

Mål C-120/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

3 mars 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Sąd Najwyższy (Polen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 november 2019

Klagande:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Motpart/Svarande:

Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Saken i det nationella målet

Förfarande avseende betalning av 220 204 408,72 PLN jämte ränta med anledning av att klaganden anser sig felaktigt ha ålagts att betala grundavgifter för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen under tågplanperioder som gällde för åren 2009–2013 på grund av ett felaktigt införlivande av direktiv 2001/14.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artiklarna 4.5, 7.3, 8.1, 30.1, 30.3, 30.5 i 30.6 i direktiv 2001/14.

Artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF)

Tolkningsfrågor

1) Ska bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001, särskilt artiklarna 4.5 och 30.1, 30.3, 30.5 och 30.6 i detta direktiv tolkas så, att de utgör hinder för ett järnvägsföretag att, utan domstolsprövning av tillsynsmyndighetens beslut, väcka skadeståndstalan mot en medlemsstat på grund av ett felaktigt införlivande av direktiv 2001/14 i en situation där skadeståndet utgör en del av en för högt inbetald avgift för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur?

2) Utgör det förhållandet att en rätt till skadestånd enligt gemenskapsrätten på grund av en felaktig tillämpning av unionsrätten, och i synnerhet på grund av ett felaktigt införlivande eller underlåtenhet att införliva ett direktiv endast kan anses föreligga när den rättsregel som har överträtts ska ha till syfte att ge enskilda rättigheter, överträdelsen av rättsregeln är kvalificerad till sin art (särskilt i form av ett uppenbart och allvarligt överskridande av medlemsstatens utrymme för skönmässiga bedömning vid införlivandet av direktivet), och det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och skadan, hinder mot en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det i sådana fall föreligger en rätt till skadestånd när mindre strikta villkor är uppfyllda?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Artiklarna 4.5, 7.3, 8.1, 30.1, 30.3, 30.5 och 30.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 2001, s. 404) (nedan kallat direktiv 2001/14)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32).

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/909 av den 12 juni 2015 om förfarandena för beräkning av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs (EUT L 148, 2015, s. 17). Artikel 340 andra stycket FEUF

Artikel 340 andra stycket FEUF.

Anförda nationella bestämmelser

Artiklarna 361, 417 och 417¹ i kodeks ciwilny (civillagen, nedan kallad k.c.)

Artiklarna 33 och 35 i ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (lagen om järnvägstransporter av den 28 mars 2003), i den lydelse som gällde under den period som avses i det nationella målet (Dz. U. 2016, position 1727, i

dess ändrade lydelse; nu i konsoliderad version Dz.U. 2019 , position 710 i ändrad lydelse, (nedan kallad lagen om järnvägstransporter)

8 § i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Infrastrukturministeriets förordning av den 27 februari 2009 avseende villkor för tillträde till och nyttjande av järnvägsinfrastruktur) (Dz. U., 2009, nr 35, position 274, nedan kallad 2009 års ministerförordning)

Anförd rättspraxis från Europeiska unionens domstol

Dom från Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) av den 30 maj 2013, C-512/10, kommissionen/Polen, EU:C:2013:338 (nedan kallad domen kommissionen/Polen och dom av den 9 november 2017, C-489/15 CTL, Logistics GmbH/DB Netz AG, EU:C:2017:834, punkterna 77, 78, 87-92, 97-99, dom av den 5 mars 1996, C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pecheur S.A., EU:C:1996:79, punkterna 42, 51, 66, dom av den 19 november 1991, C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., EU:C:1991:428

Redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Genom dom av den 24 mars 2016 ogillade Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa) en talan som "Kolei Mazowieckich – KM" sp. z o.o. i Warszawa (nedan kallad KM eller klaganden) väckt mot Skarb Państwa – Minister Rozwoju och Prezes Urzędu Transportu Kolejowego och PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. w Warszawie (staten – utvecklingsminister och ordföranden för järnvägstransportmyndigheten) (nedan kallad "PKP PLK") avseende gemensam och solidarisk betalning av ett belopp på 220 204 408,72 PLN jämte ränta från och med den 6 december 2014 till dess betalning sker.
- 2 Klaganden grundade sin talan på att svarandebolaget hade ålagt klaganden att betala in för höga grundavgifter för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen under gällande tågplanep perioder för åren 2009–2013. Klaganden gjorde gällande att avgifterna hade fastställts och uttagits till följd av antagandet, ikraftträdandet och tillämpningen av 2009 års ministerförordning, som hade antagits på grundval av artikel 35 i lagen om järnvägstransporter. Denna ministerförordning strider mot direktiv 2001/14, vilket har bekräftats i domen kommissionen/Polen. Klaganden har till stöd för sin talan även åberopat bestämmelserna om obehörig vinst. Svarandena har yrkat att talan ska ogillas.
- 3 Ovannämnda dom meddelades på grundval av följande konstateranden. Klaganden är ett järnvägsföretag och ett offentligrättsligt bolag vars verksamhet inte är inriktad på vinstmaximering, utan på att täcka befolkningens behov inom

kollektivtrafiken. Andelar i bolaget innehas av Województwo Mazowieckie (vojvodskapet Masovien). Svarandebolaget är däremot en järnvägsinfrastrukturförvaltare och dess grundare och andelsinnehavare är bolaget Polskie Koleje Państwowe S.A. i Warszawa (nedan kallat PKP). Andelar i bolaget innehades den 31 december även av staten som samtidigt innehar andelar i PKP. Bolagets verksamhet omfattar även stödtjänster till landtransport, i synnerhet tågtrafikstyrning och förvaltning av järnvägslinjer och även underhåll av järnvägslinjer för att säkra en effektiv och säker gods- och persontransport, regelbundenhet och säkerhet i järnvägstrafiken, brandskydd, miljöskydd och egendom inom järnvägsområdet. PKP PLK förvaltar 98 procent av järnvägsnätet i Polen.

