Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 24ης Φεβρουαρίου 2022*

«Προδικαστική παραπομπή – Σιδηροδρομικές μεταφορές – Οδηγία 2001/14/ΕΚ – Άρθρο 4 – Καθορισμός των τελών υποδομής με απόφαση του διαχειριστή – Άρθρο 30, παράγραφος 2 – Δικαίωμα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων για άσκηση διοικητικής προσφυγής – Άρθρο 30, παράγραφος 6 – Δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων του ρυθμιστικού φορέα»

Στην υπόθεση C-563/20,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Sąd Okręgowy w Warszawie (περιφερειακό δικαστήριο Βαρσοβίας, Πολωνία) με απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 28 Οκτωβρίου 2020, στο πλαίσιο της δίκης

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

κατά

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Λυκούργο, πρόεδρο τμήματος, S. Rodin, J.-C. Bonichot (εισηγητή), L. S. Rossi και O. Spineanu-Matei, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η ORLEN KolTrans sp. z o.o., εκπροσωπούμενη από τον A. Salbert, radca prawny,

– ο Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, εκπροσωπούμενος από τον M. Trela, radca prawny,

– η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πολωνική.

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις B. Sasinowska και C. Vrignon και τον S. L. Kalėda,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 30, παράγραφοι 2, 5 και 6, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ 2001, L 75, σ. 29), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 44) (στο εξής: οδηγία 2001/14).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της ORLEN KolTrans sp. z o.o., σιδηροδρομικής επιχείρησης με έδρα το Płock (Πολωνία), και του Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (προέδρου του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών, στο εξής: πρόεδρος του UTK) σχετικά με τον προσδιορισμό του επιπέδου των τελών χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής της PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (στο εξής: PKP PLK) στην Πολωνία.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 5, 11, 12, 16 και 20 της οδηγίας 2001/14 έχουν ως εξής:

«(5) Για να εξασφαλιστεί διαφάνεια και πρόσβαση χωρίς διακρίσεις στη σιδηροδρομική υποδομή για όλες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, όλες οι αναγκαίες πληροφορίες που απαιτούνται για τη χρησιμοποίηση των δικαιωμάτων πρόσβασης πρέπει να δημοσιεύονται σε μια δήλωση δικτύου.

[…]

(11) Τα συστήματα χρέωσης τελών και κατανομής της χωρητικότητας θα πρέπει να επιτρέπουν την ισότιμη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση σε όλες τις επιχειρήσεις και να επιδιώκουν, στο μέτρο του δυνατού, να ικανοποιούν τις ανάγκες όλων των χρηστών και τύπων κίνησης με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο.

(12) Εντός του πλαισίου που θέτουν τα κράτη μέλη, τα συστήματα χρέωσης τελών και κατανομής της χωρητικότητας, θα πρέπει να ενθαρρύνουν τους διαχειριστές σιδηροδρομικής υποδομής να βελτιστοποιούν τη χρήση της υποδομής τους.

[…]

(16) Τα συστήματα χρέωσης τελών και κατανομής της χωρητικότητας θα πρέπει να επιτρέπουν το θεμιτό ανταγωνισμό κατά την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών.

[…]

(20) Είναι σκόπιμο να αφεθεί κάποιος βαθμός ευελιξίας στους διαχειριστές υποδομών για να επιτραπεί η αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση του δικτύου υποδομής.»

4 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας:

«Η παρούσα οδηγία αφορά τις αρχές και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για τον καθορισμό και τη χρέωση τελών σιδηροδρομικής υποδομής καθώς και την κατανομή της χωρητικότητας σιδηροδρομικής υποδομής.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι τα συστήματα χρέωσης και κατανομής χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής ακολουθούν τις αρχές που θέτει η παρούσα οδηγία και επιτρέπουν, με τον τρόπο αυτό, στο διαχειριστή υποδομής να διαθέσει στην αγορά και να κάνει τη βέλτιστη αποτελεσματική χρήση της διαθέσιμης χωρητικότητας υποδομής.»

5 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας περιέχει ορισμούς. Έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[…]

β) “αιτών”: η αδειούχος σιδηροδρομική επιχείρηση […] που ενδιαφέρ[εται], για σκοπούς παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή για εμπορικούς σκοπούς, να προσφέρ[ει] χωρητικότητα υποδομής […] για την εκμετάλλευση σιδηροδρομικών υπηρεσιών, στο έδαφός [της]·

[…]

η) “διαχειριστής υποδομής”: οποιοσδήποτε φορέας ή επιχείρηση που είναι υπεύθυνος κυρίως για την εγκατάσταση και τη συντήρηση της σιδηροδρομικής υποδομής. Η έννοια αυτή μπορεί να περιλαμβάνει και τη διαχείριση των συστημάτων ελέγχου και ασφαλείας της υποδομής. Τα καθήκοντα του διαχειριστή της υποδομής ενός δικτύου ή ενός μέρους δικτύου μπορούν να ανατίθενται σε διαφορετικούς φορείς ή επιχειρήσεις·

[…]

ια) “σιδηροδρομική επιχείρηση”: κάθε ιδιωτική ή δημόσια επιχείρηση, που έχει λάβει άδεια βάσει της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας και της οποίας η κύρια δραστηριότητα είναι η παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς εμπορευμάτων και/ή επιβατών, υπό την προϋπόθεση ότι η επιχείρηση αυτή εξασφαλίζει υποχρεωτικά και την έλξη. Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει επίσης και τις επιχειρήσεις που παρέχουν μόνον έλξη·

[…]».

6 Στο κεφάλαιο ΙΙ της ίδιας οδηγίας, το οποίο αφορά τα τέλη υποδομής, το άρθρο 4, το οποίο τιτλοφορείται «Θέσπιση, καθορισμός και είσπραξη τελών», προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη καθιερώνουν πλαίσιο χρέωσης σεβόμενα τη διαχειριστική ανεξαρτησία που αναφέρεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ.

Υπό την επιφύλαξη του εν λόγω όρου περί διαχειριστικής ανεξαρτησίας, τα κράτη μέλη καθορίζουν επίσης συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης, ή αναθέτουν την αρμοδιότητα αυτή στο διαχειριστή υποδομής. Ο καθορισμός του τέλους για τη χρήση υποδομής και η είσπραξη αυτού του τέλους, διενεργούνται από το διαχειριστή υποδομής.

[…]

4. Εκτός από τις περιπτώσεις ειδικών ρυθμίσεων δυνάμει του άρθρου 8 παράγραφος 2, οι διαχειριστές υποδομής εξασφαλίζουν ότι το χρησιμοποιούμενο σύστημα χρέωσης βασίζεται στις ίδιες αρχές για το σύνολο του δικτύου τους.

