

Zaak C-563/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

28 oktober 2020

Verwijzende rechter:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 oktober 2020

Verzoekende partij:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Verwerende partij:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Weigering van de Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (hoofd van de dienst spoorwegvervoer, de toezichthoudende instantie in de zin van richtlijn 2001/14/EG; hierna: „Prezes UTK”) om op verzoek van een spoorwegvervoerder (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) een bestuurlijke procedure in te leiden strekkende tot nietigverklaring van het besluit van dat orgaan waarbij de eenheidstarieven van het basisrecht voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur zijn goedgekeurd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Recht van de spoorwegonderneming die gebruikmaakt of voornemens is gebruik te maken van de spoorweginfrastructuur om deel te nemen aan de procedure die wordt gevoerd door de toezichthoudende instantie strekkende tot vaststelling van de hoogte van de rechten voor toegang tot de spoorweginfrastructuur door de beheerder ervan.

Recht op betwisting van het besluit van de toezichthoudende instantie houdende goedkeuring van de hoogte van de rechten voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur die door de beheerder ervan zijn vastgesteld.

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 30, lid 2, onder e), van richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering aldus worden uitgelegd dat een spoorwegonderneming die gebruikmaakt of voornemens is gebruik te maken van spoorweginfrastructuur daarbij het recht wordt toegekend om deel te nemen aan een procedure gevoerd door de toezichthoudende instantie strekkende tot vaststelling van de hoogte van de rechten voor toegang tot de spoorweginfrastructuur door de beheerder ervan?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: moet artikel 30, leden 5 en 6, van richtlijn 2001/14/EG aldus worden uitgelegd dat een spoorwegonderneming die gebruikmaakt of voornemens is gebruik te maken van spoorweginfrastructuur daarbij het recht wordt toegekend om een besluit van de toezichthoudende instantie te betwisten waarbij de hoogte van de door de beheerder van de spoorweginfrastructuur vastgestelde rechten voor toegang tot die infrastructuur wordt goedgekeurd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PB 2001, L 75, blz. 29): artikel 4, lid 1, artikel 6, lid 2, artikel 7, lid 3, artikel 30, lid 1, artikel 30, lid 2, onder e), artikel 30, leden 3-6

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ustawa o transporcie kolejowym (wet op het spoorwegvervoer) van 28 maart 2003 (Dz. U. 2013, volgnr. 1594): artikel 13, leden 1 en 6, artikel 29, leden 3 en 4, artikel 33, leden 1-8, artikel 34, lid 1, artikel 35, punt 4

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (verordening van de minister van Infrastructuur inzake de voorwaarden voor toegang tot en gebruikmaking van de spoorweginfrastructuur) van 27 februari 2009 (Dz. U. nr. 35, volgnr. 274) (hierna: „ministeriele verordening van 2009”): artikelen 6, 7, 8, 10, 16, 17

Kodeks postępowania administracyjnego (wetboek bestuursprocesrecht) van 14 juni 1960 (Dz. U. 2013, volgnr. 267) (hierna: „kpa”): artikel 28, artikel 61, lid 1, artikel 61a, lid 1, artikel 157, lid 2