- 4 Bolagen KM och PKP PLK ingick avtal om utnyttjande av tåglägen som tilldelats för perioden 2009–2011, på grundval av vilka svarandebolaget tillhandahöll klaganden järnvägsinfrastrukturen, genom att tilldela klaganden tåglägen på järnvägslinjerna och gjorde det möjligt att utnyttja den nödvändiga järnvägsinfrastrukturen. Dessa avtal ingicks för flera på varandra följande tågplaneperioder. Klaganden utnyttjade den infrastruktur som tillhandahållits mot ersättning. Grundavgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen utgörs av summan av produkten av de kilometer som järnvägsföretagets tåg tillryggalagt och de enhetliga satserna för grundavgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen som infrastrukturförvaltaren tilldelat på de olika järnvägssträckorna. Avgiftens storlek är produkten av antalet tjänster och de enhetliga satserna för grundavgiften för olika tjänster. De enhetliga satserna som tidigare beräknats av infrastrukturförvaltaren godkändes genom beslut av Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (nedan kallad chefen för järnvägstransportmyndigheten). Parterna ingick inte något avtal under perioden 2011–2013 och de beslut som chefen för järnvägstransportmyndigheten hade fattat om fastställande av villkoren för tillhandahållande av järnvägsinfrastruktur gällde och ersatte avtalen. Svarandebolaget utfärdade fakturor för klagandens nyttjande av järnvägsinfrastrukturen som förvaltas av svarandebolaget. Klaganden ålades att betala och betalade sammanlagt ett belopp om 537 633 779,10 PLN till PKP PLK för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen under tågplaneperioderna 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 och 2012/2013.
- 5 Den 19 maj 2009 ingick klaganden (operatören) ett ramavtal med Województwo Mazowieckie (organisatören) om tillhandahållande av allmännyttiga tjänster inom ramen för regional järnvägstransport av passagerare i Województwo Mazowieckie under femton på varandra följande tågplaneperioder mellan den 13 december 2009 och den 14 december 2024. Samtliga kostnader för tillhandahållandet av den allmännyttiga tjänsten som inte täcktes av järnvägsföretagets intäkter täcktes av den ersättning som överfördes av organisatören. Enligt 5 § första stycket i avtalet åtog sig organisatören att täcka de förluster som uppkommit för operatören i samband med tillhandahållandet av transporttjänsten, varvid ersättningen motsvarar skillnaden mellan de dokumenterade utgifterna och intäkterna för den transportverksamhet som omfattas av ramavtalet samt en rimlig vinst.

- 6 Den 26 oktober 2010 väckte Europeiska kommissionen talan vid EU-domstolen mot Republiken Polen om fastställelse av att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i direktiv 91/440 och bilaga II till detta, artiklarna 4.2, 6.2 och 6.3, 7.3, 8.1 och 14.2 i direktiv 2001/14, samt artikel 6.1 i sistnämnda direktiv, jämförd med artikel 7.3 och 7.4 i direktiv 91/440, genom att inte säkerställa ett korrekt införlivande av bestämmelserna om uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur i direktiv 2001/14, i dess lydelse enligt direktiv 2004/49/EG. I domen i målet kommissionen/Polen slog domstolen fast att Republiken Polen hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 7.3 i direktiv 2001/14, i dess lydelse enligt direktiv 2004/49, genom att låta kostnader som inte kan anses ha uppstått som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs ingå i beräkningen av avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna.
- 7 På grundval av de faktiska omständigheter som fastställdes fann Sąd Okręgowy att det inte fanns någon rättslig grund för att bifalla talan. Den anförde att det prejudikat som avses i artikel 417¹ § 1 k.c. (se nedan punkt 36), även kan vara en dom från EU-domstolen. Det kan i ett förfarande vid EU-domstolen fastställas att en rättsakt inte är förenlig med ett internationellt avtal som har ratificerats, vilket gemenskapens regelverk måste anses vara. Av EU-domstolens praxis följer att de nationella domstolar som har att pröva en skadeståndstalan har rätt att själva pröva om villkoret rättsstridighet är uppfyllt, utan att detta har fastställts av EU-domstolen i ett ”lämpligt förfarande” eller av något annat organ. När EU-domstolen emellertid har meddelat en dom i vilken det fastställs att staten har åsidosatt unionsrätten, kan den nationella domstolen emellertid inte enbart på denna grund pröva om villkoret om en tillräckligt allvarlig överträdelse är uppfyllt. Inom ramen för en talan konstaterar EU-domstolen enbart att det föreligger en överträdelse av lagen från statens sida, och villkoret för skadeståndsansvar är inte normal rättsstridighet, utan det måste röra sig om kvalificerad rättsstridighet. Det kan således förhålla sig på så sätt att ett åsidosättande av unionsrätten fastställs genom en dom från EU-domstolen, men staten kommer inte att åläggas ansvar för den skada som orsakats genom ett sådant åsidosättande.
- 8 Sąd Okręgowy godtog svarandens, det vill säga statens, argumentation att dess ansvar för bristande införlivande (ofullständigt eller felaktigt införlivande) kan grunda sig på artikel 417 § 1 k.c. (enligt vilken ”staten eller regionala eller lokala myndigheter eller en annan juridisk person som utövar offentlig makt enligt lag ska ansvara för skada som orsakats genom rättsstridiga handlingar eller underlåtenhet vid utövandet av offentlig makt”) jämförd med artikel 417¹ § 4 k.c. (se punkt 36 nedan), och inte på artikel 417¹ § 1 k.c. Skyldigheten att ersätta den skada som orsakats måste följa av specifika bestämmelser i lag och vara konkretiserad i fråga om tidpunkt och innehåll för att det ska kunna fastställas fram till vilken tidpunkt den berörda normativa rättsakten bör antas och vilket innehåll den bör ha.
- 9 Enligt Sąd Okręgowy framgår av EU-domstolens praxis följande villkor för medlemsstaternas skadeståndsansvar för åsidosättande av direktivbestämmelser.

