

Sag C-563/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

28. oktober 2020

Forelæggende ret:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polen)

Afgørelse af:

6. oktober 2020

Sagsøger:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Sagsøgt:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Hovedsagens genstand

Afslag fra Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (formanden for jernbanetrafikmyndigheden), der er tilsynsorgan i henhold til direktiv 2001/14/EF, på at indlede af den administrative procedure vedrørende annullation af dette organs beslutning om godkendelse af enhedssatser for grundgebyret for brug af jernbaneinfrastruktur på anmodning af en jernbanevirksomhed (ORLEN KolTrans sp. z o.o.).

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Retten til, at en jernbanevirksomhed, der benytter eller har til hensigt at benytte jernbaneinfrastrukturen, kan deltage i en procedure, der gennemføres af tilsynsorganet med henblik på jernbaneinfrastrukturforvalterens fastsættelse af niveauet for afgifter for adgang til jernbaneinfrastrukturen.

Retten til at anfægte en beslutning truffet af et tilsynsorgan om godkendelse af afgifter for adgangen til jernbaneinfrastruktur, som er fastsat af dens infrastrukturforvalter.

Artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 30, stk. 2, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur fortolkes således, at denne bestemmelse giver en jernbanevirksomhed, der benytter eller har til hensigt at benytte jernbaneinfrastrukturen, ret til at deltage i proceduren, der gennemføres af tilsynsorganet med henblik på jernbaneinfrastrukturforvalterens fastsættelse af niveauet for afgifter for adgang til jernbaneinfrastrukturen?
- 2) Hvis det første spørgsmål skal besvares benægtende, skal artikel 30, stk. 5 og 6, i direktiv 2001/14/EF, da fortolkes således, at disse bestemmelser giver en jernbanevirksomhed, der benytter eller har til hensigt at benytte jernbaneinfrastrukturen, ret til at anfægte en beslutning truffet af et tilsynsorgan om godkendelse af infrastrukturforvalterens fastsættelse af afgifter for adgangen til jernbaneinfrastruktur?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur (EFT L 75, s. 29), artikel 4, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 3, artikel 30, stk. 1, artikel 30, stk. 2, litra e) og artikel 30, stk. 3-6

Relevante nationale retsfor skrifter

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (lov om jernbanetransport) af 28. marts 2003 (Dz.U. fra 2013 r., position 1594), artikel 13, stk. 1 og 6, artikel 29, stk. 3 og 4, artikel 33, stk. 1-8, artikel 33, stk. 1, og artikel 35, pkt. 4.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury af 27. februar 2009 w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (infrastrukturministerens anordning af 27.2.2009 om vilkår for adgang til og brug af jernbaneinfrastrukturen) (Dz. U. af 2009, nr. 35, position 274), §§ 6, 7, 8, 10, 16, 17