5. Οι διαχειριστές υποδομής εξασφαλίζουν ότι η εφαρμογή του συστήματος χρέωσης συνεπάγεται ισότιμα και αμερόληπτα τέλη για διαφορετικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που εκτελούν υπηρεσίες ισότιμου χαρακτήρα σε παρόμοια τμήματα της αγοράς και ότι τα πραγματικά επιβαλλόμενα τέλη συμφωνούν με τους κανόνες που καθορίζονται στη δήλωση δικτύου.

[…]»

7 Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 ορίζει τα εξής:

«Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν, χωρίς διακρίσεις, δικαίωμα πρόσβασης στην ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών, που περιγράφονται στο παράρτημα ΙΙ. Οι υπηρεσίες που περιγράφονται στο παράρτημα ΙΙ, σημείο 2 παρέχονται χωρίς διακρίσεις, ενώ οι αιτήσεις των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων μπορούν να απορρίπτονται μόνον εφόσον υφίστανται βιώσιμες εναλλακτικές επιλογές υπό τους όρους της αγοράς. Εάν οι υπηρεσίες δεν παρέχονται από ένα διαχειριστή υποδομής, ο πάροχος της “κύριας υποδομής” καταβάλλει κάθε εύλογη προσπάθεια για να διευκολύνει την παροχή των υπηρεσιών αυτών.»

8 Το άρθρο 6 της οδηγίας, το οποίο αφορά το κόστος υποδομής και τους λογαριασμούς, ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη θέτουν προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων κατά περίπτωση και προκαταβολών, ώστε να εξασφαλίζεται ότι, υπό κανονικές επιχειρηματικές συνθήκες, και για εύλογο χρονικό διάστημα, οι λογαριασμοί ενός διαχειριστή υποδομής, πρέπει τουλάχιστον να ισοσκελίζουν τα έσοδα από τα τέλη υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση έναντι των δαπανών υποδομής.

[…]

2. Στους διαχειριστές υποδομής […] παρέχονται κίνητρα για τη μείωση του κόστους παροχής της υποδομής και του επιπέδου τελών πρόσβασης.

3. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η διάταξη της παραγράφου 2 εφαρμόζεται, είτε μέσω συμβατικής συμφωνίας μεταξύ της αρμόδιας αρχής και του διαχειριστή υποδομής που να

καλύπτει περίοδο τουλάχιστον τριών ετών και να προβλέπει την κρατική χρηματοδότηση, είτε μέσω της θέσπισης κατάλληλων ρυθμιστικών μέτρων με τις δέουσες εξουσίες.

[…]

5. Καθορίζεται μέθοδος για τον επιμερισμό του κόστους. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν προηγούμενη έγκριση. Η μέθοδος αυτή θα πρέπει να αναπροσαρμόζεται από καιρού εις καιρόν σύμφωνα προς την καλύτερη διεθνή πρακτική.»

9 Κατά το άρθρο 7 της ως άνω οδηγίας, σχετικά με τις αρχές χρέωσης:

«1. Τα τέλη για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής καταβάλλονται στο διαχειριστή υποδομής και χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του.

[…]

3. Με την επιφύλαξη των παραγράφων 4 ή 5 ή του άρθρου 8, το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών, ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών.

[…]

7. Η παροχή υπηρεσιών που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ, σημείο 2, δεν καλύπτεται από το παρόν άρθρο. Με την επιφύλαξη των ανωτέρω, κατά τον καθορισμό των τιμών για τις αναφερόμενες στο παράρτημα ΙΙ, σημείο 2, υπηρεσίες, λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση που επικρατεί στις σιδηροδρομικές μεταφορές όσον αφορά τον ανταγωνισμό.

[…]»

10 Τα άρθρα 8 έως 12 της ίδιας οδηγίας προβλέπουν, αντιστοίχως, εξαιρέσεις από τις αρχές χρέωσης, τη δυνατότητα παροχής εκπτώσεων επί των τελών υποδομής, σύστημα αποζημίωσης για ορισμένα κόστη, σύστημα επιδόσεων, καθώς και τη δυνατότητα επιβολής τέλους κράτησης χωρητικότητας.

11 Στο κεφάλαιο ΙΙΙ της οδηγίας 2001/14, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής, περιλαμβάνεται το άρθρο 17, του οποίου η παράγραφος 1 έχει ως εξής:

«Με την επιφύλαξη των άρθρων 81, 82 και 86 της συνθήκης, είναι δυνατό να συναφθεί συμφωνία-πλαίσιο με αιτούντα. Η εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο καθορίζει τα χαρακτηριστικά της χωρητικότητας υποδομής που απαιτούνται από τον αιτούντα […]. Η συμφωνία-πλαίσιο δεν καθορίζει λεπτομερώς μια σιδηροδρομική διαδρομή, αλλά είναι τέτοια ώστε να επιδιώκει την ικανοποίηση των νόμιμων εμπορικών αναγκών του αιτούντος. Ένα κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί προηγούμενη έγκριση για την εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο από το ρυθμιστικό φορέα που αναφέρεται στο άρθρο 30 της παρούσας οδηγίας.»

12 Το άρθρο 26 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Σχέδιο βελτίωσης της χωρητικότητας», ορίζει τα εξής:

«1. Εντός έξι μηνών από την ολοκλήρωση μιας ανάλυσης της χωρητικότητας, ο διαχειριστής υποδομής καταρτίζει σχέδιο βελτίωσης χωρητικότητας.

2. Το σχέδιο βελτίωσης της χωρητικότητας καταρτίζεται μετά από διαβούλευση με τους χρήστες της σχετικής κορεσμένης υποδομής.

Εντοπίζει:

[…]

δ) τις εναλλακτικές επιλογές και το κόστος των βελτιώσεων της χωρητικότητας, συμπεριλαμβανομένων πιθανών μεταβολών των τελών πρόσβασης.

Βάσει ανάλυσης κόστους-ωφελειών των αναφερόμενων πιθανών μέτρων, καθορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να ενισχυθεί η χωρητικότητα υποδομής, συμπεριλαμβανομένου χρονοδιαγράμματος για την εφαρμογή των μέτρων.

Για το σχέδιο αυτό, μπορεί να απαιτείται η προηγούμενη έγκριση του κράτους μέλους.

[…]»

13 Το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ρυθμιστικός φορέας», προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 21 παράγραφος 6, τα κράτη μέλη ορίζουν ρυθμιστικό φορέα. Ο φορέας αυτός, ο οποίος μπορεί να είναι το υπουργείο που είναι αρμόδιο για θέματα μεταφορών ή οποιοσδήποτε άλλος φορέας, είναι ανεξάρτητος στην οργάνωση, τις αποφάσεις χρηματοδότησης, τη νομική μορφή και τη λήψη αποφάσεων από οποιονδήποτε διαχειριστή υποδομής, φορέα χρέωσης, φορέα κατανομής ή αιτούντα. Είναι, επιπλέον, λειτουργικά ανεξάρτητο[ς] από κάθε αρμόδια αρχή που συμμετέχει στην ανάθεση σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Ο φορέας λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές που αναφέρονται στο παρόν άρθρο, κατά το οποίο οι προσφυγές και το ρυθμιστικό έργο είναι δυνατό να ανατίθενται σε χωριστά όργανα.