Syftet med ett direktiv måste vara att ge enskilda rättigheter, och innehållet i dessa rättigheter måste vara ovillkorligt, precist och möjligt att bestämma på grundval av direktivets bestämmelser, och det finns ett orsakssamband mellan statens överträdelse av direktivet och den skada som en enskild lidit, och överträdelsen måste vara tillräckligt allvarlig. Sąd Okręgowy anser emellertid att direktiv 2001/14 inte ger klaganden någon subjektiv rätt att betala avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen upp till ett visst maximibelopp. Syftet med direktivet var att säkerställa ett lika och icke-diskriminerande tillträde för samtliga transportföretag till järnvägsinfrastrukturen och att främja en dynamisk, konkurrenskraftig och transparent järnvägsmarknad i unionen. Lagstiftarens avsikter anges uttryckligen i direktivets bestämmelser. I direktiv 2012/34, varigenom direktiv 2001/14 upphävdes, konstaterades också att järnvägstransportföretag endast bör bära kostnaderna för direkta tågtransporter, men kommissionen ålades samtidigt att anta lämpliga genomförandetakter för fastställande av hur dessa kostnader ska beräknas och infrastrukturförvaltarna gavs möjlighet att anpassa sig till reglerna för uttag av avgifter inom 4 år från och med att dessa rättsakter hade trätt i kraft (artikel 31.3). Detta motsäger antagandet att syftet med artikel 7.3 i direktiv 2001/14 var att ge enskilda subjektiva rättigheter. Det är på grundval av direktiv 2001/14 enligt Sąd Okręgowy inte möjligt att exakt fastställa omfattningen av de rättigheter som enskilda ges, vilket sammanhänger med att uttrycket ”den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs” inte har preciserats.

- 10 Förvaltaren får dessutom tillämpa ytterligare kriterier för uttag av avgifter vid höjningar på grundval av effektiva, transparenta och icke-diskriminerande regler som garanterar bästa möjliga konkurrenskraft och även rabatter i enlighet med bestämmelserna i direktivet och inom de gränser som fastställts av varje medlemsstat. Detta innebär att direktivet ger förvaltaren rätt att fastställa avgifter på nivåer som är högre än de som följer av den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. De unionsrättsliga bestämmelserna och EU-domstolens praxis har inte gjort och gör det inte möjligt att fastställa de kostnader som kan ligga till grund för beräkningen av en avgift för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen. Reglerna för beräkning och uttag av avgifter för utnyttjande av infrastrukturen har fastställts i artikel 31.1 i direktiv 2012/34, där det anges att avgiften för minimipaketet och tillträde till infrastruktur som förbinder anläggningar för tjänster fastställs till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Innehållet i denna bestämmelse är densamma som den i artikel 7.3 i direktiv 2001/14 som ligger till grund för EU-domstolens bedömning av gällande bestämmelser i Polen. Det är först i förordning nr 2015/909 som begreppet ”kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs” preciseras i unionsrätten (i artiklarna 3 och 4). Samtidigt var infrastrukturförvaltaren i enlighet med artikel 31.3 i direktiv 2012/34 och artikel 9 i nämnda förordning skyldig att för regleringsorganet redogöra för sin metod för beräkning av direkta kostnader och, i förekommande fall, lägga fram en plan för ett stegvis genomförande senast den 3 juli 2017. Förvaltaren kunde emellertid gradvis anpassa sig till bestämmelserna i ovannämnda förordning till och med den 1 augusti 2019.

