

**Mål C-563/20****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

28 oktober 2020

**Hänskjutande domstol:**

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polen)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

6 oktober 2020

**Klagande:**

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

**Motpart:**

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

**Saken i det nationella målet**

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (ordföranden för järnvägstransportskontoret) (regleringsorgan i den mening som avses i bestämmelserna i direktiv 2001/14/EG), har efter begäran av ett järnvägsföretag (ORLEN KolTrans sp. z o.o.), beslutat att inte inleda ett administrativt förfarande om ogiltigförklaring av regleringsorganets beslut om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Rätten för ett järnvägsföretag som utnyttjar eller avser att utnyttja järnvägsinfrastruktur att delta i ett förfarande vid regleringsorganet för fastställande av järnvägsförvaltaren av avgiftsbeloppen för tillträde till järnvägsinfrastrukturen.

Rätten att överklaga regleringsorganets beslut om godkännande av avgiftsbeloppen för tillträde till järnvägsinfrastrukturen som fastställts av järnvägsförvaltaren.

## Artikel 267 FEUF

### Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Ska artikel 30.2 e 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 tolkas så, att den bestämmelsen medför en rätt för ett järnvägsföretag som nyttjar eller avser att nyttja järnvägsinfrastruktur att delta i förfarandet vid ett regleringsorgan för fastställande av järnvägsförvaltaren av avgiftsbeloppen för tillträde till järnvägsinfrastruktur?
- 2) För det fall att den första frågan besvaras nekande, ska artikel 30.5 och 30.6 i direktiv 2001/14/EG tolkas så, att de bestämmelserna medför en rätt för ett järnvägsföretag som nyttjar eller avser att nyttja järnvägsinfrastruktur att överklaga regleringsorganets beslut om godkännande av avgiftsbeloppen för tillträde till järnvägsinfrastruktur som fastställts av förvaltaren av denna infrastruktur?

### Anförda unionsbestämmelser

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. 29), artiklarna 4.1, 6.2, 7.3, 30.1, 30.2 e, och 30 punkterna 3–6.

### Anförda nationella bestämmelser

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (lag av den 28 mars 2003 om järnvägstransporter) (Dz.U. 2013, pos. 1594), artiklarna 13.1 och 13.6, 29.3 och 29.4, 33.1–33.8, 34.1, och artikel 35.4

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (infrastrukturministerns förordning av den 27 februari 2009 avseende villkor för tillträde till och nyttjande av järnvägsinfrastruktur (Dz.U. nr 35, pos. 274, nedan kallad 2009 års ministerförordning), 6, 7, 8, 10, 16 och 17 §§

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (lag av den 14 juni 1960 om förvaltningsförfaranden (Dz.U. 2013, pos. 267) (nedan kallad kpa), artiklarna 28, 61 § 1, 61a § 1, 157 § 2

### Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 ORLEN KolTrans sp. z o.o., med säte i Płock bedriver näringsverksamhet som bland annat består i järnvägstransport av gods.

- 2 Genom beslut av den 29 september 2010 ändrade Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (ordföranden för järnvägstransportkontoret) (nedan kallad ordföranden för järnvägstransportkontoret) sitt tidigare beslut om godkännande av enhetliga satser för grundavgiften och satser för tilläggsavgifter för järnvägsföretags tillträde till och nyttjande av järnvägsinfrastruktur som ägs av PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (nedan kallat "PKP PLK") för den period tågplanen 2010/2011 gällde och godkände nya satser för grundavgiften. Ordföranden för järnvägstransportkontoret gjorde i detta beslut bedömningen att det förslag om nya enhetliga satser för grundavgiften som PKP PLK ingett var förenligt med principerna i artikel 33 punkterna 2–6 och artikel 34 samt de bestämmelser som antagits på grundval av artikel 35 i lagen om järnvägstransporter.
- 3 I ovannämnda förfarande för godkännande av enhetliga satser för grundavgiften deltog enbart järnvägsförvaltaren.
- 4 I samband med den järnvägstransport som utfördes betalade ORLEN KolTrans avgifter till järnvägsförvaltaren för nyttjandet av järnvägsinfrastrukturen på grundval av de enhetliga satser för grundavgiften som godkänts av ordföranden för järnvägstransportkontoret genom ovannämnda beslut av den 29 september 2010 (grundavgiften fastställs som produkten av enhetliga satser och antalet tillryggalagda järnvägskilometer).
- 5 Det avgiftsbelopp som skulle betalas till PKP PLK framgick av avtalet om nyttjande av tilldelade tågtrafik som ingåtts mellan järnvägsföretaget och järnvägsförvaltaren, vilket enligt lag bland annat ska innehålla villkor för tillträde till och nyttjande av järnvägsinfrastruktur och uppgifter om de rabatter och de faktorer som medför en ökning av satserna och den tidpunkt och även det sätt på vilket betalning av avgifter ska ske och andra skyldigheter (20 § i 2009 års ministerförfordning).
- 6 Direktören för PKP PLK uttog således avgifter från järnvägsföretaget för tillträde till järnvägsinfrastrukturen, med ett belopp som fastställdes i avtalet (artikel 29.3 i lagen om järnvägstransporter), men avgiftsbeloppets storlek grundade sig på de enhetliga satser för grundavgiften som fastställdes genom ett administrativt beslut (beslut av den 29 september 2010).
- 7 Avgiften för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen består av summan av grundavgiften och tilläggsavgiften. Grundavgiften ska i sin tur beräknas med beaktande av den tillryggalagda transportsträcka som planeras och enhetliga satser som fastställs beroende på kategori av järnvägslinje och tågtyp.
- 8 EU-domstolen slog genom dom av den 30 maj 2013 i mål C-512/10, kommissionen mot Polen, fast att det strider mot direktiv 2001/14/EG att vid beräkningen av avgiftssatserna för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur beakta kostnader som uppenbarligen inte uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs. Därmed erkände EU-domstolen att nationella bestämmelser, i synnerhet