2. Ένας αιτών έχει το δικαίωμα άσκησης προσφυγής στον ρυθμιστικό φορέα, εάν πιστεύει ότι δεν έχει υποστεί δίκαιη μεταχείριση, ότι έχει υποστεί διακρίσεις ή ότι έχει με άλλο τρόπο αδικηθεί, ιδιαίτερα εναντίον αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής ή, αν συντρέχει η περίπτωση, της σιδηροδρομικής επιχείρησης, σχετικά με:

[…]

δ) το καθεστώς χρέωσης·

ε) το επίπεδο ή τη διάρθρωση των [τελών] υποδομής που απαιτούνται, ή μπορεί να απαιτούνται, να πληρωθούν·

[…]

3. Ο ρυθμιστικός φορέας εξασφαλίζει ότι τα τέλη που επιβάλλονται από το διαχειριστή υποδομής συμφωνούν με το κεφάλαιο ΙΙ και δεν εισάγουν διακρίσεις. Διαπραγμάτευση μεταξύ των αιτούντων και ενός διαχειριστή υποδομής σχετικά με το επίπεδο των τελών υποδομής, επιτρέπεται μόνο εφόσον συντελείται υπό την επίβλεψη του ρυθμιστικού φορέα. Ο ρυθμιστικός

φορέας παρεμβαίνει εάν οι διαπραγματεύσεις είναι πιθανό να αντίκεινται στις απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας.

4. Ο ρυθμιστικός φορέας έχει την εξουσία να ζητεί σχετικές πληροφορίες από το διαχειριστή υποδομής, τους αιτούντες και τυχόν τρίτα μέρη που εμπλέκονται εντός του συγκεκριμένου κράτους μέλους, οι οποίες πρέπει να παρέχονται χωρίς άσκοπη καθυστέρηση.

5. Ο ρυθμιστικός φορέας είναι υποχρεωμένος να αποφασίζει για τις καταγγελίες και να λαμβάνει μέτρα ώστε να διορθωθεί η κατάσταση εντός, το πολύ, δύο μηνών από τη λήψη όλων των πληροφοριών.

Παρά την παράγραφο 6, απόφαση του ρυθμιστικού φορέα είναι δεσμευτική για όλα τα μέρη που καλύπτει.

Σε περίπτωση προσφυγής επί αρνήσεως παροχής χωρητικότητας υποδομής, ή επί των όρων προσφοράς χωρητικότητας, ο ρυθμιστικός φορέας είτε επιβεβαιώνει ότι δεν απαιτείται τροποποίηση της απόφασης του διαχειριστή υποδομής, είτε ζητά τροποποίηση αυτής της απόφασης, σύμφωνα με υποδείξεις που προσδιορίζει ο ρυθμιστικός φορέας.

6. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε να εξασφαλίζουν ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται από το ρυθμιστικό φορέα, υπόκεινται σε δικαστική προσφυγή.»

14 Το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υπηρεσίες που παρέχονται στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις», ορίζει στα σημεία 1 και 2 τα εξής:

«1. Η ελάχιστη δέσμη πρόσβασης περιλαμβάνει:

α) διεκπεραίωση αιτήσεων χωρητικότητας υποδομής·

[…]

2. Η τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών και η παροχή υπηρεσιών περιλαμβάνει:

α) τη χρησιμοποίηση εξοπλισμού παροχής ηλεκτρισμού για το ρεύμα έλξης, όπου συντρέχει η περίπτωση·

[…]».

Το πολωνικό δίκαιο

Ο κώδικας διοικητικής διαδικασίας

15 Ο ustawa kodeks postępowania administracyjnego (νόμος περί θεσπίσεως κώδικα διοικητικής διαδικασίας), της 14ης Ιουνίου 1960 (Dz. U του 2013, θέση 267) (στο εξής: κώδικας διοικητικής διαδικασίας), ορίζει στο άρθρο 28 τα εξής:

«Την ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία έχει κάθε πρόσωπο του οποίου έννομο συμφέρον ή υποχρέωση αποτελεί αντικείμενο της διαδικασίας ή το οποίο, λόγω του ότι έχει έννομο συμφέρον ή υποχρέωση, ζητεί την παρέμβαση αρχής.»

16 Το άρθρο 61 του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«Η διοικητική διαδικασία κινείται κατόπιν αίτησης μετέχοντος σε αυτή ή αυτεπαγγέλτως.»

17 Το άρθρο 61a, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου έχει ως εξής:

«Εάν η αίτηση του άρθρου 61 υποβάλλεται από πρόσωπο το οποίο δεν έχει την ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία η εάν η κίνηση διαδικασίας δεν είναι δυνατή για άλλους νόμιμους λόγους, η δημόσια διοικητική αρχή αρνείται με απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία […]».

18 Το άρθρο 157, παράγραφος 2, του ίδιου νόμου προβλέπει τα εξής:

«Η διαδικασία για την ακύρωση της αποφάσεως κινείται κατόπιν αιτήσεως μετέχοντος στη διοικητική διαδικασία ή αυτεπαγγέλτως.»

Ο νόμος περί σιδηροδρομικών μεταφορών

19 Ο ustawa o transporcie kolejowym (νόμος περί σιδηροδρομικών μεταφορών), της 28ης Μαρτίου 2003 (Dz. U. του 2013, θέση 1594), ορίζει στο άρθρο 13, παράγραφοι 1 και 6, τα εξής:

«1. Στο πλαίσιο της ρύθμισης των σιδηροδρομικών μεταφορών, ο πρόεδρος του [Οργανισμού Σιδηροδρομικών μεταφορών (UTK)] είναι αρμόδιος […]:

1) για την έγκριση και τον συντονισμό των τελών χρήσης των διαδρομών της σιδηροδρομικής υποδομής που κατανεμήθηκαν, κατόπιν ελέγχου της συμφωνίας των τελών με τους κανόνες που διέπουν τον καθορισμό τους·

[…]

4) για τον έλεγχο του ορθού εκ μέρους του διαχειριστή καθορισμού των βασικών τελών για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής και των πρόσθετων τελών για την παροχή πρόσθετων υπηρεσιών·

5) για την εξέταση των διοικητικών προσφυγών των σιδηροδρομικών μεταφορέων οι οποίες αφορούν:

[…]
b) την κατανομή διαδρομών και τα τέλη χρήσης σιδηροδρομικής υποδομής·

[…]

6. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση ρυθμίσεων, αποφάσεων ή διατάξεων στον τομέα των σιδηροδρόμων, ο πρόεδρος του UTK εκδίδει απόφαση με την οποία προσδιορίζει την έκταση της παράβασης και τάσσει προθεσμία για τη θεραπεία της παρατυπίας.»

