για την εκμετάλλευση που καθορίζεται για τις διάφορες κατηγορίες σιδηροδρομικών γραμμών και συρμών οι οποίες διαλαμβάνονται στο άρθρο 7. Η υπουργική απόφαση του 2009 καταργήθηκε με την rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (υπουργική απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Ανάπτυξης περί προϋποθέσεων πρόσβασης και χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής) της 5ης Ιουνίου 2014 (Dz.U. 2014, θέση 788), με έναρξη ισχύος την 24η Ιουνίου 2014.
- 29 Οι ανωτέρω διατάξεις του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών και οι εκδοθείσες βάσει αυτού υπουργικές αποφάσεις του 2004, 2006, 2009 και 2014 μετέφεραν το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14.



- 30 Αναφορικά με την υπό κρίση υπόθεση και το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αξίζει να σημειωθεί ότι η ευθύνη του κράτους μέλους απορρέει από το γεγονός της εσφαλμένης μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας 2001/14 στην πολωνική έννομη τάξη.
- 31 Από τις σκέψεις 79 έως 82 της απόφασης Επιτροπή κατά Πολωνίας μπορεί να συναχθεί ότι η ζημία που προκύπτει από την εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας 2001/14 στην εθνική έννομη τάξη μπορεί να αποτελείται από το αχρεωστήτως καταβληθέν μέρος των τελών για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής, ενώ, συγκεκριμένα, τα στοιχεία που επηρεάζουν το ύψος της ζημίας για την εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας 2001/14 είναι: εν μέρει οι πάγιες δαπάνες που βαρύνουν τον διαχειριστή ατόμου διέθεσε στην κυκλοφορία κλάδο του σιδηροδρομικού δικτύου ακόμη και αν δεν υφίστανται κινήσεις συρμών, οι δαπάνες για τη συντήρηση ή για τη διαχείριση της κυκλοφορίας που διαλαμβάνονται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, της υπουργικής απόφασης του 2009, το σύνολο του έμμεσου κόστους και το χρηματοοικονομικό κόστος που διαλαμβάνεται στην προμνησθείσα εθνική διάταξη, καθώς και οι αποσβέσεις στο πλαίσιο που δεν καθορίζονται βάσει της πραγματικής φθοράς της υποδομής λόγω της κυκλοφορίας, αλλά βάσει λογιστικών κανόνων. Είναι δυνατό να συναχθεί ότι, ενώ σε σχέση με το πρώτο στοιχείο το κράτος μέλος διέθετε κάποια ελευθερία, όπως προκύπτει από τη χρήση της αόριστης έκφρασης «εν μέρει», όσον αφορά τα άλλα δύο στοιχεία, δεν παρασχέθηκε ανάλογη ευχέρεια στο κράτος μέλος, γεγονός που σημαίνει ότι δεν μπορούσαν να αποτελέσουν στοιχεία της υπουργικής απόφασης του 2009.
- 32 Κρίσιμη για τις υποθέσεις αποζημίωσης λόγω έλλειψης ορθής μεταφοράς του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 είναι η απόφαση του Δικαστηρίου CTL Logistics GmbH κατά DB Netz AG (βλέπε ειδικότερα σκέψεις 77, 78, 86 έως 92, 97 έως 99). Η απόφαση αφορούσε τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου από τα πολιτικά δικαστήρια του ύψους των τελών πρόσβασης σε υποδομή αντί του ελέγχου της απόφασης από την αρμόδια εποπτική αρχή. Στην εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτο τον κατά περίπτωση έλεγχο των τακτικών δικαστηρίων επί του ύψους των τελών για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής και τη δυνατότητα αναπροσαρμογής των εν λόγω τελών ανεξάρτητα από την εποπτεία που ασκεί ο ρυθμιστικός φορέας του άρθρου 30 της οδηγίας 2001/14. Μολονότι το αντικείμενο της διαδικασίας ενώπιον του Sąd Najwyższy (Ανώτατου Δικαστηρίου) δεν είναι ο άμεσος καθορισμός του ύψους τέτοιων τελών, εντούτοις, η ενδεχόμενη επιδίκαση αποζημίωσης από το Skarb Państwa (Δημόσιο Ταμείο) ή από άλλη οντότητα με αντικείμενο τα αχρεωστήτως καταβληθέντα τέλη θα μπορούσε από οικονομικής άποψης να οδηγήσει σε κατάσταση αντίστοιχη με την εξέταση του ύψους του τέλους στην κύρια διαδικασία. Τούτο συνεπάγεται κινδύνους παρόμοιους με τους αναφερόμενους στις σκέψεις 87 έως 89 και 97 έως 99 της απόφασης του Δικαστηρίου CTL Logistics GmbH κατά DB Netz AG.
- 33 Λαμβάνοντας υπόψιν τα ανωτέρω, το Sąd Najwyższy (Ανώτατο Δικαστήριο), ως δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα, κρίνει ότι