2009 års ministerförordning, som låg till grund för infrastrukturförvaltarens beräkning av avgiftssatserna för minimipaketet och deras godkännande av ordföranden för järnvägstransportkontoret (genom beslut av den 29 september 2010), inte säkerställde ett korrekt införlivande av unionsrättens bestämmelser om fastställande av avgiften för minimitillträde till järnvägsinfrastrukturen till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs, det vill säga bestämmelsen i artikel 7.3 i direktiv 2001/14 (punkterna 80–86 i den domen).

- 9 Orlen KolTrans har medgett att de avgiftssatser som godkänts genom beslut från ordföranden för järnvägstransportkontoret av den 29 september 2010 beaktade infrastrukturförvaltarens indirekta kostnader, vilket enligt direktivets bestämmelser inte är tillåtet. Orlen KolTrans begärde därför, genom skrivelse av den 7 april 2014, att detta beslut skulle ogiltigförklaras.
- 10 Klaganden anförde att ovannämnda beslut har antagits i uppenbar strid med unionsrätten. Enligt klaganden har de kostnader som inte uppstått som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs felaktigt beaktats i beslutet om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften för tillträde till och nyttjande av den järnvägsinfrastruktur som förvaltas av PKP PLK.
- 11 Genom beslut av den 11 juni 2014 beslutade ordföranden för järnvägstransportkontoret att inte inleda ett förfarande för ogiltigförklaring av beslutet av den 29 september 2010. I skälen till beslutet hänvisade ordföranden för järnvägstransportkontoret till artikel 61a § 1 kpa och gjorde gällande att ett järnvägsföretag som ORLEN KolTrans inte var part i förfarandet i den mening som avses i artikel 28 kpa och saknade berättigat intresse av att få beslutet ogiltigförklarat.
- 12 Ordföranden för järnvägstransportkontoret ansåg att ett berättigat intresse av att ett sådant förfarande inleds förknippas med förekomsten av materiella förvaltningsrättsliga bestämmelser, som ligger till grund för en konkretisering av den ekonomiska aktörens rättigheter (skyldigheter). Eftersom det i den polska lagstiftningen således inte uttryckligen har fastställts att ett järnvägsföretag har rätt att angripa de enhetliga satserna för grundavgiften i ett förfarande för godkännande av dessa av regleringsorganet, ansåg ordföranden för järnvägstransportkontoret (det vill säga regleringsorganet) att järnvägsföretaget inte har rätt att angripa beslutet om godkännande av dessa satser, inte ens om det skulle visa sig att de enhetliga satserna för grundavgiften som godkänts av regleringsorganet genom administrativt beslut strider mot unionsrätten.
- 13 Orlen KolTrans överklagade beslutet från ordföranden för järnvägstransportkontoret av den 11 juni 2014 till Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Regiondomstolen i Warszawa – konkurrens- och konsumentskyddsdomstol, Polen) (den hänskjutande domstolen). Järnvägsföretaget anförde att beslutet att inte tillerkänna företaget partshabilitet i förfarandet om ogiltigförklaring av beslutet av den 29 september 2010 innebär att det i den polska lagstiftningen inte föreskrivs någon sådan effektiv mekanism för

överklagande för järnvägsföretag vad beträffar nivå eller struktur i fråga om infrastrukturavgifter som den har rätt till enligt artikel 30.2 e i direktiv 2001/14.