20 Το άρθρο 29, παράγραφοι 3 και 4, του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«3. Ο σιδηροδρομικός μεταφορέας αποκτά το δικαίωμα χρήσης των διαδρομών που κατανεμήθηκαν και οι οποίες καθορίζονται στον πίνακα δρομολογίων κατόπιν σύναψης σχετικής συμφωνίας με τον διαχειριστή.

4. Για τη διάθεση της σιδηροδρομικής υποδομής, ο διαχειριστής της εισπράττει τα τέλη του άρθρου 33.»

21 Το άρθρο 33 του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Ο διαχειριστής καθορίζει το ύψος των τελών που οφείλουν οι σιδηροδρομικοί μεταφορείς για τη χρήση της υποδομής.

[…]

6. Ο διαχειριστής υποχρεούται να δημοσιεύει […] το ύψος και το είδος των συντελεστών του βασικού τέλους και των πρόσθετων χρεώσεων.

7. Οι συντελεστές μονάδας βασικού τέλους και πρόσθετων χρεώσεων, εκτός των τελών χρήσης του ρεύματος έλξης, καθώς και οι υπολογισμοί από τους οποίους προκύπτει το τελικό ποσό των εν λόγω τελών και χρεώσεων διαβιβάζονται στον πρόεδρο του UTK.

8. Ο πρόεδρος του UTK εγκρίνει τους συντελεστές της παραγράφου 7 εντός προθεσμίας 30 ημερών από την παραλαβή τους ή, εφόσον διαπιστώσει παραβάσεις των κανόνων οι οποίοι διαλαμβάνονται στις παραγράφους 2 έως 6, στο άρθρο 34 ή στις διατάξεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 35, αρνείται να προβεί στην έγκρισή τους.»

Η κανονιστική απόφαση περί των προϋποθέσεων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και χρήσης της

22 Η rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (απόφαση του Υπουργού Υποδομών περί των προϋποθέσεων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και χρήσης της), της 27ης Φεβρουαρίου 2009 (Dz. U. του 2009, αριθ. 35, θέση 274), προβλέπει στο άρθρο 16 τα ακόλουθα:

«1. Ο διαχειριστής, το αργότερο 9 μήνες πριν από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του πίνακα δρομολογίων των συρμών, υποβάλει προς έγκριση στον πρόεδρο του UTK πρόταση η οποία αφορά:

1) τους συντελεστές μονάδας βασικού τέλους·

2) τους συντελεστές των τελών για τις υπηρεσίες του μέρους II του παραρτήματος του νόμου.

[…]

3. Εφόσον το ζητήσει ο μεταφορέας, ο διαχειριστής οφείλει να θέσει υπόψη του την υποβληθείσα κατά την παράγραφο 1 πρόταση και τον κατάλογο της παραγράφου 2.

[…]»

23 Το άρθρο 17, παράγραφος 1, της εν λόγω απόφασης προβλέπει τα εξής:

«Ο πρόεδρος του UTK μπορεί να αρνηθεί την έγκριση της υποβληθείσας σε αυτόν πρότασης του άρθρου 16, παράγραφος 1, μόνον εφόσον αυτή εκπονήθηκε κατά παράβαση των διαλαμβανόμενων στο άρθρο 33, παράγραφος 8, του νόμου [περί σιδηροδρομικών μεταφορών] διατάξεων.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

24 Η ORLEN KolTrans είναι επιχείρηση με έδρα την Πολωνία και δραστηριοποιείται, μεταξύ άλλων, στις σιδηροδρομικές μεταφορές εμπορευμάτων. Για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα χρησιμοποιεί σιδηροδρομική υποδομή του διαχειριστή, και συγκεκριμένα της PKP PLK.

25 Η PKP PLK διαβίβασε στον ρυθμιστικό φορέα της Πολωνίας, ήτοι στον UTK, ο οποίος ιδρύθηκε δυνάμει του άρθρου 30 της οδηγίας 2001/14, πρόταση τροποποίησης των συντελεστών μονάδας βασικού τέλους ελάχιστης πρόσβασης στην υποδομή της. Οι συντελεστές αυτοί είναι μία από τις μεταβλητές βάσει των οποίων ο διαχειριστής της υποδομής καθορίζει το ύψος των τελών που οφείλουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής. Με απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2010 (στο εξής: εγκριτική απόφαση του 2010), ο πρόεδρος του UTK ενέκρινε την εν λόγω πρόταση τροποποίησης.

26 Με βάση την ως άνω απόφαση, η PKP PLK εφάρμοσε τους νέους συντελεστές μονάδας για τον καθορισμό του ύψους των καταβλητέων από την ORLEN KolTrans τελών υποδομής, σύμφωνα με τη συναφθείσα μεταξύ των δύο επιχειρήσεων σύμβαση.

27 Με την απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), το Δικαστήριο έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, επιτρέποντας να περιλαμβάνονται στον υπολογισμό των τελών που εισπράττονται για τη δέσμη ελάχιστων παροχών και την τροχαία πρόσβαση στις σιδηροδρομικές υποδομές δαπάνες που δεν μπορούν να θεωρηθούν άμεσα συναρτώμενες με την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, αντιστοίχως, από το άρθρο 6, παράγραφος 2, και από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14.

28 Μετά την έκδοση της ως άνω απόφασης, η ORLEN KolTrans επανεξέτασε τα τέλη που κατέβαλλε στην PKP PLK. Θεωρώντας ότι ο τρόπος υπολογισμού των εν λόγω τελών αντέκειτο στην οδηγία 2001/14, ζήτησε από τον πρόεδρο του UTK, με έγγραφο της 7ης Απριλίου 2014, να κινήσει διοικητική διαδικασία, κατά την έννοια του κώδικα διοικητικής διαδικασίας, για την ακύρωση της εγκριτικής απόφασης του 2010.

29 Με διάταξη της 11ης Ιουνίου 2014, ο πρόεδρος του UTK απέρριψε το ως άνω αίτημα με την αιτιολογία ότι, κατ' εφαρμογήν του κώδικα διοικητικής διαδικασίας, η ORLEN KolTrans δεν είχε την ιδιότητα του «μετέχοντος» στη διαδικασία έγκρισης των συντελεστών μονάδας του βασικού τέλους και, κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να ζητήσει την ακύρωση της εγκριτικής απόφασης του 2010, ακόμη και στην περίπτωση που η τελευταία αντέκειτο στο δίκαιο της Ένωσης.