- 11 Sąd Okręgowy fann att ordalydelsen i artikel 7.3 i direktiv 2001/14 inte kan anses vara tillräckligt precis och för att det ofullständiga genomförandet av denna bestämmelse därmed skulle kunna ligga till grund för skadestånd för statens åsidosättande, eftersom tillämpningen av denna bestämmelse i praktiken var beroende av att medlemsstaterna vidtar ytterligare genomförandeåtgärder.
- 12 Vad gäller rättsstridigheten påpekade Sąd Okręgowy att det måste röra sig om en ”kvalificerad rättsstridighet”, och att åsidosättandet av unionsrätten således måste vara tillräckligt allvarligt. Ett felaktigt införlivande av ett direktiv påverkar, till skillnad från underlåtenhet att införliva ett direktiv, inte villkoret att det ska vara fråga om en tillräckligt allvarlig rättsstridighet. Den åsidosatta bestämmelsen i direktiv 2001/14 var så otydlig och vag att den i praktiken gav upphov till tvivel i flera medlemsstater, vilket ledde till flera klagomål från kommissionen mot medlemsstaterna. Varken i direktivet eller i domstolens dom definieras den kategori kostnader som ska beaktas vid kostnadsbasen på ett klart och tydligt sätt. Enligt Sąd Okręgowy tyder detta på att det inte föreligger någon grund för att anta att staten har ett ansvar på grundval av gemenskapsbestämmelser och nationell lagstiftning. Enbart den omständigheten att EU-domstolen hade meddelat en dom i vilken det fastställdes att den nationella lagstiftningen var oförenlig med unionsrätten innebar inte att statsmaktens handlingar var rättsstridiga. Det är endast möjligt att av domen i målet kommissionen mot Polen dra slutsatsen att storleken på avgifterna för tillträde till järnvägsinfrastrukturen hade fastställts på ett felaktigt sätt, men EU-domstolen konstaterade inte att avgifterna var för höga. Polens åsidosättande av skyldigheten att korrekt införliva direktiv 2001/14 innebär således inte att de prislistor och föreskrifter som utarbetats av svarandebolaget stod i strid med detta direktiv, eftersom PKP PLK, trots felaktiga antaganden vid beräkningen av dessa, tog ut avgifterna med ett korrekt belopp (som var tillåtet enligt unionsrätten).
- 13 Dessutom täcktes klagandens samtliga kostnader för tillträde till järnvägsinfrastrukturen av mottagarna av de tjänster som klaganden tillhandahöll och av Marszałk Województwa Mazłocki (regionordföranden för vojvodskapet Masovien). Ersättningen beaktade nämligen fullt ut samtliga avgifter som klaganden hade betalat för dess utnyttjande av PKP PLK:s järnvägsinfrastruktur.
- 14 Klaganden har inte visat att dess svåra ekonomiska situation under den omtvistade perioden uteslutande berodde på att den var tvungen att bära kostnaderna för avgiften för tillträde till järnvägsinfrastrukturen. Storleken på avgiften för tillträde till infrastrukturen påverkade inte storleken på de tariffer och prislistor som klaganden tillämpat, eftersom de satser som chefen för järnvägstransportmyndigheten godkände var identiska för samtliga transportföretag. Avgifternas storlek påverkade således inte klagandens konkurrenskraft i förhållande till övriga järnvägsföretag.
- 15 Såsom Sąd Okręgowy har understrukit, får enligt artikel 8.1 i direktiv 2001/14 en grundavgift för tillträde till infrastrukturen fastställas till en nivå som gör det möjligt för infrastrukturförvaltaren att få full täckning för kostnaderna för

tillhandahållande av infrastrukturen. Denna bestämmelse gör det möjligt att fastställa avgifter för tillträde till infrastrukturen till en högre nivå än den som anges i artikel 7.3 i direktivet. Den avgift som fastställs på grundval av denna bestämmelse kan medföra full ersättning för infrastrukturförvaltarens kostnader, varigenom principen om full kostnadstäckning införs. Denna bestämmelse låg således till grund för att avgifter för tillträde till infrastrukturen fastställdes till en nivå som var högre än den som angavs i klagandens ansökan med stöd av artikel 7.3 i direktivet. Även om det antas att det hypotetiskt sett är nödvändigt att tillämpa bestämmelserna i direktivet direkt, är artikel 7.3 i direktiv 2001/14, på grund av ett ofullständigt införlivande, inte tillämplig om artikel 8 i direktiv 2001/14 inte tillämpas.

- 16 Sąd Okręgowy underströk att det inte är möjligt att beräkna modellerade avgifter för tillträde till järnvägsinfrastrukturen genom att endast göra avdrag för vissa kategorier av kostnader från de totala kostnaderna, eftersom det varken i direktivet eller i EU-domstolens dom preciseras vilken modell som var korrekt för att beräkna avgiften för tillträde till svarandebolagets infrastruktur. Det finns inte heller något stöd för slutsatsen att det finns ett samband mellan antagandet av 2009 års ministerförfordning och skadan, eftersom klaganden, om förordningen hade haft ett annat innehåll, inte skulle ha ålagts att betala för höga grundavgifter.
- 17 Genom dom av den 18 december 2017 ogillade Sąd Apelacyjny w Warszawie (Appellationsdomstolen i Warszawa) klagandens överklagande. Den delade Sąd Okręgowys uppfattning. Sąd Apelacyjny w Warszawie tillade att klaganden felaktigt har dragit slutsatsen att bestämmelserna i direktiv 2001/14 ger klaganden rätt att betala avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen upp till ett maximibelopp som fastställs i dessa bestämmelser, som hänför sig till den direkta kostnaden. Det finns på grund av hänvisningen till artikel 7.3 i direktiv 2001/14 ingen möjlighet att tillämpa (tolkningen av) artikel 7.3 i direktivet om inte artikel 8 i direktivet beaktas.
- 18 Enligt Sąd Apelacyjny finns det inget som tyder på att 8 § första stycket i 2009 års ministerförfordning leder till en tolkning av denna som strider mot en bestämmelse i nationell lagstiftning av högre rang, såsom artikel 33.2 i lagen om järnvägstransporter. Tvärtom framgår av ordalydelsen i sistnämnda bestämmelse att grundavgiften för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen ska fastställas med beaktande av den kostnad som uppstår för förvaltaren som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Härav följer inte att endast dessa kostnader kan utgöra den enda grunden för beräkningen av grundavgiften. Dessa kostnader ska beaktas och ingår således i den kostnadsbas som används för att beräkna grundavdraget, vilket inte utesluter att även andra kostnader kan ingå i denna kostnadsbas.
- 19 Klaganden överklagade ovannämnda dom i dess helhet och gjorde gällande att materiella bestämmelser hade åsidosatts. För det första artikel 417¹ § 1 k.c., för det andra artikel 7.3 i direktiv 2001/14 och artikel 33.2 i lagen om järnvägstransporter och för det tredje artikel 33.2 i lagen om järnvägstransporter (i den lydelse som gällde under den period då talan väcktes i tvisten) genom en

felaktig tolkning av dessa bestämmelser, varför Sąd Apelacyjny fann att det var korrekt av svarandena att i kostnadsbasen inbegripa en rad andra kostnader än de som uppkommit direkt (det vill säga indirekta kostnader, avskrivningar i dess helhet och finansieringskostnader).

