Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΌΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΊΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 8ης Ιουλίου 2021 *

«Προδικαστική παραπομπή – Σιδηροδρομικές μεταφορές – Κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής – Οδηγία 2001/14/ΕΚ – Άρθρο 4, παράγραφος 5 – Χρέωση τελών – Άρθρο 30 – Εθνικός ρυθμιστικός φορέας επιφορτισμένος με τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των τελών υποδομής με την οδηγία αυτή – Σύμβαση για τη χρήση υποδομής συναπτόμενη μεταξύ του διαχειριστή υποδομής και σιδηροδρομικής επιχείρησης – Εσφαλμένη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο – Ευθύνη του Δημοσίου – Αγωγή αποζημίωσης – Προηγούμενη προσφυγή ενώπιον του εθνικού ρυθμιστικού φορέα»

Στην υπόθεση C-120/20,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Sąd Najwyższy (Ανώτατο Δικαστήριο, Πολωνία) με απόφαση της 28ης Νοεμβρίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Μαρτίου 2020, στο πλαίσιο της δίκης

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

κατά

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,

παρισταμένου του:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους E. Regan, πρόεδρο τμήματος, M. Ilešič, E. Juhász (εισηγητή), K. Λυκούργο και I. Jarukaitis, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: E. Tanchev

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πολωνική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o., εκπροσωπούμενη από τον P. Duda, adwokat,

– το Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, εκπροσωπούμενο από τον P. Dobroczek,

– η PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., εκπροσωπούμενη από τον J. Kowalczyk, adwokat, καθώς και από τον C. Wiśniewski και την M. Szrajer, radcowie prawni,

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

– η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Rodríguez de la Rúa Puig,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους W. Mölls και P. J. O. Van Nuffel καθώς και από τις C. Vrignon και B. Sasinowska,

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 4, παράγραφος 5, καθώς και του άρθρου 30, παράγραφοι 1 έως 3, 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 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, αφενός, της Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. (στο εξής: KM) και, αφετέρου, του Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Δημοσίου, εκπροσωπούμενου από τον Υπουργό Υποδομών και Κατασκευών, νυν Υπουργό Υποδομών, και πρόεδρο του Οργανισμού Σιδηροδρομικών Μεταφορών, Πολωνία) (στο εξής: UTK) καθώς και της PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (στο εξής: PKP PLK), σχετικά με αγωγή αποζημίωσης που άσκησε η KM λόγω εσφαλμένης μεταφοράς της οδηγίας 2001/14.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 11, 16 και 46 της οδηγίας 2001/14 αναφέρουν τα εξής:

«(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.

[…]

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

[…]

(46) Η αποτελεσματική διαχείριση και η δίκαιη και χωρίς διακρίσεις χρησιμοποίηση της [σιδηροδρομικής υποδομής] απαιτούν την εγκαθίδρυση ρυθμιστικού φορέα που να εποπτεύει την εφαρμογή των εν λόγω κοινοτικών κανόνων και να ενεργεί ως δεύτερη βαθμίδα προσφυγής, ανεξάρτητα από τη δυνατότητα δικαστικής προσφυγής.»

4 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοούνται ως:

[…]

β) “αιτών”: η αδειούχος σιδηροδρομική επιχείρηση και/ή διεθνής όμιλος σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και, στα κράτη μέλη, τα οποία προβλέπουν τη δυνατότητα αυτή, και άλλα πρόσωπα και/ή νομικές οντότητες που ενδιαφέρονται, για σκοπούς παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή για εμπορικούς σκοπούς, να προσφέρουν χωρητικότητα υποδομής, όπως οι δημόσιες αρχές δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 [του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 100),] και οι φορτωτές, οι πράκτορες μεταφορών και οι επιχειρήσεις συνδυασμένων μεταφορών, για την εκμετάλλευση σιδηροδρομικών υπηρεσιών, στο έδαφός τους·

[…]

στ) “συμφωνία πλαίσιο”: νομικά δεσμευτική γενική συμφωνία δυνάμει του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου, η οποία καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ενός αιτούντος και του διαχειριστή της υποδομής ή του αρμόδιου φορέα κατανομής όσον αφορά την κατανεμητέα χωρητικότητα υποδομής και τα καταβλητέα τέλη για περίοδο μεγαλύτερη μιας περιόδου πίνακος δρομολογίου·

[…]

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·

θ) “δίκτυο”: το σύνολο της σιδηροδρομικής υποδομής το οποίο κατέχει και/ή διαχειρίζεται ένας διαχειριστής υποδομής·

[…]

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·

ιβ) “σιδηροδρομική διαδρομή”: η χωρητικότητα υποδομής που απαιτείται για να κινηθεί ένας συρμός μεταξύ δύο τόπων σε δεδομένο χρονικό διάστημα·

[…]».