30 Η ORLEN KolTrans άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της διάταξης της 11ης Ιουνίου 2014 ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι του Sąd Okręgowy w Warszawie (περιφερειακού δικαστηρίου Βαρσοβίας, Πολωνία). Στο πλαίσιο της προσφυγής αυτής, επιδιώκει τον έλεγχο του κύρους της εγκριτικής απόφασης του 2010, η οποία, λαμβανομένης υπόψη της απόφασης της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), εκδόθηκε, κατά την άποψη της, κατά παράβαση των διατάξεων της οδηγίας 2001/14.

31 Η εν λόγω επιχείρηση άσκησε ταυτοχρόνως αγωγή αποζημιώσεως κατά του Πολωνικού Δημοσίου, επικαλούμενη ότι η πλημμελής μεταφορά της οδηγίας 2001/14 στο εσωτερικό δίκαιο προκάλεσε ζημία λόγω της καταβολής υπερβολικά υψηλών τελών υποδομής. Παρόμοιες αγωγές άσκησαν και άλλες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Το Sąd Najwyższy (Ανώτατο Δικαστήριο, Πολωνία), το οποίο επιλήφθηκε μίας εκ των υποθέσεων αυτών, αποφάσισε να αναστείλει την

ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει, στις 3 Μαρτίου 2020, προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να κριθεί αν σιδηροδρομική επιχείρηση μπορεί, χωρίς να έχει ελεγχθεί η απόφαση του ρυθμιστικού φορέα από το αρμόδιο δικαστήριο, να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά κράτους μέλους για πλημμελή εφαρμογή της οδηγίας 2001/14. Το Δικαστήριο απάντησε στα ερωτήματα αυτά με την απόφαση της 8ης Ιουλίου 2021, Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553).

32 Το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει, εξάλλου, ότι το Δικαστήριο, με την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), έκρινε ότι η οδηγία 2001/14 αντιτίθεται στον κατά περίπτωση έλεγχο από τα τακτικά δικαστήρια του κατά πόσον τα τέλη χρήσεως της σιδηροδρομικής υποδομής είναι δίκαια και στην εξουσία τους να αναπροσαρμόσουν το ύψος των τελών αυτών, ανεξαρτήτως της εποπτείας την οποία ασκεί ο ρυθμιστικός φορέας που προβλέπεται στο άρθρο 30 της εν λόγω οδηγίας.

33 Στο πλαίσιο αυτό το αιτούν δικαστήριο, υπογραμμίζει ότι, βάσει του πολωνικού δικαίου, είναι αρμόδιο να εκδικάζει προσφυγές κατά των αποφάσεων του ρυθμιστικού φορέα.

34 Όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2001/14, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, στην Πολωνία, ο διαχειριστής της σιδηροδρομικής υποδομής υποβάλλει στον ρυθμιστικό φορέα προς έγκριση τους συντελεστές μονάδας βασικού τέλους. Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δεν μετέχουν στη διαδικασία αυτή και δεν μπορούν να προσβάλουν τις εγκριτικές αποφάσεις που εκδίδει ο πρόεδρος του UTK.

35 Βεβαίως, το άρθρο 13, παράγραφος 1, σημείο 5, στοιχείο β′, του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών επιτρέπει την άσκηση διοικητικής προσφυγής ενώπιον του ρυθμιστικού φορέα σχετικά με τα τέλη υποδομής τα οποία απαιτεί ο διαχειριστής. Πέραν τούτου, κατά την παράγραφο 6 του εν λόγω άρθρου, σε περίπτωση παράβασης ρυθμίσεων, αποφάσεων ή διατάξεων στον τομέα των σιδηροδρόμων, ο πρόεδρος του UTK εκδίδει απόφαση με την οποία προσδιορίζει την έκταση της παράβασης και τάσσει προθεσμία για την άρση της. Εντούτοις, η εφαρμογή των διατάξεων αυτών του πολωνικού δικαίου δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επανεξέταση των συντελεστών μονάδας βασικού τέλους τους οποίους έχει εγκρίνει ο ρυθμιστικός φορέας.

36 Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι, σύμφωνα με τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας, μόνον τα πρόσωπα τα οποία έχουν την ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία μπορούν να ζητήσουν την ακύρωση απόφασης. Δεδομένου ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δεν μετέχουν στη διαδικασία έγκρισης των συντελεστών μονάδας βασικού τέλους, δεν διαθέτουν, κατά το δικαστήριο αυτό, αποτελεσματικό μέσο έννομης προστασίας για την αμφισβήτηση του ύψους των εν λόγω συντελεστών.

37 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 παρέχει στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δικαίωμα προσβολής των αποφάσεων του προέδρου του UTK για την έγκριση των συντελεστών μονάδας βασικού τέλους. Θεωρεί ότι ένα τέτοιο δικαίωμα θα μπορούσε να συναχθεί, αφενός, από την παράγραφο 2, στοιχείο ε′, του εν λόγω άρθρου, εφόσον η διάταξη αυτή ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτεί την αναγνώριση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων ως μετεχουσών στη διαδικασία έγκρισης των συντελεστών μονάδας βασικού τέλους. Αφετέρου, αν αποδειχθεί ότι η εγκριτική απόφαση είναι δυνατόν να παραβιάζει τα δικαιώματα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, δικαίωμα προσφυγής θα μπορούσε να συναχθεί από τις παραγράφους 5 και 6 του ίδιου άρθρου.

38 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Sąd Okręgowy w Warszawie (περιφερειακό δικαστήριο Βαρσοβίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 30, παράγραφος 2, στοιχείο ε΄, της οδηγίας [2001/14] την έννοια ότι παρέχει σε σιδηροδρομική επιχείρηση, η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή, το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία που διεξάγει ο ρυθμιστικός φορέας για τον καθορισμό, από τον διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής, του ύψους των τελών πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα, έχει το άρθρο 30, παράγραφοι 5 και 6, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ την έννοια ότι παρέχει σε σιδηροδρομική επιχείρηση, η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή, το δικαίωμα προσβολής της απόφασης του ρυθμιστικού φορέα περί έγκρισης του ύψους των τελών που καθορίζει ο διαχειριστής της σιδηροδρομικής υποδομής για την πρόσβαση στην υποδομή αυτή;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

39 Επισημαίνεται ότι, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, ο νόμος περί σιδηροδρομικών μεταφορών προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι μία από τις μεταβλητές βάσει των οποίων ο διαχειριστής της υποδομής καθορίζει το ύψος των καταβλητέων από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις τελών υποδομής, ήτοι οι συντελεστές μονάδας βασικού τέλους ελάχιστης πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή, πρέπει να εγκρίνεται από τον πρόεδρο του UTK.