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De vennootschap naar Pools recht ORLEN KolTrans sp. z o.o. (hierna: „ORLEN KolTrans”), gevestigd te Płock, drijft een onderneming die onder meer actief is op het gebied van het spoorwegvervoer van goederen.
- 2 Bij besluit van 29 september 2010 heeft de Prezes UTK zijn eerdere besluit inzake de goedkeuring van de eenheidstarieven voor het basisrecht en de tarieven voor de aanvullende rechten voor de toegang tot en de gebruikmaking van de spoorweginfrastructuur die eigendom is van PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (hierna: „PKP PLK”) door spoorwegvervoerders voor de geldigheidsperiode van de treindienstregeling 2010/2011 gewijzigd en de nieuwe tarieven voor het basisrecht goedgekeurd. De Prezes UTK heeft in zijn besluit geoordeeld dat de door PKP PLK voorgestelde nieuwe eenheidstarieven voor het basisrecht in overeenstemming zijn met de regels in artikel 33, leden 2-6, artikel 34 en de bepalingen die zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 35 van de Ustawa o transporcie kolejowym.
- 3 Aan deze procedure ter goedkeuring van het eenheidstarief voor het basisrecht heeft enkel de beheerder van de infrastructuur deelgenomen.
- 4 ORLEN KolTrans heeft in verband met het uitgevoerde vervoer per spoor rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur aan de infrastructuurbeheerder afgedragen op basis van de eenheidstarieven voor het basisrecht die door de Prezes UTK in het besluit van 29 september 2010 zijn goedgekeurd (het basisrecht wordt berekend als het product van het eenheidstarief en de uitgevoerde treinkilometers).
- 5 De hoogte van het aan PKP PLK af te dragen recht volgde in laatste instantie uit de overeenkomst over de gebruikmaking van de toegewezen spoorwegtrajecten gesloten tussen de vervoerder en de beheerder van de spoorweginfrastructuur, die krachtens de wet onder meer de voorwaarden voor de toegang tot en de gebruikmaking van de spoorweginfrastructuur alsmede de toegepaste kortingen en factoren voor de verhoging van de tarieven en de termijn moet bevatten, evenals de wijze waarop de rechten moeten worden voldaan en andere verplichtingen (artikel 20 van de ministeriële verordening van 2009).
- 6 De beheerder, PKP PLK, heeft derhalve van de vervoerder rechten geïnd voor de verlening van toegang tot de spoorweginfrastructuur. De hoogte daarvan is omschreven in de overeenkomst (artikel 29, lid 3, van de Ustawa o transporcie kolejowym); de hoogte van die rechten was echter afgeleid van de bij bestuurlijk besluit (besluit van 29 september 2010) vastgestelde eenheidstarieven voor het basisrecht.

- 7 Het recht voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur vormt namelijk de som van het basisrecht en het aanvullende recht. Het basisrecht wordt op zijn beurt berekend met inaanmerkingneming van de geplande treimbewegingen en de eenheidstarieven, die afhangen van de categorie spoorlijn en het soort trein.
- 8 Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bij arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen, C-512/10, geoordeeld dat de inaanmerkingneming van kosten die kennelijk niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst bij de berekening van de tarieven voor het recht voor het gebruik van spoorweginfrastructuur niet in overeenstemming is met richtlijn 2001/14/EG. Daarbij heeft het Hof verklaard dat de bepalingen van Unierecht over de vaststelling van rechten voor de minimumtoegang tot spoorweginfrastructuur aan de hand van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, namelijk artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14, niet juist zijn omgezet in nationaal recht bij de nationale bepalingen, met name de ministeriële verordening van 2009, die de grondslag vormde voor de vaststelling van de tarieven voor het recht voor een minimumpakket toegang door de beheerder van de infrastructuur en de goedkeuring daarvan door de Prezes UTK (besluit van 29 september 2010) (punten 80-86 van dat arrest). **[Or. 11]**
- 9 Aangezien ORLEN KolTrans van oordeel was dat bij de tarieven voor de rechten die waren goedgekeurd bij het besluit van de Prezes UTK van 29 september 2010 indirecte kosten van de beheerder van de infrastructuur in aanmerking waren genomen, hetgeen volgens de bepalingen van de richtlijn niet is toegelaten, heeft zij bij schrijven van 7 april 2014 verzocht om nietigverklaring van dat besluit.
- 10 Verzoekster heeft aangevoerd dat dit besluit een kennelijke schending van het recht vormt. Volgens verzoekster zijn bij het besluit tot goedkeuring van de eenheidstarieven voor de rechten voor de toegang tot en het gebruik van de door PKP PLK beheerde spoorweginfrastructuur ten onrechte kosten in aanmerking genomen die niet rechtstreeks voortvloeiden uit de exploitatie van de treindienst.
- 11 Bij beschikking van 11 juni 2014 heeft de Prezes UTK geweigerd een procedure in te leiden strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 29 september 2010. Ter onderbouwing van zijn beschikking heeft de Prezes UTK verwezen naar artikel 61a, lid 1, kpa en zich erop beroepen dat een vervoerder als ORLEN KolTrans niet de hoedanigheid van partij in de zin van artikel 28 kpa heeft en geen rechtsbelang heeft bij de nietigverklaring van het besluit.
- 12 De Prezes UTK heeft zich op het standpunt gesteld dat het rechtsbelang om een dergelijke procedure in te leiden afhangt van het bestaan van een materiële bestuursrechtelijke norm die de grondslag vormt voor de imperatieve concretisering van het recht (de plicht) van een individu. Aangezien in de Poolse rechtsorde niet uitdrukkelijk is vastgesteld dat een spoorwegvervoerder het recht heeft de eenheidstarieven voor het basisrecht tijdens de procedure voor de goedkeuring ervan door de toezichthoudende instantie te betwisten, is de Prezes UTK (de toezichthoudende instantie) van oordeel dat een spoorwegvervoerder