είναι απαραίτητο να καθοριστεί εάν οι διατάξεις της οδηγίας 2001/14 και συγκεκριμένα το άρθρο 4, παράγραφος 5, καθώς και το άρθρο 30, παράγραφοι 1, 3, 5 και 6 της οδηγίας αυτής αντιτίθενται στην εκ μέρους σιδηροδρομικής επιχείρησης άσκηση αγωγής αποζημίωσης κατά κράτους μέλους λόγω εσφαλμένης εφαρμογής οδηγίας, όταν δεν προβλέπεται δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων της εποπτικής αρχής, στην περίπτωση κατά την οποία αντικείμενο της αποζημίωσης αποτελεί το αχρεωστήτως καταβληθέν τέλος για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής (πρώτο προδικαστικό ερώτημα). Με άλλα λόγια, ζητείται να διευκρινιστεί εάν είναι βάσιμη η θέση ότι η εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η οποία επιβεβαιώθηκε με την απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας, έχει ως αποτέλεσμα την ευθύνη του κράτους μέλους για αποζημίωση επιχείρησης δραστηριοποιούμενης στην αγορά (σιδηροδρομικού μεταφορέα), αντί της οδού που προσφέρει ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων της εποπτικής αρχής (όπως προβλέπεται στο άρθρο 30, της οδηγίας 2001/14 και συγκεκριμένα στην παράγραφο 6), που όφειλε να ερμηνεύσει το άρθρο 8, παράγραφος 1, της υπουργικής απόφασης του 2009 υπό το πρίσμα του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14.

#### **Νομική βάση του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος**

- 34 Στην απόφαση *Brasserie du pecheur* το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά την εφαρμογή της ενωσιακής οδηγίας, ότι, στην περίπτωση όπου ο εθνικός νομοθέτης διαθέτει «ευρέα περιθώρια εκτίμησης», η ευθύνη του κράτους μέλους εξαρτάται από τρεις προϋποθέσεις, ήτοι: 1) ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, 2) η παράβαση να είναι κατάφωρη, και 3) να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες (σκέψη 51). Στη νομολογία του Δικαστηρίου (μεταξύ άλλων και στην ως άνω απόφαση) υπογραμμίζεται επίσης ότι, για την ευθύνη των κρατών μελών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, αποφασιστικό κριτήριο για να θεωρηθεί μια παράβαση του κοινοτικού δικαίου κατάφωρη είναι το αν συντρέχει, εκ μέρους κράτους μέλους ή κοινοτικού οργάνου, πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται στη διακριτική του ευχέρεια. Επισημαίνεται ότι τα στοιχεία που πρέπει να λάβει υπόψιν το αρμόδιο δικαστήριο είναι, κατ' αρχάς, ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτίμησης που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή τις κοινοτικές αρχές, ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσας παράβασης ή της προκληθείσας ζημίας, το συγγνωστό ή ασύγγνωστο ενδεχομένης νομικής πλάνης, το γεγονός ότι η στάση ενός κοινοτικού οργάνου μπορεί να συντέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτικής.
- 35 Το Δικαστήριο άντλησε τις ως άνω προϋποθέσεις ευθύνης από το άρθρο 215, δεύτερη περίοδος, της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, όπως ίσχυε μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η αντίστοιχη διάταξη που βρίσκεται σήμερα σε ισχύ είναι το άρθρο 340, δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ.