40 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει επίσης ότι, κατά το πολωνικό δίκαιο, το δικαίωμα να ζητήσουν την ακύρωση απόφασης με την οποία εγκρίνονται οι εν λόγω συντελεστές έχουν μόνον πρόσωπα στα οποία, σύμφωνα με τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας, αναγνωρίζεται η ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία έγκρισης.

41 Συνεπώς, σιδηροδρομικές επιχειρήσεις οι οποίες, όπως η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, χρησιμοποιούν ή προτίθενται να χρησιμοποιήσουν τις σιδηροδρομικές υποδομές δεν μπορούν να αμφισβητήσουν τους συντελεστές μονάδας βασικούς τέλους τους οποίους καθορίζει ο ρυθμιστικός φορέας, δεδομένου ότι δεν έχουν την ιδιότητα του «μετέχοντος στη διαδικασία», ιδιότητα η οποία απαιτείται από το πολωνικό δίκαιο προκειμένου να υπάρχει η δυνατότητα άσκησης προς τον σκοπό αυτόν ένδικης προσφυγής. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 έχει την έννοια ότι πρέπει να αναγνωρίζεται η ιδιότητα του «μετέχοντος στη διαδικασία» στις επιχειρήσεις αυτές ή αν πρέπει να έχουν τη δυνατότητα άσκησης ένδικης προσφυγής, χωρίς καν να τους αναγνωρίζεται η ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

42 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 30, παράγραφος 2, στοιχείο ε', της οδηγίας 2001/14 έχει την έννοια ότι σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή πρέπει να έχει τη δυνατότητα συμμετοχής σε διαδικασία την οποία διεξάγει ο ρυθμιστικός φορέας προς τον σκοπό έκδοσης απόφασης σχετικά με την έγκριση ή απόρριψη των προτεινόμενων από τον διαχειριστή της υποδομής συντελεστών μονάδας βασικού τέλους ελάχιστης πρόσβασης στην υποδομή, δυνατότητα η οποία της απονέμει την ιδιότητα της μετέχουσας σε τέτοια διαδικασία.

43 Συναφώς, επισημαίνεται ότι ούτε το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 ούτε άλλη διάταξη της ίδιας οδηγίας προβλέπει διαδικασία έγκρισης των τελών υποδομής ή των μεταβλητών βάσει των οποίων καθορίζονται τα εν λόγω τέλη.

44 Ειδικότερα, καμία διάταξη του κεφαλαίου ΙΙ της οδηγίας 2001/14, το οποίο αφορά τα τέλη υποδομής, δεν θεσπίζει τέτοια διαδικασία έγκρισης.

45 Βεβαίως, το άρθρο 6, παράγραφος 5, της ως άνω οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν προηγούμενη έγκριση της «μεθόδου για τον επιμερισμό του κόστους». Εντούτοις, όπως προκύπτει από τις υπόλοιπες παραγράφους του ίδιου άρθρου, η εν λόγω μέθοδος καθιερώνεται για τους σκοπούς λογιστικής παρακολούθησης στο πλαίσιο της οικονομικής στήριξης την οποία μπορούν να παρέχουν τα κράτη μέλη στους διαχειριστές της υποδομής. Δεν αφορά τα τέλη υποδομής.

46 Ομοίως, η διαδικασία έγκρισης που δύναται να θεσπιστεί βάσει του άρθρου 17 της οδηγίας 2001/14, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο ΙΙΙ σχετικά με την κατανομή χωρητικότητας υποδομής, δεν αφορά τον καθορισμό των τελών υποδομής, αλλά τις συμφωνίες-πλαίσια τις οποίες συνάπτουν οι διαχειριστές υποδομής προκειμένου να καθοριστούν τα χαρακτηριστικά χωρητικότητας της υποδομής που απαιτούνται από τον αιτούντα.

47 Το ίδιο ισχύει και για την προηγούμενη έγκριση των σχεδίων ανάπτυξης χωρητικότητας, για την οποία γίνεται λόγος στο άρθρο 26 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επίσης περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο ΙΙΙ αυτής. Μολονότι το εν λόγω σχέδιο περιέχει προβλέψεις όσον αφορά το κόστος ανάπτυξης της χωρητικότητας υποδομής και τον πιθανό αντίκτυπό του στα τέλη υποδομής, δεν μπορεί, εντούτοις, εξ αυτού να συναχθεί ότι προκαθορίζει τα εν λόγω τέλη.

48 Το δε άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14, αφενός, διέπει τις αρμοδιότητες που πρέπει να διαθέτει ο ρυθμιστικός φορέας που ιδρύεται δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού και, αφετέρου, όπως προκύπτει από την παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου, προβλέπει ότι οι αποφάσεις που εκδίδει ο ρυθμιστικός φορέας πρέπει να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.

49 Όσον αφορά τις αρμοδιότητες του ρυθμιστικού φορέα, το άρθρο 30, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 προβλέπει ότι ενώπιόν του μπορούν να προσβληθούν οι αποφάσεις του διαχειριστή της υποδομής, μεταξύ άλλων εκείνες που αφορούν το σύστημα χρέωσης ή το επίπεδο και τη διάρθρωση των τελών υποδομής. Στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου διευκρινίζεται ότι ο ρυθμιστικός φορέας είναι υποχρεωμένος να αποφασίζει για κάθε καταγγελία την οποία λαμβάνει. Εξάλλου, από την παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου προκύπτει ότι είναι καθήκον του φορέα αυτού να εξασφαλίζει ότι τα τέλη που επιβάλλονται από τους διαχειριστές της υποδομής συμφωνούν με τις διατάξεις τις οδηγίας αυτής και να επιβλέπει τη διαπραγμάτευση μεταξύ των

εν λόγω διαχειριστών και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Για την εκπλήρωση των καθηκόντων αυτών, ο ρυθμιστικός φορέας έχει, βάσει του άρθρου 30, παράγραφος 4, της οδηγίας 2001/14, την εξουσία να ζητεί πληροφορίες, μεταξύ άλλων, από τους διαχειριστές υποδομής.

50 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 δεν προβλέπει διαδικασία έγκρισης των τελών υποδομής. Ειδικότερα, οι παράγραφοι 2 έως 5 του άρθρου αυτού δεν απαιτούν να υποβάλλουν οι διαχειριστές υποδομής στον ρυθμιστικό φορέα προς έγκριση τα τέλη υποδομής τα οποία προτίθενται να χρεώσουν ή τις μεταβλητές βάσει των οποίων αυτά υπολογίζονται. Αντιθέτως, οι συγκεκριμένες διατάξεις προβλέπουν απλώς τον έλεγχο των ήδη καθορισμένων τελών, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από την παράγραφο 2 και την παράγραφο 3, πρώτη περίοδος, του εν λόγω άρθρου. Για τον έλεγχο αυτόν αρμόδιος είναι ο ρυθμιστικός φορέας, ο οποίος αποφαίνεται είτε στο πλαίσιο διοικητικής προσφυγής είτε αυτεπαγγέλτως.