- 14 ORLEN KolTrans framställde samtidigt skadeståndsyrkanden gentemot polska staten, eftersom företaget, till följd av ett felaktigt införlivande av direktiv 2001/14 av Republiken Polen, hade lidit skada, som är konsekvensen av de orimligt höga avgifter som betalats till infrastrukturförvaltaren, eftersom dessa avgifter beräknades på grundval av de enhetliga satserna för grundavgiften, vars storlek i strid mot direktivet utformades även med beaktande av infrastrukturförvaltarens indirekta kostnader, och inte enbart direkta kostnader, såsom föreskrivs i direktivet.
- 15 De allmänna domstolar som har prövat skadeståndskrav som framställts av ORLEN KolTrans och andra järnvägsföretag mot bland annat polska staten, till följd av ett felaktigt införlivande av direktivet, har inte bifallit dessa yrkanden från järnvägsföretagen, bland annat med hänvisning till att det finns lagakraftvunna administrativa beslut från regleringsorganet (ordföranden järnvägstransportkontoret) som godkänner storleken på de enhetliga satser för grundavgiften som tillämpas av infrastrukturförvaltaren (det rör sig om sådana beslut som beslutet av den 29 september 2010).
- 16 Mot bakgrund av en sådan talan som ett järnvägsföretag väckt mot polska staten om skadestånd för felaktigt införlivande av direktiv 2001/14, har Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) ställt en tolkningsfråga om huruvida bestämmelserna i detta direktiv utgör hinder för ett järnvägsföretag att väcka skadeståndstalan mot en medlemsstat på grund av ett felaktigt införlivande av direktivet (mål C-120/20).
- 17 Det ska samtidigt beaktas att EU-domstolen i dom av den 9 november 2017 i mål C-489/15, CTL Logistics mot DB Netz, slog fast att det inte är tillåtet för allmänna domstolar att i varje enskilt fall ompröva storleken på avgiften för nyttjande av järnvägsinfrastruktur och ändra dessa avgifter, oberoende av den tillsyn som det regleringsorgan som föreskrivs i artikel 30 i direktiv 2001/14 utövar.
- 18 Klaganden har genom att begära ogiltigförklaring av beslutet av den 29 september 2010 i huvudsak yrkat att rätten ska pröva regleringsorganets beslut om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften som enligt klaganden, mot bakgrund av EU-domstolens dom i mål C-512/10, har fastställts i strid med direktiv 2001/14.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 19 I artikel 30.2 e i direktiv 2001/14 anges att en sökande ska kunna överklaga till regleringsorganet om sökanden anser sig ha blivit orättvist behandlad, diskriminerad eller på något sätt kränkt, särskilt när det gäller beslut som fattats av infrastrukturförvaltaren eller i tillämpliga fall järnvägsföretaget om nivå eller

struktur i fråga om de infrastrukturavgifter som den sökande måste eller kan bli tvungen att betala.

- 20 I Polen gäller principen att enbart infrastrukturförvaltaren, som lägger fram de enhetliga satserna för grundavgiften för godkännande, är part i förfarandet om godkännande av regleringsorganet av dessa satser. I förfarandet får även organisationer som företräder järnvägsföretag delta, om de begär detta. Järnvägsföretag får däremot inte delta i ett sådant förfarande.
- 21 Den hänskjutande domstolen har samtidigt anfört att det i nationell lagstiftning inte föreskrivs någon effektiv mekanism inom ramen för vilken ett järnvägsföretag skulle kunna angripa storleken på de enhetliga satserna för grundavgiften.
- 22 Det enda rättsmedel som ett järnvägsföretag förfogar över är rätten att lämna in ett klagomål mot förvaltaren till regleringsorganet i fråga om avgifterna för infrastrukturen (som föreskrivs i artikel 13.1 punkt 5 b i lagen om järnvägstransporter).
- 23 Ett sådant klagomål kan emellertid inte leda till att de enhetliga satser för grundavgiften som godkänts av regleringsorganet genom administrativt beslut ändras. I artikel 13.6 i lagen om järnvägstransporter föreskrivs att för det fall att en överträdelse av lagbestämmelser, beslut eller avgöranden vad gäller järnvägstransport fastställts så kan ordföranden för järnvägstransportkontoret fatta beslut i vilket överträdelsens omfattning anges och tidsfristen för att avhjälpa felaktigheten. Ett sådant beslut kan således inte ändra de enhetliga satserna för grundavgiften.
- 24 Regleringsorganets ståndpunkt att det enbart är infrastrukturförvaltaren, för vilken de enhetliga satserna för grundavgiften fastställs, som är part i det administrativa förfarandet för godkännande av dessa satser, innebär att ett järnvägsföretag inte anses vara part i det förfarandet. Ett järnvägsföretag kan således inte heller överklaga de aktuella besluten.
- 25 Enligt polsk rätt ska förfarandet för ogiltigförklaring av beslut enligt den princip som anges i artikel 157 § 2 kpa inledas på begäran av en part eller ex officio, vilket innebär att ett järnvägsföretag som inte varit part i förfarandet för godkännande av enhetliga satser inte heller med framgång kan yrka att beslutet om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften ska ogiltigförklaras.
- 26 Järnvägsföretaget tillerkänns vid en sådan rättlig lösning inte ett berättigat intresse av att få saken prövad. Ett berättigat intresse av att få saken prövad förknippas i sin tur med förekomsten av materiella förvaltningsrättsliga bestämmelser, som ligger till grund för en konkretisering av den ekonomiska aktörens rättigheter (skyldigheter). Eftersom det i polsk lagstiftning således inte uttryckligen har fastställts att ett järnvägsföretag har rätt att angripa de enhetliga satserna för grundavgiften i ett förfarande för godkännande av dessa av regleringsorganet, så fann ordföranden för järnvägstransportkontoret (regleringsorganet) att järnvägsföretaget inte har rätt att angripa beslutet om godkännande av dessa