5 Το κεφάλαιο II της οδηγίας 2001/14, με τίτλο «Τέλη υποδομής», περιλαμβάνει τα άρθρα 4 έως 12 της οδηγίας αυτής.

6 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Θέσπιση, καθορισμός και είσπραξη τελών», προβλέπει τα κατωτέρω:

«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 στον διαχειριστή υποδομής. Ο καθορισμός του τέλους για τη χρήση υποδομής και η είσπραξη αυτού του τέλους, διενεργούνται από τον διαχειριστή υποδομής.

[…]

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 6 της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Κόστος υποδομής και λογαριασμοί», ορίζει στην παράγραφο 2 τα εξής:

«Στους διαχειριστές υποδομής, με τη δέουσα προσοχή σε θέματα ασφάλειας και συντήρησης και βελτίωσης της ποιότητας εξυπηρέτησης της υποδομής, παρέχονται κίνητρα για τη μείωση του κόστους παροχής της υποδομής και του επιπέδου τελών πρόσβασης.»

8 Το άρθρο 7 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Αρχές χρέωσης», προβλέπει στις παραγράφους 2 και 3 τα ακόλουθα:

«2. Τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν από το διαχειριστή υποδομής να παρέχει όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για τα επιβαλλόμενα τέλη. Ο διαχειριστής υποδομής πρέπει, στη συνάρτηση αυτή, να είναι σε θέση να αιτιολογήσει ότι τα τέλη υποδομής που τιμολογούνται πραγματικά σε κάθε επιχείρηση, σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 12, συμφωνούν με τη μεθοδολογία, τους κανόνες και, εφόσον συντρέχει η περίπτωση, με τα τιμολόγια που καθορίζονται στη δήλωση δικτύου.

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.»

9 Το άρθρο 9 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Εκπτώσεις», ορίζει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των άρθρων 81, 82, 86 και 87 της συνθήκης και παρά το άρθρο 7 παράγραφος 3 της παρούσας οδηγίας, οποιαδήποτε έκπτωση στα τέλη που επιβάλλονται σε σιδηροδρομική επιχείρηση από το διαχειριστή υποδομής, για οποιαδήποτε υπηρεσία, είναι σύμφωνη με τα κριτήρια που καθορίζονται στο παρόν άρθρο.

[…]

4. Οι εκπτώσεις μπορούν να αφορούν μόνον τέλη που επιβάλλονται για συγκεκριμένο τμήμα υποδομής.

5. Σε όμοιες υπηρεσίες, πρέπει να εφαρμόζονται όμοια καθεστώτα εκπτώσεων.»

10 Κατά το άρθρο 30 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ρυθμιστικός φορέας»:

«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 ανεξάρτητοι 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 τιμών 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 II 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.

[…]

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, [η] απόφαση του ρυθμιστικού φορέα είναι δεσμευτική για [όλους τους ενδιαφερόμενους].

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.»

Το πολωνικό δίκαιο

11 Το άρθρο 417 του Kodeks cywilny (αστικού κώδικα), (Dz. U. 1964, αριθ. 16, θέση 93), ορίζει τα εξής:

«1. Την ευθύνη για ζημία η οποία προκλήθηκε από παράνομη πράξη ή παράλειψη κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας φέρει το Δημόσιο ή ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλο νομικό πρόσωπο που ασκεί τέτοια εξουσία σύμφωνα με τον νόμο.

2. Όταν η εκτέλεση αποστολών δημόσιας υπηρεσίας έχει ανατεθεί με σύμβαση σε οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλο νομικό πρόσωπο, ο εκτελών την υπηρεσία και ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης ή το Δημόσιο ευθύνονται από κοινού για τις προκληθείσες ζημίες.»