Parternas huvudargument

- 20 Klaganden har gjort gällande att den lidit skada på grund av att direktiv 2001/14 inte införlivats på ett korrekt sätt med den polska rättsordningen, eftersom klaganden har ålagts att betala för höga avgifter för utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen under tågplaneperioden 2009–2013. Klaganden anser att ansvar för denna skada ska tillskrivas den polska staten, från vilken klaganden således har begärt skadestånd.
- 21 Svarandena har hävdats att staten, trots det felaktiga införlivandet av direktiv 2001/14, inte är ansvarig för den skada som klaganden påstår sig ha lidit. De omtvistade avgifterna för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen överstiger nämligen inte det belopp som är tillåtet enligt unionslagstiftningen. Svarandena anser att villkoren för statens skadeståndsansvar för denna skada, med beaktande av bestämmelserna i unionsrätten och domstolens praxis, inte heller är uppfyllda i förevarande fall.

Motivering av begäran om förhandsavgörande

Skälen till den första tolkningsfrågan

- 22 Den 15 mars 2001 trädde direktiv 2001/14 i kraft, som var riktat till unionens medlemsstater (artikel 40), och som skulle införlivas av medlemsstaterna senast den 15 mars 2003 (artikel 38).
- 23 Enligt artikel 5.1 första meningen i detta direktiv ska järnvägsföretagen på en icke-diskriminerande grundval ha rätt till det minimipaket av tillträdestjänster och de bantillträdestjänster som beskrivs i bilaga II. I direktivet gjordes framför allt en åtskillnad mellan två kategorier av tjänster som tillhandahölls av infrastrukturförvaltare, så kallade minimipaket av tillträdestjänster (punkt 1 i bilaga II till direktivet) och bantillträdestjänster (punkt 2 i bilaga II till direktivet). I artikel 4.5 i direktiv 2001/14 förskrivs i sin tur att infrastrukturförvaltarna ska säkerställa att avgiftssystemet tillämpas på ett sådant sätt att avgifterna blir likvärdiga och icke-diskriminerande för olika järnvägsföretag som utför likvärdiga tjänster på en liknande del av marknaden och att de avgifter som faktiskt tillämpas uppfyller de regler som fastställts i beskrivningen av järnvägsnätet. Härvid ålades medlemsstaterna att fastställa sådana bestämmelser för finansiering av järnvägsinfrastrukturförvaltarens verksamhet för att åtminstone säkerställa balans i en infrastrukturförvaltares kostnader, å ena sidan genom inkomsterna från avgifter för tillhandahållande av infrastruktur, överskott från annan

affärsverksamhet och statlig finansiering (således finansiering med offentliga medel), och, å andra, sidan genom utgifterna för infrastrukturen (artikel 6.1 i direktivet).

- 24 I artikel 7 i direktiv 2001/14 fastställs principerna för fastställande och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. I punkt 3 anges bland annat att avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna, utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 eller artikel 8, ska fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. I artikel 8 i direktivet föreskrivs däremot undantag från de principer för fastställande och uttag av avgifter som anges i artikel 7 i direktivet.
- 25 I artikel 30 i direktiv 2001/14 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att upprätta ett regleringsorgan som bland annat ska säkerställa att de avgifter som infrastrukturförvaltaren fastställer är förenliga med kapitel II och inte är diskriminerande.
- 26 Vid Polens anslutning (den 1 maj 2004) till unionen var 2003 års lag om järnvägstransporter tillämplig i den polska rättsordningen. I artikel 33.1 i den lagen föreskrevs en ersättning för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur som tillhandahålls av infrastrukturförvaltaren. Förvaltaren är bolaget PKP PLK, som (i ekonomisk och indirekt i rättsligt hänseende) ägs av staten. De enhetliga satserna för grundavgifter och tilläggsavgifter, inbegripet beräkningen av deras storlek, ska godkännas av chefen för järnvägstransportmyndigheten (artikel 33.7 i lagen om järnvägstransporter) som inom 30 dagar från mottagandet av uppgifterna, ska godkänna eller neka att godkänna dem, om han konstaterar överträdelser av bestämmelserna i artikel 34, punkterna 2–6 eller de genomförandebestämmelser som antagits med stöd av artikel 35 (artikel 33.8 i lagen om järnvägstransporter).
- 27 Från och med den 6 december 2008 föreskrevs i artikel 33.2 i lagen om järnvägstransporter att grundavgiften för nyttjande av järnvägsinfrastruktur ska fastställas med beaktande av den kostnad för förvaltaren som uppstår som en direkt följd av de tågrörelser som utförs av järnvägsföretagen. Avgiften för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen ska bestå av en grundavgift och tilläggsavgifter (artikel 33.3 i lagen om järnvägstransporter). Grundavgiften var uppdelad i grundavgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen, vilket omfattar de tjänster som anges i del I.1 i bilagan till denna lag (särskilt för möjliggörandet för tåg att passera den järnvägslinje som förvaltas av den berörde järnvägsinfrastrukturförvaltaren) och grundavgiften för tillträde till anläggningar för underhåll av tåg, vilket omfattar de tjänster som anges i del I.2 i bilagan till denna lag (bland annat för möjliggörande av användning av perronger på de tågstationer som förvaltas av den berörda järnvägsinfrastrukturförvaltaren). Tilläggsavgiften togs ut bland annat för användning av el som transporterades via dragnätet (artikel 33.3a i lagen om järnvägstransporter). Enligt artikel 33.4 i lagen om järnvägstransporter ska grundavgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen beräknas som produkten av tågrörelserna och enhetliga satser som fastställs beroende på kategori av järnvägslinje och tågtyp, och ska