satser, inte ens om det skulle visa sig att de enhetliga satserna för grundavgiften som godkänts av regleringsorganet genom administrativt beslut strider mot unionsrätten.

- 27 Ett järnvägsföretag har således enligt en sålunda utformad polsk lagstiftning inte något effektivt rättsmedel för att angripa storleken på de enhetliga satserna för grundavgiften, inte ens när dessa avgifter beräknas på ett sätt som inte överensstämmer med innehållet i direktiv 2001/14, det vill säga när man vid beräkningen inkluderar inte enbart infrastrukturförvaltarens direkta kostnader för tillhandahållandet av järnvägsinfrastruktur, utan även indirekta kostnader, vilket EU-domstolen inte godtagit i domen i målet C-512/10.
- 28 Det är följaktligen motiverat att ställa den första frågan om huruvida artikel 30.2 e i direktiv 2001/14 ska tolkas så, att ett järnvägsföretag som nyttjar eller avser att nyttja järnvägsinfrastruktur har rätt att delta i förfarandet vid regleringsorganet som syftar till fastställande av infrastrukturförvaltaren av storleken på enhetliga satser för grundavgiften för tillträde till järnvägsinfrastruktur.
- 29 Om det emellertid inte är möjligt att ur artikel 30.2 e i direktiv 2001/14 härleda en rätt för järnvägsföretaget att delta i förfarandet för antagande av ett beslut om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften, är det motiverat att ställa den andra frågan, nämligen huruvida artikel 30.5 och 30.6 i direktiv 2001/14 ska tolkas så, att ett järnvägsföretag som nyttjar eller avser att nyttja järnvägsinfrastruktur medges rätt att överklaga regleringsorganets beslut om godkännande av de enhetliga satser för grundavgiften för tillträde till järnvägsinfrastruktur som fastställs av förvaltaren av denna infrastruktur.
- 30 Svaren på dessa frågor kommer att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra om klaganden har ett berättigat intresse av att överklaga beslutet om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften, särskilt om klaganden under alla omständigheter kan vara part i ett sådant förfarande eller om klaganden endast kan ha rätt att överklaga ett sådant beslut om det visar att beslutet om godkännande av de enhetliga satserna för grundavgiften träder klagandens rättigheter förnär.
- 31 Det finns utifrån dessa oklarheter skäl att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. EU-domstolens svar är avgörande för den hänskjutande domstolens bedömning av huruvida det beslut som antagits av regleringsorganet (ordföranden för järnvägstransportkontoret), varigenom järnvägsföretaget nekades rätt att angripa det administrativa beslutet om godkännande av de enhetliga satser för grundavgiften, är lagenligt. Ett förhandsavgörande från EU-domstolen är oumbärligt för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det nationella målet.
- 32 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i om - även då det i nationell lagstiftning inte föreskrivs någon form för järnvägsföretaget att på ett ändamålsenligt sätt angripa storleken på den enhetliga sats för grundavgiften som

fastställts genom ett administrativt beslut - järnvägsföretaget åtminstone ska ha rätt att överklaga det administrativa beslut som regleringsorganet antagit, varigenom de enhetliga satserna för grundavgiften godkänns, genom att härleda sitt berättigade intresse av att få saken prövad direkt ur artikel 30.2 i direktiv 2001/14.

ARBETSDOKUMENT