Ustawa af 14. juni 1960. Kodeks postępowania administracyjnego (lov af 14.6.1960 om forvaltningsproces) (herefter: »forvaltningsprocesloven«) (Dz.U. fra 2013 r., position. 267)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 ORLEN KolTrans sp. z o.o. med hjemsted i Płock driver erhvervsmæssig virksomhed, hvis formål bl.a. er godstransport med jernbane.
- 2 Ved beslutning af 29. september 2010 ændrede Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (herefter »formanden for jernbanetrafikmyndigheden«) sin tidligere afgørelse om godkendelse af enhedssatser for grundafgiften og satsen for tillægsafgifter for adgang til og brug af jernbanevirksomheder af jernbaneinfrastrukturen, der ejes af PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (de polske statsbaner herefter benævnt »PKP PLK«) i togkøreplanens 2010/2011 gyldighedsperiode, ved at godkende de nye enhedssatser for grundafgiften. I beslutningen vurderede myndigheden, at de foreslåede nye enhedssatser for grundafgiften, der blev præsenteret af PKP PLK, overholder principperne i jernbanetransportlovens artikel 33, stk. 2-6, artikel 34 og regler udstedt i henhold til jernbanetransportlovens artikel 35.
- 3 Kun infrastrukturforvalteren deltog i ovennævnte procedure til godkendelse af enhedssatser for grundafgiften.
- 4 ORLEN KolTrans betalte i forbindelse med driften af jernbanetransport afgifter til infrastrukturforvalteren for brug af jernbaneinfrastrukturen baseret på enhedssatser for grundafgiften godkendt af formanden for jernbanetrafikmyndigheden i ovennævnte beslutning af 29. september 2010 (grundafgiften beregnes som produktet af antallet af tilbagelagte togkilometer og enhedssatsen).
- 5 De afgifter, der skal betales til PKP PLK, resulterede i sidste ende i, at der blev lavet en aftale om anvendelse af tildelte togkanaler indgået mellem jernbanevirksomheden og jernbaneinfrastrukturforvalteren, som ifølge loven bl.a. skal definere betingelser for adgang til og brug af jernbaneinfrastruktur samt de anvendte rabatter og koefficienter, der øger satserne og fristen, samt metoden til betaling af afgifter og andre forpligtelser (§ 20 i ministerens anordning af 2009).
- 6 PKP PLK's forvalter opkrævede afgifter fra jernbanevirksomheden for at stille jernbaneinfrastruktur til rådighed for operatøren, og størrelsen var specificeret i aftalen (jernbanetransportlovens artikel 29, stk. 3), idet størrelsen på disse afgifter var afledt af enhedssatser for grundafgiften, der blev fastsat ved en administrativ beslutning (beslutning af 29.9.2010).
- 7 Jernbaneinfrastrukturafgiften består af grundafgiften og tillægsafgiften. Grundafgiften beregnes som produktet af planlagte togbevægelser og de på grundlag af jernbanelinjekategorien og togtypen fastsatte enhedssatser.
- 8 Domstolen fandt i sin dom af 30. maj 2013 i sag C-512/10, Kommissionen mod Polen, at det var uforeneligt med direktiv 2001/14/EF i beregningen af afgifterne for minimumsydelserne og sporadgangen til jernbaneinfrastrukturen at medtage

elementer, som klart ikke påløber direkte som følge af togtjenesten. Domstolen fandt således, at de nationale regler, særligt ministerforordningen fra 2009, som udgjorde hjemmel til at infrastrukturforvalteren kunne beregne enhedssatser for grundafgiften for minimumsadgang til jernbanestruktur og dens godkendelse af formanden for jernbanetrafikmyndighed (ved beslutning af 29.9.2010), ikke havde sikret en korrekt gennemførelse af bestemmelserne i EU-retten om fastsættelse af afgifter for minimumsydelserne og sporadgangen til jernbaneinfrastrukturen til den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten, dvs. artikel 7, stk. 3, i direktiv 2001/14 (dommens præmis 80-86).