niet het recht heeft een besluit tot goedkeuring van deze tarieven aan te tasten, zelfs niet als vast komt te staan dat de door dat orgaan bij bestuurlijk besluit goedgekeurde eenheidstarieven voor het basisrecht niet in overeenstemming zijn met het Unierecht.

- 13 ORLEN KolTrans heeft tegen de beschikking van de Prezes UTK van 11 juni 2014 beroep ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Warszawie (Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) (bijzondere rechter voor mededingings- en consumentenzaken Warschau, Polen). De onderneming heeft aangevoerd dat de weigering om haar de hoedanigheid van partij in de procedure strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 29 september 2010 toe te kennen, betekent dat het Poolse recht geen doeltreffende voorziening kent voor een spoorwegvervoerder om de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten te betwisten, waartoe hij krachtens artikel 30, lid 2, onder e), van richtlijn 2001/14 gerechtigd is.
- 14 Tegelijkertijd heeft ORLEN KolTrans een vordering tot schadevergoeding ingesteld tegen de Poolse Staat, aangezien zij schade heeft geleden als gevolg van de onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14 door de Republiek Polen. Deze schade vloeit voort uit de te hoge rechten die zij aan de infrastructuurbeheerder heeft moeten afdragen. Die rechten werden namelijk berekend op basis van een eenheidstarief voor het basisrecht, bij de hoogte waarvan - in strijd met die richtlijn - ook indirecte kosten van de infrastructuurbeheerder in aanmerking waren genomen en niet alleen directe kosten, zoals vereist door de richtlijn.
- 15 De gewone rechterlijke instanties, die de vordering tot schadevergoeding van ORLEN KolTrans en andere spoorwegvervoerders tegen onder meer de Poolse Staat uit hoofde van de onjuiste omzetting van de richtlijn hebben onderzocht, hebben deze vorderingen van de spoorwegvervoerders afgewezen. Zij hebben onder meer verwezen naar de omstandigheid dat in het rechtsverkeer onherroepelijke bestuurlijke besluiten van de toezichthoudende instantie (de Prezes UTK) bestaan waarbij de hoogte van de door de infrastructuurbeheerder toegepaste eenheidstarieven voor het basisrecht is goedgekeurd (het gaat om besluiten als dat van 29 september 2010).
- 16 Tegen de achtergrond van een van deze zaken ingesteld door een spoorwegvervoerder tegen de Poolse Staat over schadevergoeding voor de onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14 heeft de Sąd Najwyższy de prejudiciële vraag gesteld of de bepalingen van deze richtlijn eraan in de weg staan dat een spoorwegonderneming vorderingen tot schadevergoeding geldend maakt jegens een lidstaat wegens onjuiste omzetting van een richtlijn (zaak C-120/20).
- 17 Tegelijkertijd moet in aanmerking worden genomen dat het Hof bij arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, heeft geoordeeld dat het niet toelaatbaar is dat gewone rechterlijke instanties de hoogte van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur in individuele gevallen toetsen en dat deze

rechten kunnen worden gewijzigd los van het toezicht dat wordt uitgeoefend door de toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 30 van richtlijn 2001/14.