51 Εξάλλου, το σύστημα που θεσπίζει η οδηγία 2001/14 αποσκοπεί στη διασφάλιση της διαχειριστικής ανεξαρτησίας του διαχειριστή της υποδομής. Ο τελευταίος οφείλει να χρησιμοποιεί το σύστημα χρέωσης ως μέσο διαχείρισης. Από την αιτιολογική σκέψη 12 της εν λόγω οδηγίας προκύπτει πράγματι ότι, εντός του πλαισίου που θέτουν τα κράτη μέλη, τα συστήματα χρέωσης τελών και κατανομής της χωρητικότητας πρέπει να ενθαρρύνουν τους διαχειριστές σιδηροδρομικής υποδομής να βελτιστοποιούν τη χρήση της υποδομής τους. Για να υπάρχει η δυνατότητα τέτοιας βελτιστοποίησης, οι διαχειριστές πρέπει να διαθέτουν κάποιο βαθμό ευελιξίας, όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 20 της εν λόγω οδηγίας (απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2013, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-556/10, EU:C:2013:116, σκέψη 82).

52 Συναφώς, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 προβλέπει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και του διαχειριστή της υποδομής, όσον αφορά τα συστήματα χρέωσης. Συγκεκριμένα, το κράτος μέλος είναι αρμόδιο να θέτει το πλαίσιο της χρέωσης, ενώ για τον προσδιορισμό του ύψους του τέλους και για την είσπραξή του αρμόδιος είναι ο διαχειριστής της υποδομής, ο οποίος οφείλει να μεριμνά για την εφαρμογή ενιαίων αρχών, όπως προβλέπει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 4, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας (αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 49, και της 28ης Φεβρουαρίου 2013, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-556/10, EU:C:2013:116, σκέψη 84).

53 Απόκειται, επομένως, στους διαχειριστές υποδομής, οι οποίοι υπέχουν την υποχρέωση να καθορίζουν το ύψος των τελών και να τα εισπράττουν χωρίς να προβαίνουν σε διακρίσεις, όχι μόνο να εφαρμόζουν τους όρους χρήσης του σιδηροδρομικού δικτύου με τον ίδιο τρόπο έναντι όλων των χρηστών του δικτύου, αλλά και να διασφαλίζουν ότι τα τέλη που εισπράττονται στην πράξη ανταποκρίνονται στους ως άνω όρους (αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 50, και της 8ης Ιουλίου 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, σκέψη 43).

54 Εφόσον, όπως προκύπτει εκ των ανωτέρω σκέψεων, η οδηγία 2001/14 δεν προβλέπει διαδικασία έγκρισης των τελών υποδομής ή των μεταβλητών βάσει των οποίων αυτά καθορίζονται, δεν θα μπορούσε ούτε και να προβλέπει αν ορισμένο νομικό ή φυσικό πρόσωπο έχει την ιδιότητα του «μετέχοντος» σε μια τέτοια διαδικασία.

55 Εξάλλου, ο χρησιμοποιούμενος στον κώδικα διοικητικής διαδικασίας όρος «μετέχων» στη διαδικασία είναι ξένος προς την οδηγία αυτή. Ειδικότερα, δικαίωμα άσκησης της προβλεπόμενης στο άρθρο 30, παράγραφος 2, προσφυγής κατά των αποφάσεων των διαχειριστών υποδομής

έχουν οι «αιτούντες». Ο τελευταίος αυτός όρος, η έννοια του οποίου ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2001/14, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, κάθε αδειούχο σιδηροδρομική επιχείρηση.

56 Επισημαίνεται, πέραν τούτου, ότι για τους σκοπούς της απάντησης στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα δεν χρειάζεται να εξεταστεί αν το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14, και ιδίως οι παράγραφοι 2 και 3 αυτού, αντιτίθεται σε διαδικασία έγκρισης όπως η προβλεπόμενη στο πολωνικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος κατά πόσον οι εν λόγω διατάξεις, υπό το πρίσμα ιδίως των σκοπών που επιδιώκει η οδηγία και της αρχής της αποτελεσματικότητας, αντιτίθενται στην εκ μέρους του προέδρου του UTK έγκριση μίας εκ των μεταβλητών βάσει των οποίων ο διαχειριστής της υποδομής καθορίζει το ύψος των καταβλητέων από σιδηροδρομική επιχείρηση τελών υποδομής, και συγκεκριμένα των συντελεστών μονάδας βασικού τέλους ελάχιστης πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή.

57 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 30, παράγραφος 2, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2001/14 έχει την έννοια ότι δεν ρυθμίζει το δικαίωμα συμμετοχής σιδηροδρομικής επιχείρησης η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή σε διαδικασία την οποία ενδεχομένως διεξάγει ο ρυθμιστικός φορέας προς τον σκοπό έκδοσης απόφασης σχετικά με την έγκριση ή απόρριψη των προτεινόμενων από διαχειριστή της υποδομής συντελεστών μονάδας βασικού τέλους ελάχιστης πρόσβασης στην υποδομή.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

58 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 30, παράγραφοι 5 και 6, της οδηγίας 2001/14 έχει την έννοια ότι σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσβάλει, ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, την απόφαση με την οποία ο ρυθμιστικός φορέας εγκρίνει τους καθοριζόμενους από τον διαχειριστή της υποδομής συντελεστές μονάδας βασικού τέλους για την ελάχιστη πρόσβαση στην υποδομή.

59 Όπως προκύπτει από τις σκέψεις 48 και 49 της παρούσας απόφασης, η παράγραφος 5 του άρθρου 30 της οδηγίας 2001/14, στην οποία ρητώς αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο, δεν είναι κρίσιμη για την απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, δεδομένου ότι αφορά μόνον τις αρμοδιότητες του ρυθμιστικού φορέα. Μόνον η παράγραφος 6 του εν λόγω άρθρου αφορά τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων που εκδίδει ο εν λόγω φορέας.

60 Συναφώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 30, παράγραφος 6, της οδηγίας 2001/14 επιβάλλει γενικώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης ένδικης προσφυγής κατά των αποφάσεων του ρυθμιστικού φορέα, χωρίς να καθορίζει τα πρόσωπα τα οποία πρέπει να νομιμοποιούνται ενεργητικώς για την άσκηση της προσφυγής.

61 Μολονότι στο εθνικό δίκαιο εναπόκειται, κατ' αρχήν, ο προσδιορισμός της ενεργητικής νομιμοποίησης ενός προσώπου για την άσκηση ένδικης προσφυγής, το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί εντούτοις η εθνική νομοθεσία να μη θίγει το δικαίωμα για αποτελεσματική ένδικη προστασία, σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ (απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2019, Deutsche Lufthansa, C-379/18, EU:C:2019:1000, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

62 Επομένως, στα δικαστήρια των κρατών μελών εναπόκειται να διασφαλίζουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, εν προκειμένω από την οδηγία 2001/14 (πρβλ. αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 38, και της 21ης Νοεμβρίου 2019, Deutsche Lufthansa, C-379/18, EU:C:2019:1000, σκέψη 59).