- 9 Da ORLEN KolTrans var af den opfattelse, at de afgiftssatser, der blev godkendt ved beslutning af 29. september 2010 truffet af formanden for jernbanetrafikmyndigheden, omfattede indirekte omkostninger afholdt af infrastrukturforvalteren, hvilket er forbudt i henhold til direktivets bestemmelser, anmodede ORLEN KolTrans ved et brev af 7. april 2014 om at denne beslutning skulle annulleres.
- 10 Sagsøgeren har gjort gældende, at ovennævnte beslutning indebærer en grov tilsidesættelse af loven. Efter sagsøgerens opfattelse bliver de omkostninger, der ikke direkte er afholdt som følge af togdriften, behandlet forkert i beslutningen om godkendelse af beregningen af afgifterne for minimumsydelserne og sporadgangen til jernbaneinfrastrukturen, der forvaltes af PKP PLK.
- 11 Ved beslutning af 11. juni 2014 afviste formanden for jernbanetrafikmyndigheden at indlede en procedure om annullation af beslutningen af 29. september 2010. Som begrundelse herfor henviste formanden for jernbanetrafikmyndigheden til forvaltningsproceslovens artikel 61a, stk. 1, og lagde vægt på det forhold, at operatøren, som er ORLEN KolTrans, ikke var part i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 28 og ingen retlig interesse i spørgsmålet om annullation af beslutningen havde.
- 12 Formanden for jernbanetrafikmyndigheden var af den opfattelse, at den retlige interesse i at indlede en sådan procedure skal fastslås med henvisning til en norm i materiel forvaltningsret, der danner grundlag for, at en person tildeles rettigheder (eller pålægges forpligtelser). Da det ikke er udtrykkeligt fastslået i den polske retsorden, at jernbanevirksomheden har ret til at anfægte enhedssatserne for grundafgiften i proceduren for deres godkendelse af tilsynsorganet, fandt formanden for jernbanetrafikmyndigheden (tilsynsorganet), at jernbanevirksomheden ikke havde ret til at anfægte en beslutning om godkendelse af disse satser, selv om det måtte vise sig, at enhedssatserne for grundafgiften godkendt af myndigheden ved en administrativ beslutning ikke er i overensstemmelse med EU-retten.
- 13 ORLEN KolTrans anlagde en sag ved Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (den regionale domstol i Warszawa, afdelingen for konkurrence- og forbrugerbeskyttelse, Polen) (den forelæggende ret) til prøvelse af beslutningen truffet af formanden for jernbanetrafikmyndigheden den 11. juni

2014. Selskabet gjorde gældende, at nægtelsen af adgangen for selskabet til at deltage som part i proceduren med henblik på annullation af beslutning af 29. september 2010 indebar, at polsk ret ikke indeholder bestemmelser om en effektiv adgang til prøvelse for en jernbanevirksomhed for så vidt angår niveauet eller strukturen for afgifter for adgangen til jernbaneinfrastruktur, som selskabet ellers er berettiget til i henhold til artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14.

- 14 Samtidig anlagde ORLEN KolTrans et søgsmål mod den polske stat med påstand om betaling af erstatning, fordi selskabet som følge af Republikken Polens ukorrekt gennemførelse af direktiv 2001/14, havde lidt et tab på grund af forhøjede afgifter erlagt til jernbaneinfrastrukturforvalteren, da disse afgifter blev beregnet på grundlag af en enhedsstats for grundafgiften, hvis størrelse, i modsætning til det, der er foreskrevet i dette direktiv, blev bestemt under hensyntagen til de indirekte omkostninger for jernbaneinfrastrukturforvalteren og ikke kun de direkte omkostninger, som krævet i direktivet.
- 15 De almindelige domstole, der tog stilling til erstatningssøgsmålet anlagt af ORLEN KolTrans og andre jernbanevirksomheder mod bl.a. den polske stat på grund af den ukorrekte gennemførelse af direktivet, forkastede disse krav, idet de bl.a. henviste til den omstændighed, at der tidligere var truffet gyldige administrative beslutninger om godkendelse af enhedssatserne for grundafgiften fastsat af infrastrukturforvalteren (såsom bl.a. beslutningen af 29.9.2010) vedtaget af det administrative tilsynsorgan (formanden for jernbanetrafikmyndighed).
- 16 På baggrund af en af disse sager anlagt af en jernbanevirksomhed mod den polske stat om erstatning for ukorrekt gennemførelse af direktiv 2001/14, anmodede Sąd Najwyższy (øverste domstol) om en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i dette direktiv er til hinder for en jernbanevirksomheds fremsættelse af et erstatningskrav mod en medlemsstat på grund af forkert gennemførelse af direktivet (sag C-120/20).
- 17 Samtidig skal det huskes, at Domstolen i sin dom af 9. november 2017 i sag C-489/15, CTL Logistics mod DB Netz, fastslog, at kontrol af størrelsen af afgifterne for brug af jernbaneinfrastrukturen og en eventuel ændring af disse afgifter – uafhængigt af det tilsyn, som føres af det i direktivets artikel 30 omhandlede tilsynsorgan – ikke var tilladt ved de almindelige retsinstanser.
- 18 Sagsøgeren i hovedsagen har nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 29. september 2010 og har i det væsentlige anmodet om, at der sker prøvelse af tilsynsorganets beslutning om godkendelse af enhedssatserne for grundafgiften, som efter sagsøgerens opfattelse, set i lyset af Domstolens dom i sag C-512/10, blev fastsat på en måde, der er i strid med direktiv 2001/14.