- 36 Η ευθύνη για αποζημίωση από τα κράτη μέλη δεν συμβάλλει μόνον στην προστασία του ιδιώτη, αλλά και στη διασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Οι ως άνω αναφερόμενες προϋποθέσεις αποζημίωσης από το κράτος μέλος που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης αλλά υλοποιούνται -και καθορίζονται μάλιστα σε κάποιο βαθμό- λαμβανομένου υπόψη του εθνικού δικαίου, αναγνωρίζονται από το Δικαστήριο ως αναγκαίες και επαρκείς προϋποθέσεις για την ευθύνη έναντι των ιδιωτών για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου. Όπως προκύπτει, από αυτή ακριβώς τη φύση των εν λόγω προϋποθέσεων αντλεί το Δικαστήριο, αφενός, την απαγόρευση να εξαρτά το εθνικό δίκαιο την εκ μέρους του Δημοσίου αποκατάσταση ζημίας προκύπτουσας από την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από ουσιαστικές και τυπικές απαιτήσεις λιγότερο ευνοϊκές σε σχέση με εκείνες των περιπτώσεων παρόμοιων αξιώσεων του εθνικού δικαίου, καθώς και από απαιτήσεις που καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την επιδίκαση της αποζημίωσης και, αφετέρου, την ευθύνη του Δημοσίου για την εν λόγω ζημία δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, εφόσον οι προβλεπόμενες στο εθνικό δίκαιο προϋποθέσεις δεν είναι αυστηρότερες από τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης.
- 37 Από το άρθρο 4171, παράγραφος 1, του πολωνικού ΑΚ προκύπτει ότι, εφόσον η ζημία προέκυψε από κανονιστική πράξη, το αίτημα αποκατάστασής της μπορεί να υποβληθεί στο πλαίσιο της προβλεπόμενης διαδικασίας ελέγχου της συμβατότητας της εν λόγω πράξης με το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Πολωνίας, με επικυρωμένη διεθνή συμφωνία ή με νόμο. Εντούτοις, υπό το πρίσμα της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου, εφόσον η ζημία προέκυψε από την παράλειψη έκδοσης κανονιστικής πράξης ή υποχρέωση έκδοσης της οποίας προβλέπεται από διάταξη νόμου, η έλλειψη νομιμότητας της εν λόγω παράλειψης έκδοσης τέτοιας πράξης κρίνεται από το δικαστήριο που εξετάζει την αγωγή αποζημίωσης. Εφόσον πρόκειται για τη δεύτερη αυτή περίπτωση, επικρατεί η άποψη που διακρίνει δύο μορφές νομοθετικής παράλειψης: 1) τις περιπτώσεις όπου δεν εκδόθηκε η εν λόγω νομική πράξη (η λεγόμενη απόλυτη παράλειψη)· 2) τις περιπτώσεις όπου η πράξη εκδόθηκε μεν, αλλά περιέχει ατελή και αποσπασματική ρύθμιση, πράγμα που περιορίζει ή και καθιστά παντελώς αδύνατη την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων που απορρέουν, για παράδειγμα, από άλλες νομικές πράξεις (η λεγόμενη σχετική παράλειψη).
- 38 Ανεξάρτητα πάντως από τη βάση για την ευθύνη του Δημοσίου, προκειμένου να γίνει λόγος για ευθύνη σε επίπεδο imperium υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου, πρέπει σε κάθε περίπτωση να πληρούνται, μεταξύ άλλων, οι κάτωθι προϋποθέσεις: 1) παράνομη πράξη ή παράλειψη· 2) ζημία· 3) αιτιώδης συνάφεια μεταξύ πράξης ή παράλειψης και ζημίας. Στα ανωτέρω πρέπει να προστεθούν ορισμένες ειδικές προϋποθέσεις που προβλέπονται σε νομικές διατάξεις που διέπουν ειδικές περιπτώσεις.
- 39 Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, όσον αφορά την ευθύνη του Δημοσίου, γίνεται δεκτό ότι η παράνομη πράξη ή η παράλειψη, συνεπώς η αποκαλούμενη έλλειψη νομιμότητας, δεν απαιτείται να είναι κατάφωρη και να περιορίζεται σε σοβαρές περιπτώσεις παραβίασης του δικαίου. Μόνο σε σχέση με την ευθύνη του άρθρου