63 Ελλείψει σχετικής ρυθμίσεως του δικαίου της Ένωσης, απόκειται στα κράτη μέλη να ορίζουν τα αρμόδια δικαστήρια και να θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες περί ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στο να διασφαλίσουν την προστασία των δικαιωμάτων τα οποία οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης (αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 39, και της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, σκέψη 58).

64 Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η οδηγία 2001/14 παρέχει δικαιώματα στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

65 Συγκεκριμένα, μεταξύ των σκοπών της οδηγίας 2001/14 καταλέγεται η εξασφάλιση προσβάσεως άνευ διακρίσεων στην υποδομή, όπως επισημαίνεται, ειδικότερα, στις αιτιολογικές σκέψεις 5 και 11 αυτής. Επιπλέον, η οδηγία επιδιώκει να διασφαλίσει τον θεμιτό ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο αυτό, η αιτιολογική της σκέψη 16 αναφέρει ότι τα συστήματα χρεώσεως τελών και κατανομής της χωρητικότητας πρέπει να επιτρέπουν τον θεμιτό ανταγωνισμό κατά την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών (πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψεις 36 και 37).

66 Συνεπώς, ο διαχειριστής της υποδομής οφείλει, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/14, να εξασφαλίζει ότι το σύστημα χρεώσεως εφαρμόζεται με τέτοιον τρόπο ώστε οι διάφορες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που παρέχουν παρόμοιες υπηρεσίες σε παρόμοια τμήματα της αγοράς να επιβαρύνονται με αντίστοιχα τέλη χωρίς να υφίστανται διακρίσεις, καθώς και ότι τα τέλη τα οποία εισπράττονται στην πράξη είναι σύμφωνα με τους κανόνες της δηλώσεως δικτύου (απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 45).

67 Αντιστρόφως, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν, χωρίς διακρίσεις, δικαίωμα πρόσβασης στην ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών, που περιγράφονται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας. Η πρόσβαση στις υπηρεσίες που περιγράφονται στο σημείο 2 του ίδιου παραρτήματος πρέπει επίσης να παρέχεται χωρίς διακρίσεις, ενώ είναι δυνατή η απόρριψη σχετικών αιτήσεων πρόσβασης εφόσον υφίστανται βιώσιμες εναλλακτικές επιλογές υπό τους όρους της αγοράς.

68 Επισημαίνεται ότι το ως άνω δικαίωμα πρόσβασης στις σιδηροδρομικές υποδομές συμπληρώνεται από κανόνες χρέωσης που διαλαμβάνονται στο κεφάλαιο ΙΙ της οδηγίας 2001/14, το οποίο αφορά τα τέλη υποδομής, και ιδίως στο άρθρο 7 αυτής. Η παράγραφος 3 του άρθρου 7 προβλέπει ότι το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης, το περιεχόμενο της οποίας παρατίθεται στο παράρτημα ΙΙ, σημείο 1, της εν λόγω οδηγίας, και για την τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών πρέπει να ισούται με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών, με την επιφύλαξη των παραγράφων 4 ή 5 του εν λόγω άρθρου ή των διατάξεων του άρθρου 8 της οδηγίας 2001/14. Επίσης, όσον αφορά την πρόσβαση στις υπηρεσίες του σημείου 2 του εν λόγω παραρτήματος, το άρθρο 7, παράγραφος 7, της οδηγίας 2001/14 απαιτεί να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση που επικρατεί στις σιδηροδρομικές μεταφορές όσον αφορά τον ανταγωνισμό.

69 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η οδηγία 2001/14, ιδίως δε το άρθρο 5, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, παράγραφοι 3 και 7, παρέχει στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις οι οποίες χρησιμοποιούν ή προτίθενται να χρησιμοποιήσουν τη σιδηροδρομική υποδομή, όπως η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, δικαιώματα τα οποία πρέπει να μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικής προστασίας.

70 Εθνική ρύθμιση η οποία δεν προβλέπει ένδικο βοήθημα το οποίο να παρέχει στις επιχειρήσεις αυτές τη δυνατότητα να προσβάλουν απόφαση του ρυθμιστικού φορέα η οποία ενδεχομένως θίγει τα δικαιώματα που τους παρέχει το δίκαιο της Ένωσης μπορεί να καταστήσει αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών.

71 Εν πάση περιπτώσει, υπενθυμίζεται επίσης ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι διατάξεις του άρθρου 30, παράγραφοι 2 και 6, της οδηγίας 2001/14 είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς και, ως εκ τούτου, έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Επομένως, οι διατάξεις αυτές δεσμεύουν όλες τις αρχές των κρατών μελών, δηλαδή όχι μόνον τα εθνικά δικαστήρια αλλά και όλα τα όργανα της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των αποκεντρωμένων αρχών, και οι αρχές αυτές υποχρεούνται να τις εφαρμόζουν (απόφαση της 8ης Ιουλίου 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, σκέψη 58).

72 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 30, παράγραφος 6, της οδηγίας 2001/14 έχει την έννοια ότι σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσβάλει, ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, την απόφαση με την οποία ο ρυθμιστικός φορέας εγκρίνει τους καθοριζόμενους από τον διαχειριστή της υποδομής συντελεστές μονάδας βασικού τέλους για την ελάχιστη πρόσβαση στην υποδομή.

Επί των δικαστικών εξόδων

73 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 30, παράγραφος 2, στοιχείο ε', της οδηγίας 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, έχει την έννοια ότι δεν ρυθμίζει το δικαίωμα συμμετοχής σιδηροδρομικής επιχείρησης η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή σε διαδικασία την οποία ενδεχομένως διεξάγει ο ρυθμιστικός φορέας προς τον σκοπό έκδοσης απόφασης σχετικά με την έγκριση ή απόρριψη των προτεινόμενων από διαχειριστή της υποδομής συντελεστών μονάδας βασικού τέλους ελάχιστης πρόσβασης στην υποδομή.

2) Το άρθρο 30, παράγραφος 6, της οδηγίας 2001/14, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58, έχει την έννοια ότι σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία χρησιμοποιεί ή προτίθεται να χρησιμοποιήσει τη σιδηροδρομική υποδομή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσβάλει, ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, την απόφαση με την οποία ο ρυθμιστικός φορέας εγκρίνει τους καθοριζόμενους από τον διαχειριστή της υποδομής συντελεστές μονάδας βασικού τέλους για την ελάχιστη πρόσβαση στην υποδομή.

(υπογραφές)