12 Το άρθρο 417[1] του κώδικα αυτού προβλέπει τα εξής:

«1. Εφόσον η ζημία προέκυψε από κανονιστική πράξη, η αποκατάστασή της μπορεί να ζητηθεί αφού διαπιστωθεί, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία, η ασυμβατότητα της εν λόγω πράξης με το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Πολωνίας, με επικυρωμένη διεθνή συμφωνία ή με νόμο.

2. Η αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή οριστική απόφαση μπορεί να ζητηθεί, αφού διαπιστωθεί ο παράνομος χαρακτήρας τους σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία, εκτός αν ορίζεται άλλως. Το ίδιο ισχύει όταν η αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή η οριστική απόφαση εκδόθηκαν βάσει κανονιστικής πράξης αντίθετης προς το Σύνταγμα, επικυρωθείσα διεθνή συμφωνία ή νόμο.

3. Η αποκατάσταση ζημίας προκληθείσας από την παράλειψη έκδοσης δικαστικής απόφασης ή απόφασης της οποίας η έκδοση είναι υποχρεωτική από τον νόμο μπορεί να ζητηθεί κατόπιν διαπίστωσης, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία, του παράνομου χαρακτήρα της παράλειψης αυτής, εκτός αν ορίζεται άλλως.

4. Εφόσον η ζημία προέκυψε από την παράλειψη έκδοσης κανονιστικής πράξης της οποίας η έκδοση είναι υποχρεωτική από τον νόμο, η έλλειψη νομιμότητας της εν λόγω παράλειψης κρίνεται από το δικαστήριο που εξετάζει την αγωγή αποζημίωσης.»

13 Το άρθρο 33 του Ustawa o transporcie kolejowym (νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών), της 28ης Μαρτίου 2003 (Dz. U. αριθ. 86, θέση 789), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, έχει ως εξής:

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

2. Το βασικό τέλος χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής καθορίζεται λαμβανομένου υπόψη του κόστους το οποίο βαρύνει τον διαχειριστή και συναρτάται άμεσα με την εκμετάλλευση της υπηρεσίας παροχής σιδηροδρομικών υπηρεσιών από τον σιδηροδρομικό μεταφορέα.

3. Το τέλος χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής αποτελείται από το βασικό τέλος και τα πρόσθετα τέλη.

3bis. Στο πλαίσιο του βασικού τέλος, ο διαχειριστής επιβάλλει χωριστό τέλος για:

1) την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών που διαλαμβάνονται στο μέρος I, παράγραφος 1, του παραρτήματος του νόμου·

2) την πρόσβαση στις εγκαταστάσεις που συνδέονται με τη συντήρηση των συρμών, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών που διαλαμβάνονται στο μέρος I, παράγραφος 2, του παραρτήματος του νόμου.»

14 Το άρθρο 35 του νόμου περί σιδηροδρομικών μεταφορών προβλέπει νομοθετική εξουσιοδότηση της κανονιστικής εξουσίας προς τον Υπουργό Μεταφορών.

15 Το άρθρο 8 της rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (κανονιστικής απόφασης του Υπουργού Υποδομών περί των προϋποθέσεων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και χρήσης της), της 27ης Φεβρουαρίου 2009 (Dz. U. αριθ. 35, θέση 274), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ορίζει τα εξής:

«1. Κατά τον υπολογισμό των συντελεστών για τη διάθεση της σιδηροδρομικής υποδομής, ο διαχειριστής λαμβάνει υπόψη:

1) το άμεσο κόστος για την κάλυψη:
   a) των δαπανών συντήρησης,
   b) των δαπανών διαχείρισης της κυκλοφορίας,
   c) της απόσβεσης,

2) το έμμεσο κόστος της δραστηριότητας που περιλαμβάνει τα εύλογα έξοδα του διαχειριστή πέραν των μνημονευόμενων στα σημεία 1 και 3,

3) το χρηματοοικονομικό κόστος της αποπληρωμής των δανείων που έχει συνάψει ο διαχειριστής για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της διατιθέμενης υποδομής·

4) το κόστος εργασίας για την εκμετάλλευση που καθορίζεται για τις διάφορες κατηγορίες σιδηροδρομικών γραμμών και συρμών οι οποίες διαλαμβάνονται στο άρθρο 7.