beräknas separat för persontransport respektive godstransport. Enligt artikel 33.4a i lagen för järnvägstransporter får förvaltaren däremot tillämpa en enhetlig lägsta sats för grundavgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen. Denna lägsta sats ska på lika villkor tillämpas för alla järnvägsföretag för deras nyttjande av järnvägsinfrastruktur i samband med verksamhet som utförs enligt avtal om allmännyttiga tjänster.

- 28 På grundval av artikel 35 i lagen om järnvägstransporter antogs 2009 års ministerförordning, som var i kraft mellan den 13 mars 2009 och den 23 juni 2014. I 8 § 2009 års förordning föreskrivs att för att beräkna avgiftssatserna för att tillhandahålla järnvägsinfrastrukturen ska förvaltaren beakta följande kostnader: 1) direkta kostnader som omfattar: a) underhållskostnader, b) kostnader för den tågtrafik som bedrivs, c) avskrivningar, 2) indirekta verksamhetskostnader som omfattar skäliga kostnader för förvaltaren, utöver de kostnader som anges i punkterna 1 och 3, 3) finansiella kostnader för återbetalning av lån som förvaltaren har upptagit för att utveckla och modernisera den infrastruktur som tillhandahålls, samt 4) kostnader för det driftsarbete som fastställts för de olika kategorierna av järnvägslinjer och tåg som anges i 7 §. 2009 års ministerförordning upphävdes genom den förordning som antogs av Minister Infrastruktury i Rozwojus (Ministern för infrastruktur och utveckling, Polen) den 5 juni 2014 avseende villkor för tillträde till och nyttjande av järnvägsinfrastruktur (rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej), (Dz. U., 2014, position 788), som var i kraft från och med den 24 juni 2014.
- 29 Ovannämnda bestämmelser i lagen om järnvägstransporter, och 2004 års förordning, 2006 års förordning, 2009 års förordning, års och 2014 års förordning, vilka antogs med stöd av denna lag, utgjorde ett införlivande av artikel 7.3 i direktiv 2001/14.
- 30 Vad gäller förevarande mål och den första tolkningsfrågan ska det påpekas att medlemsstatens skadeståndsansvar följer av ett felaktigt införlivande av bestämmelserna i direktiv 2001/14 med den polska rättsordningen.
- 31 Av punkterna 79–82 i domen i målet kommissionen/Polen kan slutsatsen dras att den skada som orsakats av ett felaktigt införlivande av direktiv 2001/14 med den nationella rättsordningen kan utgöras av den för högt inbetalda avgiften för nyttjande av järnvägsinfrastruktur och de omständigheter som påverkar omfattningen av skadan i samband med ett felaktigt införlivande av 2001/14 är i synnerhet följande: delvis fasta kostnader för att tillhandahålla en del av järnvägsnätet som uppstår även om det inte förekommer några tågrörelser, de underhålls- eller driftskostnader som omnämns i 8 § första stycket i 2009 års ministerförordning, i dess helhet, indirekta kostnader och finansiella kostnader som anges i denna bestämmelse och avskrivningar i den mån de inte fastställs på grundval av den verkliga förslitning på infrastrukturen som tågtrafiken orsakar utan i enlighet med bokföringsregler. Härav kan slutsatsen dras att även om medlemsstaten hade ett visst utrymme för skönmässig bedömning vad gäller den

första av dessa omständigheter, vilket kan följa av det vaga begreppet ”delvis”, har medlemsstaten inte medgett ett sådant utrymme för skönsässig bedömning vad gäller de två andra aspekterna, vilket innebär att de inte kunde omfattas av 2009 års ministerförfordning.

- 32 I ett mål om ersättning för underlåtenhet att korrekt införliva artikel 7.3 i direktiv 2001/14 är EU-domstolens dom i målet CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (se, bland annat, punkterna 77, 78, 86–92 och 97–99) relevant. Den avsåg möjligheten till prövning för de civila domstolarna av avgiftsbeloppen för tillträde till infrastrukturer, i stället för prövning av regleringsorganets beslut i ett lämpligt förfarande. I den domen avgjorde EU-domstolen frågan om en domstolsprövning kunde göras i varje enskilt fall avseende storleken på avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen och av huruvida det var möjligt att ändra avgifterna oberoende av den tillsyn som det regleringsorgan utövar som föreskrivs i artikel 30 i direktiv 2001/14. Frågan i det aktuella målet som ska avgöras vid Sąd Najwyższy avser inte direkt fastställande av sådana avgifter, men ett eventuellt beviljande av skadestånd från staten eller ett annat rättssubjekt för skada som uppkommit till följd av en för högt inbetald avgift, kan ur ekonomisk synvinkel leda till en situation som är identisk med en prövning av storleken på en avgift i domstolsförfarandet. Detta medför liknande risker som dem som anges i punkterna 87–89 och 97–99 i EU-domstolens dom i målet CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.
- 33 Mot bakgrund av det ovan anförda anser Sąd Najwyższy, i egenskap av domstol vars avgöranden inte kan överklagas, att det är nödvändigt att fastställa huruvida bestämmelserna i direktiv 2001/14, och särskilt artiklarna 4.5 och 30.1, 30.3, 30.5 och 30.6, ska tolkas så, att de utgör hinder för ett järnvägsföretag att, utan domstolsprövning av tillsynsmyndighetens beslut, väcka skadeståndstalan mot en medlemsstat på grund av ett felaktigt införlivande av direktiv 2001/14 i en situation där skadeståndet utgör en del av en för högt inbetald avgift för utnyttjandet av järnvägsinfrastrukturen (**den första tolkningsfrågan**). Med andra ord, är det rimligt att anse att ett felaktigt införlivande av ett direktiv med nationell rätt, vilket bekräftades i domen i målet kommissionen/Polen, skulle kunna leda till skadeståndsansvar för en medlemsstat gentemot ett av de företag som bedriver verksamhet på den inre marknaden (järnvägstransportören), utanför en domstolsprövning av tillsynsmyndighetens beslut (som föreskrivs i artikel 30 i direktiv 2001/14, däribland punkt 6), som var skyldig att tolka artikel 8 § första stycket i 2009 års ministerförfordning mot bakgrund av nämnda artikel 7.3 i direktiv 2001/14.