Kort fremstilling for begrundelsen for forelæggelsen

- 19 Artikel 30, stk. 2, litra e) i direktiv 2001/14 bestemmer, at en ansøger kan indgive en klage til tilsynsorganet, hvis den pågældende mener at være blevet uretfærdigt

behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænkede, især ved en af infrastrukturforvalteren eller, hvis det er relevant, jernbanevirksomheden truffet afgørelse vedrørende niveauet for eller strukturen i infrastrukturafgifter, som virksomheden skal eller kan komme til at skulle betale.

- 20 I Polen er det som regel kun jernbaneinfrastrukturforvalteren, der indsender disse satser til godkendelse, der er part i proceduren for godkendelse af enhedssatser for grundafgiften af tilsynsorganet. Transportorganisationer kan også deltage i proceduren, forudsat at de indgiver en sådan anmodning. Jernbanevirksomheder får ikke lov til at deltage i en sådan procedure.
- 21 Samtidig indeholder den nationale ret ifølge den forelæggende ret ikke nogen effektiv procedure, hvormed jernbanevirksomheden vil kunne anfægte de godkendte enhedssatser for grundafgiften.
- 22 Det eneste middel til rådighed for jernbanevirksomheden er retten til at indgive en klage til tilsynsorganet mod infrastrukturforvalteren vedrørende infrastrukturafgifter [fastsat i jernbanetransportlovens artikel 13, stk. 1, nr. 5), litra b)].
- 23 Et sådan sagsanlæg kan dog ikke medføre, at enhedssatser for grundafgiften, der er godkendt af tilsynsorganet ved en administrativ beslutning, ændres. I henhold til jernbanetransportlovens artikel 13, stk. 6, kan formanden for jernbanetrafikmyndigheden træffe en beslutning, der specificerer omfanget af overtrædelsen og tidsfristen for fjernelse af uregelmæssighederne, i tilfælde af overtrædelse af forskrifter, beslutninger eller bestemmelser på jernbaneområdet, hvorfor en sådan beslutning ikke kan påvirke enhedssatser for grundafgiften.
- 24 Som et resultat af tilsynsorganets opfattelse, hvorefter kun jernbaneinfrastrukturforvalteren, for hvem disse satser er fastsat, er part i den administrative procedure om godkendelse af enhedssatser for grundafgiften, betragtes en jernbanevirksomhed ikke som en part i denne procedure. Derfor kan jernbanevirksomhed ikke anfægte de omtvistede beslutninger.
- 25 I henhold til polsk ret følger det af det princip, der er udtrykt i forvaltningsproceslovens artikel 157, stk. 2, at en administrativ procedure med henblik på annullation af en beslutning indledes efter anmodning fra parten eller ex officio, således at en jernbanevirksomhed, som ikke var part i proceduren vedrørende godkendelse af enhedssatserne, faktisk ikke kan påstå annullation af beslutningen om godkendelse af enhedssatserne for grundafgiften.
- 26 En sådan retlig løsning indebærer, at jernbanevirksomheden ikke anses for at have retlig interesse. Den retlige interesse er til gengæld betinget af, at der i materiel forvaltningsret findes en bestemmelse, der tillægger den pågældende enhed rettigheder (eller forpligtelser). Da det ikke er udtrykkeligt fastslået i den polske retsorden, at jernbanevirksomheden har ret til at anfægte størrelsen af enhedssatser for grundafgiften inden for rammerne af proceduren for satsernes godkendelse af tilsynsorganet, nægter formanden for jernbanetrafikmyndigheden (dvs.