- 18 Verzoekster in het hoofdgeding verzoekt om nietigverklaring van het besluit van 29 september 2010 en vordert daarbij in wezen rechterlijke toetsing van het besluit van de toezichthoudende instantie tot goedkeuring van de eenheidstarieven voor het basisrecht, die volgens haar - in het licht van het arrest van het Hof in zaak C-512/10 - in strijd met richtlijn 2001/14 zijn vastgesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 19 Artikel 30, lid 2, onder e), van richtlijn 2001/14 bepaalt: „Wanneer een aanvrager van mening is dat hij oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is, kan hij zich tot de toezichthoudende instantie wenden, met name om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming ten aanzien van: [...] de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn”.
- 20 In Polen wordt uitgegaan van het beginsel dat enkel de beheerder van de spoorweginfrastructuur die de eenheidstarieven voor het basisrecht ter goedkeuring voorlegt, partij is bij een procedure voor de goedkeuring van die eenheidstarieven door de toezichthoudende instantie. Daarnaast kunnen ook organisaties van vervoerders aan de procedure deelnemen, mits zij daartoe een aanvraag indienen. Spoorwegvervoerders waren niet toegelaten tot de procedure.
- 21 Tegelijkertijd kent het nationale recht volgens de verwijzende rechter geen enkele doeltreffende voorziening waarmee een spoorwegvervoerder de hoogte van de goedgekeurde eenheidstarieven voor het basisrecht kan betwisten.
- 22 Het enige middel waarover de vervoerder beschikt, is het recht bij de toezichthoudende instantie een klacht tegen de beheerder in te dienen over de rechten voor de infrastructuur [neergelegd in artikel 13, lid 1, punt 5, onder b), van de Ustawa o transporcie kolejowym].
- 23 Het resultaat van die klacht kan echter niet zijn dat de bij bestuurlijk besluit door de toezichthoudende instantie goedgekeurde eenheidstarieven voor het basisrecht worden aangetast. Volgens artikel 13, lid 6, van de Ustawa o transporcie kolejowym kan de Prezes UTK in geval van vaststelling van schending van bepalingen, besluiten of beschikkingen op het gebied van het spoorwegvervoer een besluit vaststellen waarin de omvang van de schending en een termijn voor het opheffen van de onrechtmatigheid worden vastgesteld. Bij dit besluit kunnen de eenheidstarieven voor het basisrecht dus evenmin worden aangetast.
- 24 Aangezien de toezichthoudende instantie enkel de beheerder van de spoorweginfrastructuur voor wie de eenheidstarieven voor het basisrecht zijn vastgesteld, als partij bij een bestuurlijke procedure voor de goedkeuring van die eenheidstarieven erkent, wordt een spoorwegvervoerder niet beschouwd als partij

bij die procedure. Een spoorwegvervoerder kan deze besluiten dus ook niet betwisten.