Skälen till den andra tolkningsfrågan

- 34 I domen i de förenade målen Brasserie du pêcheur konstaterade EU-domstolen, beträffande underlåtenhet att införliva ett EU-direktiv, att när den nationella lagstiftaren har ett ”visst utrymme för skönsässig bedömning” är medlemsstatens skadeståndsansvar underställt följande tre förutsättningar: 1) den

rättsregel som har överträtts ska ha till syfte att ge enskilda rättigheter, 2) medlemsstatens uppträdande utgör en tillräckligt klar överträdelse 3) det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av statens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit (punkt 51). I EU-domstolens rättspraxis (bland annat i ovannämnda dom) understryks även att det för medlemsstaternas ansvar för överträdelse av gemenskapsrätten, vid fastställandet att det föreligger en klar överträdelse, är av grundläggande betydelse att en medlemsstat uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Det anges att de omständigheter som den behöriga domstolen ska beakta bland annat omfattar den överträdde regelns grad av klarhet och precision, omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som i den överträdde regeln lämnas åt de nationella eller de gemenskapsrättsliga myndigheterna, det begångna fördragsbrottets eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till underlåtenheten att införa bestämmelser i enlighet med gemenskapsrätten samt antagandet eller upprätthållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot gemenskapsrätten.

- 35 EU-domstolen har härlett ovannämnda förutsättningar för skadeståndsansvar ur artikel 216 andra stycket i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget. Dess nu gällande motsvarighet är artikel 340 andra stycket FEUF.
- 36 En medlemsstats skadeståndsansvar syftar inte bara till att skydda en enskild, utan till att säkerställa tillämpningen av unionsrätten. Ovannämnda villkor för en medlemsstats skadeståndsansvar som härletts ur unionsrätten, men som genomförts och i viss grad även fastställts med beaktande av nationell rätt, har av domstolen uppfattats som nödvändiga och tillräckliga villkor för detta ansvar gentemot enskilda för överträdelse av unionsrätten. Det förefaller som om EU-domstolen utifrån dessa villkor har dragit slutsatsen dels att det i nationell rätt är förbjudet att som villkor för statens ersättning för skada som orsakats av en överträdelse av unionsrätten ställa mindre förmånliga materiella och formella krav än de som gäller för liknande anspråk i ett inhemskt fall, och krav som gör det praktiskt taget omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd, dels att skadeståndsansvar kan göras gällande gentemot staten för de skador som nämnts på grundval av nationell rätt, om de villkor som förskrivs i nationell rätt inte går utöver vad som krävs enligt unionsrätten.
- 37 Av artikel 417¹ § 1 k.c. framgår att när en skada har orsakats av antagandet av en normativ rättsakt, kan skadestånd för denna yrkas efter det att det i ett lämpligt förfarande har fastställts att rättsakten inte är förenlig med Republiken Polens konstitution, ratificerade internationella avtal eller lag. När skadan däremot, enligt artikel 417¹ § 4 k.c. har uppkommit till följd av att det inte har antagits någon normativ rättsakt, vars antagande föreskrivs i en rättsregel, ska den domstol vid vilken skadeståndstalan väckts fastställa att det var rättsstridigt att inte anta denna rättsakt. När det gäller den andra situationen är det den ståndpunkt som skiljer

mellan två former av underlåtenhet från lagstiftarens sida som överväger, nämligen 1) situationer i vilka rättsakten i fråga inte alls har antagits (faktisk underlåtenhet), 2) situationer där en sådan rättsakt visserligen har antagits, men endast innebär en ofullständig fragmenterad reglering, vilket medför att möjligheten att utöva vissa rättigheter som följer av exempelvis en annan rättsakt begränsas eller undanröjs (så kallad relativ underlåtenhet).