417<sup>1</sup>, παράγραφος 2, του πολωνικού ΑΚ απαιτείται κατάφωρη έλλειψη νομιμότητας, η περίπτωση όμως αυτή δεν συντρέχει στην υπό εξέταση υπόθεση.

- 40 Ταυτόχρονα, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η νομολογία του Δικαστηρίου εξαρτά την ευθύνη του κράτους μέλους από την ύπαρξη της αποκαλούμενης κατάφωρης έλλειψης νομιμότητας, η οποία συντρέχει όταν η παράβαση του δικαίου της Ένωσης είναι «αρκούντως σοβαρή». Όσον αφορά την υπέρβαση της διακριτικής ευχέρειας, μια τέτοια παράβαση θα πρέπει να είναι προφανής (κατάφωρη) και βαριά (σοβαρή). Στο πλαίσιο αυτό, υπάρχουν καταστάσεις κατά τις οποίες μια πράξη ή η παράλειψη της δημόσιας εξουσίας (για παράδειγμα η εσφαλμένη μεταφορά ενωσιακής οδηγίας) ενδέχεται να επισύρει κυρώσεις υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου, αλλά υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη τη θέση του Δικαστηρίου, η ίδια πράξη μπορεί να μην στοιχειοθετεί ευθύνη του κράτος μέλος να καταβάλει αποζημίωση.
- 41 Ένα ακόμα ζήτημα αποτελεί η ανάγκη ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας. Συγκεκριμένα, ο ζημιωθείς που αξιώνει να διαπιστωθεί η ευθύνη της δημόσιας εξουσίας πρέπει να αποδείξει ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, μεταξύ άλλων, ότι η παράνομη πράξη ή παράλειψη κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας προκάλεσε ζημία, και, ως εκ τούτου, μεταξύ των προϋποθέσεων αυτών πρέπει να περιλαμβάνεται η συνάφεια κατά την έννοια του άρθρου 361 του πολωνικού ΑΚ, σύμφωνα με το οποίο ο υπόχρεος προς αποζημίωση φέρει ευθύνη μόνον για τις συνήθεις συνέπειες της πράξης ή της παράλειψης από την οποία προκύπτει η ζημία. Εντός των ορίων αυτών, δυνάμει του άρθρου 361, παράγραφος 2, του πολωνικού ΑΚ, η υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας καλύπτει την πραγματική ζημία που υπέστη ο ζημιωθείς (θετική ζημία), καθώς και τα οφέλη που θα είχαν προκύψει για αυτόν ελλείψει της ζημίας (διαφυγόν κέρδος).
- 42 Υπό το πρίσμα του άρθρου 361, παράγραφος 1, του πολωνικού ΑΚ, αρκεί ακόμη και έμμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της εσφαλμένης πράξης ή παράλειψης και της ζημίας για θεμελιωθεί ευθύνη για ζημία.
- 43 Το Δικαστήριο παραπέμπει στη θεωρία της άμεσης αιτιώδους συνάφειας στη νομολογία του όταν εξετάζει την ευθύνη κράτους μέλους για νομοθετική παράλειψη (για παράδειγμα, τη μη μεταφορά οδηγίας της Ένωσης). Κατ' αυτόν τον τρόπο, και σε αντίθεση προς την εθνική νομοθεσία, αποκλείονται όλες οι ζημιές που συνδέονται έμμεσα μόνο με την πράξη ή την παράλειψη της δημόσιας εξουσίας.
- 44 Κατόπιν των ανωτέρω παρατηρήσεων, ανακύπτει το ερώτημα εάν η θεωρία ότι η αξίωση αποζημίωσης δυνάμει του κοινοτικού δικαίου λόγω εσφαλμένης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα, λόγω πλημμελούς μεταφοράς οδηγίας ή μη μεταφοράς της, γεννάται αποκλειστικά όταν ο παραβιασθείς κανόνας έχει ως σκοπό την απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, η παραβίαση του δικαίου είναι κατάφωρη και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης και της ζημίας είναι άμεση, αντιτίθεται σε νομοθετική ρύθμιση του κράτους μέλους που προβλέπει δικαίωμα αποζημίωσης στις εν λόγω περιπτώσεις αλλά υπό λιγότερο