2. Ο συντελεστής κυμαίνεται αναλόγως της κατηγορίας σιδηροδρομικής γραμμής και του συνολικού μικτού βάρους του συρμού, διευκρινιζομένου ότι η αύξηση των παραμέτρων αυτών συνεπάγεται και την εφαρμογή υψηλότερου συντελεστή.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

16 Η PKP PLK είναι, στην Πολωνία, διαχειριστής υποδομής, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2001/14. Ιδρύθηκε από την Polskie Koleje Państwowe S.A., η οποία είναι μέτοχος της εταιρίας αυτής μαζί με το Δημόσιο.

17 Η KM είναι δημόσια επιχείρηση σιδηροδρομικών μεταφορών της οποίας τις μετοχές κατέχει το Województwo Mazowieckie (βοεβοδάτο της Μασοβίας, Πολωνία).

18 Στις 19 Μαΐου 2009, η KM συνήψε με το βοεβοδάτο της Μασοβίας συμφωνία-πλαίσιο για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών περιφερειακών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών στην περιφέρεια του εν λόγω οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο προέβλεπε, μεταξύ άλλων, ότι όλες οι συνδεόμενες με την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας δαπάνες οι οποίες υπερβαίνουν τα έσοδα της σιδηροδρομικής επιχείρησης θα καλύπτονταν από αντιστάθμιση καταβαλλόμενη από το βοεβοδάτο της Μασοβίας, προσαυξημένη κατά ένα εύλογο κέρδος που επίσης θα κατέβαλλε το τελευταίο.

19 Για τις περιόδους 2009/2010 και 2010/2011, η PKP PLK και η KM συνήψαν συμφωνίες για τη χρήση των διαδρομών, δυνάμει των οποίων η πρώτη παρείχε στη δεύτερη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή. Οι συντελεστές μονάδας του οφειλόμενου από την KM τέλους, τους οποίους καθόρισε η PKP PLK, εγκρίθηκαν με απόφαση του UTK.

20 Δεδομένου ότι δεν συνήφθη συμφωνία μεταξύ της PKP PLK και της KM όσον αφορά τις περιόδους 2011/2012 και 2012/2013, ο UTK καθόρισε τους όρους διάθεσης της σιδηροδρομικής υποδομής.

21 Με την απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), το Δικαστήριο έκρινε ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, παραλείποντας να λάβει μέτρα με σκοπό την ενθάρρυνση του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής να μειώσει το κόστος παροχής της υποδομής και το ύψος των τελών πρόσβασης και 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 υπείχε, αντιστοίχως, από τα άρθρα 6, παράγραφος 2, και 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14.

22 Κατόπιν της έκδοσης της απόφασης αυτής, η KM άσκησε ενώπιον του Sąd Okręgowy w Warszawie (περιφερειακού πρωτοδικείου Βαρσοβίας, Πολωνία) αγωγή με αίτημα να υποχρεωθούν το Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Υποδομών και πρόεδρο του UTK, καθώς και η PKP PLK να της καταβάλουν, αλληλεγγύως και εις ολόκληρον, το ποσό των 220 204 408,72 πολωνικών ζλότι (PLN) (περίπου 48 εκατομμυρίων ευρώ), πλέον τόκων, για τη ζημία που ισχυρίστηκε ότι υπέστη λόγω της αχρεώστητης τιμολόγησης βασικών τελών για την ελάχιστη πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή, κατά τη διάρκεια ισχύος των πινάκων δρομολογίων 2009/2010 έως 2012/2013.

23 Προς στήριξη της αγωγής της, η KM υποστήριξε ότι η κανονιστική απόφαση του Υπουργού Υποδομών περί των προϋποθέσεων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και χρήσης της είναι ασύμβατη με την οδηγία 2001/14, όπως αυτή ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), στο μέτρο που η υπουργική αυτή κανονιστική απόφαση επέτρεψε να περιληφθούν στον υπολογισμό των εισπραττόμενων τελών για τη δέσμη ελάχιστων παροχών και την τροχαία πρόσβαση στις υποδομές δαπάνες μη δυνάμενες να θεωρηθούν ως άμεσα συναρτώμενες με την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Η KM επικαλέστηκε επίσης τις διατάξεις που εφαρμόζονται στην αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων.