- 25 Naar Pools recht wordt een procedure strekkende tot nietigverklaring van een besluit overeenkomstig de regel in artikel 157, lid 2, kpa ingeleid op verzoek van een partij of ambtshalve; een vervoerder die geen partij was bij de procedure tot goedkeuring van de eenheidstarieven kan dus evenmin met vrucht de nietigverklaring vorderen van een besluit tot goedkeuring van de eenheidstarieven voor het basisrecht.
- 26 Een vervoerder wordt aldus een rechtsbelang ontzegd. Het rechtsbelang hangt af van het bestaan van een materiële bestuursrechtelijke norm die de grondslag vormt voor de imperatieve concretisering van het recht (de plicht) van een individu. Aangezien in de Poolse rechtsorde niet uitdrukkelijk is vastgesteld dat een spoorwegvervoerder het recht heeft de eenheidstarieven voor het basisrecht tijdens de procedure voor de goedkeuring ervan door de toezichthoudende instantie te betwisten, is de Prezes UTK (de toezichthoudende instantie) van oordeel dat een spoorwegvervoerder niet het recht heeft een besluit tot goedkeuring van deze tarieven aan te tasten, zelfs niet als vast komt te staan dat de door dat orgaan bij bestuurlijk besluit goedgekeurde eenheidstarieven voor het basisrecht niet in overeenstemming zijn met het Unierecht.
- 27 Dientengevolge heeft een spoorwegvervoerder in de aldus vormgegeven Poolse rechtsorde geen doeltreffende voorziening in rechte om de hoogte van de eenheidstarieven voor het basisrecht te betwisten, zelfs niet in een situatie waarin deze rechten worden berekend op een manier die niet strookt met richtlijn 2001/14, dat wil zeggen wanneer bij de vaststelling van de hoogte niet alleen de directe kosten van de infrastructuurbeheerder voor de verlening van toegang tot de infrastructuur in aanmerking worden genomen, maar ook indirecte kosten, hetgeen door het Hof in het arrest in zaak C-512/10 is afgewezen.
- 28 De eerste prejudiciële vraag, namelijk of artikel 30, lid 2, onder e), van richtlijn 2001/14 aldus moet worden uitgelegd dat een spoorwegonderneming die gebruikmaakt of voornemens is gebruik te maken van spoorweginfrastructuur daarbij het recht wordt toegekend om deel te nemen aan een procedure gevoerd door de toezichthoudende instantie strekkende tot vaststelling van de hoogte van de eenheidstarieven voor het basisrecht voor toegang tot de spoorweginfrastructuur door de beheerder ervan, is dus gerechtvaardigd.
- 29 Als uit artikel 30, lid 2, onder e), van richtlijn 2001/14 echter geen recht voor de vervoerder kan worden afgeleid om deel te nemen aan de procedure die leidt tot een besluit tot goedkeuring van de eenheidstarieven voor het basisrecht, is een tweede prejudiciële vraag gerechtvaardigd: moet dan artikel 30, leden 5 en 6, van richtlijn 2001/14 aldus worden uitgelegd dat een spoorwegonderneming die gebruikmaakt of voornemens is gebruik te maken van spoorweginfrastructuur daarbij het recht wordt toegekend om een besluit van de toezichthoudende instantie te betwisten waarbij de hoogte van de door de beheerder van de

spoorweginfrastructuur vastgestelde eenheidstarieven voor het basisrecht voor toegang tot die infrastructuur wordt goedgekeurd?

- 30 Aan de hand van het antwoord op deze vragen kan de verwijzende rechter beslissen of verzoekster in deze zaak een rechtsbelang heeft bij een verzoek tot inleiding van een procedure strekkende tot nietigverklaring van een besluit tot goedkeuring van de eenheidstarieven voor het basisrecht, met name ook of zij hoe dan ook partij kan zijn bij een dergelijke procedure of enkel het recht heeft dit soort besluiten te betwisten indien zij aantoont dat het besluit tot goedkeuring van de eenheidstarieven voor het basisrecht haar rechten schendt.
- 31 De uiteengezette twijfels rechtvaardigen een prejudiciële verwijzing. De beoordeling door de verwijzende rechter of het besluit van de toezichthoudende instantie (de Prezes UTK) waarbij de spoorwegvervoerder het recht is ontzegd om het bestuurlijke besluit tot goedkeuring van de eenheidstarieven te betwisten, rechtmatig is, hangt af van het antwoord van het Hof. Een prejudiciële beslissing is noodzakelijk met het oog op de beslechting van de voor de verwijzende rechter aanhangige zaak.
- 32 De verwijzende rechter twijfelt namelijk of de spoorwegvervoerder, hoewel de nationale bepalingen een vervoerder geen enkele vorm van doeltreffende voorziening tegen de hoogte van het bij bestuurlijk besluit vastgestelde eenheidstarief voor het basisrecht bieden, niettemin ten minste een recht moet worden toegekend om dit bestuurlijke besluit van de toezichthoudende instantie (waarbij de eenheidstarieven voor het basisrecht zijn goedgekeurd) te betwisten door een rechtsbelang rechtstreeks uit artikel 30, lid 2, van richtlijn 2001/14 af te leiden.