αυστηρές προϋποθέσεις (δεύτερο προδικαστικό ερώτημα). Συγκεκριμένα, εάν οι προϋποθέσεις που προβλέπει το εθνικό δίκαιο για την ευθύνη του κράτους μέλους λόγω πλημμελούς μεταφοράς οδηγίας ή μη μεταφοράς της είναι λιγότερο αυστηρές από τις προβλεπόμενες στο δίκαιο της Ένωσης, τότε η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης έναντι του εθνικού δικαίου οδηγεί στην απαλλαγή αυτού του κράτους από την ευθύνη για αποζημίωση, γεγονός μη συμβατό με την αρχή της επιείκειας.

- 45 Η ανάγκη απάντησης στο δεύτερο ερώτημα ανακύπτει και από τις αμφιβολίες σχετικά με το περιεχόμενο της απόφασης Brasserie du pêcheur, η οποία είναι καίριας σημασίας σχετικά με την ευθύνη των κρατών μελών για την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Η σκέψη 42 της εν λόγω απόφασης έχει ως εξής: «[...] οι προϋποθέσεις γενέσεως ευθύνης του Δημοσίου εκ ζημιών που προκαλούνται σε ιδιώτες λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου δεν πρέπει, χωρίς ιδιαίτερη δικαιολογία, να διαφέρουν από τις προϋποθέσεις που διέπουν την ευθύνη της Κοινότητας υπό ανάλογες συνθήκες. Και τούτο διότι η προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να ποικίλλει αναλόγως του αν η πρόξενος της ζημίας αρχή είναι εθνική ή κοινοτική».
- 46 Το γεγονός ότι στο ανωτέρω απόσπασμα της απόφασης του Δικαστηρίου γίνεται παραπομπή σε ενιαίο επίπεδο ευθύνης για αποζημίωση, όπως περιγράφεται στο άρθρο 340, δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ, συνηγορεί σαφώς υπέρ της καταφατικής απάντησης στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, δηλαδή της απάντησης ότι οι λιγότερο αυστηρές εθνικές ρυθμίσεις περί αποζημίωσης προσκρούουν στις ενωσιακές ρυθμίσεις. Στην παραδοχή αυτή στηρίχθηκαν ρητώς, εν προκειμένω, τόσο το Sąd Okręgowy (περιφερειακό δικαστήριο), όσο και το Sąd Apelacyjny (εφετείο). Από την άλλη πλευρά ωστόσο, με τη σκέψη 66 της ίδιας ως άνω απόφασης, το Δικαστήριο διαπίστωσε τα εξής: «οι τρεις εκτιθέμενες ανωτέρω προϋποθέσεις είναι ικανές και αναγκαίες για να στοιχειοθετήσουν αξίωση των ιδιωτών προς αποζημίωση, χωρίς πάντως να αποκλείουν τη δυνατότητα να ανακύψει ευθύνη του Δημοσίου υπό λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις, βάσει του εθνικού δικαίου». Το Sąd Najwyższy (Ανώτατο Δικαστήριο) κλίνει υπέρ της δεύτερης αυτής θέσης.