- 38 Oberoende av grunden för statens skadeståndsansvar måste under alla omständigheter bland annat följande villkor vara uppfyllda enligt nationell rätt för att det ska kunna vara tal om ett sådant ansvar *på det offentliga området*: Det måste föreligga en 1) rättsstridig handling eller underlåtenhet 2) en skada, 3) ett orsakssamband mellan handlingen eller underlåtenheten och skadan. Till detta kommer de särskilda villkor som föreskrivs i de lagbestämmelser som reglerar en viss situation.
- 39 Vad som är relevant i fråga om statens skadeståndsansvar är att handlingen eller underlåtenheten står i strid med lag, det vill säga den så kallade rättsstridigheten, måste inte nödvändigtvis vara av kvalificerad karaktär som är begränsad till fall där det rör sig om en uppenbar rättsstridighet. Det är endast i fråga om ansvar enligt artikel 417¹ § 2 k.c. som det hänvisas till rättsstridighetens kvalificerade karaktär, vilket emellertid inte är fallet i det mål som är föremål för bedömning.
- 40 Såsom angetts ovan anges det i EU-domstolens praxis att en medlemsstats skadeståndsansvar förutsätter att det föreligger en så kallad ”kvalificerad rättsstridighet”, det vill säga att överträdelsen av unionsrätten är ”tillräckligt allvarlig”. En sådan överträdelse till följd av överskridande av utrymmet för skönsmässig bedömning måste vara uppenbar och allvarlig. Det rör sig följaktligen om en situation där myndighetens handlande eller underlåtenhet (till exempel vid felaktigt införlivande av ett EU-direktiv) kan sanktioneras enligt nationell rätt, men medlemsstaten, med hänsyn till EU-domstolens ståndpunkt, kan befrias från sitt skadeståndsansvar enligt unionsrätten.
- 41 En annan fråga är huruvida ett orsakssamband måste föreligga. Den skadelidande som har väckt talan om skadestånd mot en offentlig myndighet måste således vid den nationella domstolen bland annat visa att en rättsstridig handling eller underlåtenhet vid utövandet av offentlig makt har orsakat skada, vilket innebär att det måste finnas ett samband mellan dessa bestämmelser i den mening som avses i artikel 361 k.c., enligt vilken den skadeståndsskyldige endast kan göras ansvarig för de normala följderna av denna handling eller underlåtenhet som orsakat skadan. Inom dessa gränser kommer skadeståndsskyldigheten, enligt artikel 361 § 2 k.c., att omfatta de förluster som den drabbade faktiskt lidit (*damnum emergens*) och den vinst som den drabbade hade kunnat erhålla om dessa skador inte hade orsakats (*lucrum cessans*).
- 42 Enligt artikel 361 § 1 k.c. kan även ett indirekt orsakssamband mellan ett felaktigt handlande eller underlåtenheten och skadan ge upphov till skadeståndsansvar.

- 43 EU-domstolen har i sin praxis hänvisat till teorin om ett direkt orsakssamband vid prövningen av frågan om en medlemsstats skadeståndsansvar för underlåtenhet att vidta lagstiftningsåtgärder (exempelvis i samband med införlivandet av ett EU-direktiv). I motsats till den nationella lagstiftningen ska således varje skada som endast har ett indirekt samband med en offentlig myndighets handlande eller underlåtenhet undantas.
- 44 Mot bakgrund av det ovan anförda uppkommer frågan huruvida den omständigheten att rätten till skadestånd, enligt unionsrätten, på grund av en felaktig tillämpning av den rätten, och i synnerhet på grund av ett felaktigt införlivande eller underlåtenhet att införliva ett direktiv endast kan anses föreligga när den rättsregel som har överträtts ska ha till syfte att ge enskilda rättigheter, överträdelsen av rättsregeln är av kvalificerad karaktär och det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och skadan, utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det i sådana fall föreligger en rätt till skadestånd när mindre strikta villkor är uppfyllda (**den andra tolkningsfrågan**). Om det i nationell rätt föreskrivs mindre strikta bestämmelser om en medlemsstats skadeståndsansvar för ett felaktigt införlivande eller underlåtenhet att införliva ett direktiv än i unionsrätten, skulle nämligen ett godtagande av principen att unionsrätten har företräde framför nationell lagstiftning innebära att denna stat skulle befrias från sitt skadeståndsansvar på denna grund, vilket inte förefaller vara förenligt med principerna om skälighet.
- 45 Nödvändigheten av att besvara den andra frågan följer dessutom av de tvivel som föreligger beträffande innehållet i EU-domstolens dom i de förenade målen *Brasserie du pêcheur*, som är av avgörande betydelse när det gäller medlemsstaternas skadeståndsansvar för åsidosättande av unionsrätten. I punkt 42 i denna dom slogs följande fast: "... förutsättningarna för statens ansvar för skada som har vållats enskilda på grund av överträdelse av gemenskapsrätten [får] - såvida det inte finns något särskilt skäl för detta - inte skilja sig från de förutsättningar som under jämförbara förhållanden gäller för gemenskapens ansvar. Skyddet för de rättigheter som enskilda åtnjuter enligt gemenskapsrätten kan nämligen inte variera beroende på om den myndighet som har orsakat skadan är nationell eller gemenskapsrättslig".
- 46 Eftersom det i detta utdrag ur domskälen i EU-domstolens dom hänvisas till den enhetliga standarden för skadeståndsansvar som numera fastställs i artikel 340 andra stycket FEUF, talar detta klart för att den andra frågan ska besvaras jakande, det vill säga att unionslagstiftningen utgör hinder för nationell lagstiftning som är mindre strikt för de drabbade personerna. Detta utgick uppenbarligen även *Sąd Okręgowy* och *Sąd Apelacyjny* från som prövade förevarande mål. För det andra konstaterade EU-domstolen följande i punkt 66 i samma dom: "De tre förutsättningar som avses ovan är nödvändiga och tillräckliga för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda utan att därför utesluta att statens ansvar på grundval av den nationella rätten kan göras gällande under mindre restriktiva förutsättningar." *Sąd Najwyższy* (Högsta domstolen) är benägen att ansluta sig till den andra ståndpunkten.