24 Με απόφαση της 24ης Μαρτίου 2016, το Sąd Okręgowy w Warszawie (περιφερειακό πρωτοδικείο Βαρσοβίας) απέρριψε την αγωγή, μεταξύ άλλων με το σκεπτικό, καταρχάς, ότι η οδηγία 2001/14 δεν παρείχε στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δικαίωμα να καταβάλλουν τέλη ανώτατου ύψους καθοριζόμενα ως αντιπαροχή για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής, στη συνέχεια, ότι η απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), δεν προδίκαζε την εκτίμηση περί του παράνομου χαρακτήρα της συμπεριφοράς των δημοσίων αρχών, καθόσον οι διατάξεις της οδηγίας 2001/14, των οποίων προβαλλόταν παράβαση, δεν ήταν επαρκώς ακριβείς ώστε να μπορεί να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του Δημοσίου και, τέλος, ότι η KM δεν υποστήριξε ότι ο παράνομος χαρακτήρας των προσβαλλόμενων αποφάσεων του UTK είχε διαπιστωθεί στο πλαίσιο της προβλεπόμενης διαδικασίας.

25 Με απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2017, το Sąd Apelacyjny w Warszawie (εφετείο Βαρσοβίας, Πολωνία) απέρριψε την έφεση της KM.

26 Στο πλαίσιο αυτό, το εν λόγω δικαστήριο επισήμανε, μεταξύ άλλων, ότι η οδηγία 2001/14 δεν προβλέπει συγκεκριμένο ποσό τέλους και ότι, εν πάση περιπτώσει, από την απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), δεν προκύπτει ότι τα καταβαλλόμενα από την ΚΜ τέλη ήταν υπερβολικά.

27 Η ΚΜ άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Sąd Najwyższy (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Πολωνία).

28 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, όσον αφορά τα τέλη χρήσης της υποδομής, από την απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-512/10, EU:C:2013:338), προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας μετέφερε εσφαλμένα στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 2001/14, ιδίως δε το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, με πιθανή βλαπτική συνέπεια την αχρεώστητη καταβολή μέρους του τέλους αυτού.

29 Εντούτοις, το ως άνω δικαστήριο επισημαίνει ότι, δυνάμει του άρθρου 30 της εν λόγω οδηγίας, ο ρυθμιστικός φορέας διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, ότι τα τέλη τα οποία καθορίζονται από τον διαχειριστή υποδομής είναι σύμφωνα με τις διατάξεις του κεφαλαίου II της οδηγίας και ότι δεν εισάγουν διακρίσεις.

30 Επισημαίνει ότι η απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), και ιδίως η σκέψη 97 αυτής, παρέσχε σημαντική διευκρίνιση ως προς την εφαρμογή της οδηγίας 2001/14, καθόσον το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά την επιστροφή των τελών κατ' εφαρμογήν του αστικού δικαίου, ότι η επιστροφή αυτή μπορεί να νοηθεί μόνο στην περίπτωση κατά την οποία, σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου, ο αθέμιτος χαρακτήρας του τέλους αυτού έχει προηγουμένως διαπιστωθεί από τον ρυθμιστικό φορέα ή από δικαστήριο με εξουσία να ελέγξει την απόφαση του φορέα αυτού. Συγκεκριμένα, η παρέμβαση άλλων δικαστηρίων στον έλεγχο της τιμολόγησης θα είχε ως αποτέλεσμα να θιγεί ο ενιαίος χαρακτήρας του ελέγχου που ασκεί ο εν λόγω φορέας.

31 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, επομένως, αν, στο πλαίσιο αγωγής λόγω αστικής ευθύνης με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας 2001/14 στην εσωτερική έννομη τάξη και η οποία συνίσταται στην αχρεώστητη καταβολή σιδηροδρομικού τέλους, η σιδηροδρομική επιχείρηση μπορεί να εναγάγει τον διαχειριστή υποδομής και το Δημόσιο απευθείας ενώπιον των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων, χωρίς η απόφαση του ρυθμιστικού φορέα να έχει αποτελέσει προηγουμένως αντικείμενο δικαστικού ελέγχου.

32 Επιπλέον, όσον αφορά την ευθύνη του Δημοσίου λόγω εσφαλμένης μεταφοράς της οδηγίας 2001/14 στο εσωτερικό δίκαιο, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η νομολογία του Δικαστηρίου, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από την απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79), επιτρέπει προφανώς τη θεμελίωση τέτοιας ευθύνης βάσει του εθνικού δικαίου όταν οι προϋποθέσεις που θέτει το δίκαιο αυτό είναι λιγότερο αυστηρές από εκείνες του δικαίου της Ένωσης.