tilsynsorganet), at jernbanevirksomheden ret til at anfægte beslutningen om godkendelse af disse satser, også selv om det skulle vise sig, at enhedssatserne for grundafgiften, der er godkendt af myndigheden ved en administrativ beslutning, ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

- 27 Som følge heraf har en jernbanevirksomhed i henhold til polsk ret ikke ret til effektivt at anfægte størrelsen af enhedssatserne for grundafgiften, selv om denne afgift beregnes på en måde, der ikke svarer til ordlyden i direktiv 2001/14, dvs. når der ved fastsættelsen af afgiften ikke kun blev taget hensyn til de direkte omkostninger, som infrastrukturforvalteren havde afholdt i forbindelse med at stille infrastrukturen til rådighed, men også indirekte omkostninger, hvilket Domstolen i dommen i sag C-512/10 ikke var lovligt.
- 28 Det første præjudicielle spørgsmål, hvormed det ønskes oplyst, om artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 skal fortolkes således, at det giver en jernbanevirksomhed, der benytter eller har til hensigt at benytte, jernbaneinfrastrukturen, ret til at deltage i procedurerne, der gennemføres af tilsynsorganet med det formål at bestemme niveauet for enhedssatser for grundafgiften for adgang til jernbaneinfrastruktur, er således velbegrundet.
- 29 Såfremt det ikke i henhold til artikel 30, stk. 2, litra e), i direktiv 2001/14 er muligt at udlede en ret for jernbanevirksomhedens til at deltage i proceduren med henblik på godkendelse af niveauet for enhedssatser for grundafgiften, er det andet spørgsmål begrundet: skal artikel 30, stk. 5 og 6, i direktiv 2001/14 fortolkes således, at bestemmelsen giver en jernbanevirksomhed, der benytter eller har til hensigt at benytte jernbaneinfrastrukturen, ret til at anfægte tilsynsorganets beslutning om godkendelse af niveauet for enhedssatser for grundafgiften for adgangen til jernbaneinfrastrukturen, der er fastsat af infrastrukturforvalteren.
- 30 Svaret på de ovennævnte spørgsmål vil gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre, om sagsøgeren i den foreliggende sag har retlig interesse i at nedlægge påstand om annullation af beslutningen om godkendelse af enhedssatserne for grundafgiften og især om sagsøgeren i hvert enkelt tilfælde kan være part i en sådan sag, eller om sagsøgeren udelukkende har ret til at anfægte denne type beslutning, hvis sagsøgeren beviser, at beslutningen om godkendelse af enhedssatser for grundafgiften krænker den pågældendes rettigheder.
- 31 Denne tvivl begrundes forelæggelsen af spørgsmålene. Domstolens svar er afgørende for den forelæggende rets vurdering af rigtigheden af tilsynsorganets, dvs. formanden for jernbanetrafikmyndigheden, beslutning, hvorved jernbanevirksomhedens ret til at anfægte en administrativ beslutning om godkendelse af enhedssatserne for grundafgiften afvises. Afsigelsen af en præjudiciel afgørelse er nødvendig for afgørelse af sagen, der verserer for den forelæggende ret.
- 32 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt jernbanevirksomheden, hvis de nationale bestemmelser ikke indeholder nogen form for effektiv adgang til

anfægtelse af niveauet af enhedssatserne for grundafgiften, der er fastsat ved en administrativ beslutning, ikke desto mindre i det mindste skal have ret til at anfægte den administrative beslutning, der er truffet af tilsynsorganet om godkendelse af enhedssatserne for grundafgiften, hvilken ret eventuelt direkte kan udledes af virksomhedens retlige interesse på grundlag af artikel 30, stk. 2, i direktiv 2001/14.

ARBEJDS
DOKUMENT