33 Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι, δυνάμει του πολωνικού δικαίου, η εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου δεν περιορίζεται στις περιπτώσεις κατάφωρης έλλειψης νομιμότητας, αλλά μπορεί να στοιχειοθετηθεί, σύμφωνα με το άρθρο 417[1], παράγραφοι 1 και 4, του αστικού κώδικα, στην περίπτωση που μια πράξη του πολωνικού δικαίου αντιτίθεται προς το πολωνικό Σύνταγμα,

διεθνή συμφωνία ή νόμο και, όταν η ύπαρξη ζημίας προκλήθηκε από την παράλειψη έκδοσης κανονιστικής πράξης της οποίας η έκδοση είναι υποχρεωτική από τον νόμο, με τη διαπίστωση της εν λόγω παράλειψης έκδοσης.

34 Επιπλέον, σε αντίθεση με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ευθύνη του Δημοσίου μπορεί να στοιχειοθετηθεί, δυνάμει του άρθρου 361, παράγραφος 1, του αστικού κώδικα, ακόμη και όταν η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της υπαίτιας πράξης του Δημοσίου και της προκληθείσας ζημίας είναι έμμεση.

35 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, επομένως, αν το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει στα κράτη μέλη να προβλέπουν με τη νομοθεσία τους περί αστικής ευθύνης ότι το δικαίωμα των ιδιωτών προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης από κράτος μέλος υπόκειται σε προϋποθέσεις λιγότερο περιοριστικές από εκείνες που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης.

36 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Sąd Najwyższy (Ανώτατο Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν οι διατάξεις της οδηγίας [2001/14], και συγκεκριμένα το άρθρο 4, παράγραφος 5, καθώς και το άρθρο 30, παράγραφοι 1, 3, 5 και 6 της οδηγίας, την έννοια ότι αντιτίθενται στην εκ μέρους σιδηροδρομικής επιχείρησης δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης κατά κράτους μέλους λόγω εσφαλμένης εφαρμογής οδηγίας, όταν δεν προβλέπεται δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων του ρυθμιστικού φορέα, στην περίπτωση κατά την οποία αντικείμενο της αποζημίωσης αποτελεί το αχρεωστήτως καταβληθέν τέλος για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής;

2) Αντιτίθεται η θεωρία ότι η αξίωση αποζημίωσης δυνάμει του δικαίου της Ένωσης λόγω εσφαλμένης εφαρμογής του δικαίου αυτού και, ειδικότερα, λόγω πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας 2001/14 ή μη μεταφοράς της, γεννάται αποκλειστικά όταν ο παραβιασθείς κανόνας έχει ως σκοπό την απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, η παραβίαση του δικαίου είναι κατάφωρη (υπό τη μορφή, συγκεκριμένα, προφανούς και σοβαρής υπέρβασης της διακριτικής ευχέρειας του κράτους μέλους κατά τη μεταφορά της οδηγίας) και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης και της ζημίας είναι άμεση, σε νομοθετική ρύθμιση του κράτους μέλους που προβλέπει δικαίωμα αποζημίωσης στις εν λόγω περιπτώσεις αλλά υπό λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις;»

Επί του αιτήματος επανάληψης της προφορικής διαδικασίας

37 Ο Rzecznik Praw Obywatelskich (Συνήγορος του Πολίτη, Πολωνία), με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου την 1η Ιουλίου 2021, υπέβαλε, σύμφωνα με το άρθρο 83 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, αιτιολογημένο αίτημα περί επαναλήψεως της προφορικής διαδικασίας.

38 Το Δικαστήριο εκτιμά, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, ότι, κατά την ανωτέρω ημερομηνία, το αίτημα αυτό δεν μπορούσε πλέον να υποβληθεί. Κατά συνέπεια, το εν λόγω αίτημα πρέπει να απορριφθεί.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

39 Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν οι διατάξεις της οδηγίας 2001/14, ιδίως δε το άρθρο 4, παράγραφος 5, και το άρθρο 30, της οδηγίας αυτής, έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν στα τακτικά δικαστήρια κράτους μέλους να αποφαίνονται επί αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου που ασκεί σιδηροδρομική επιχείρηση λόγω πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη, εξαιτίας της οποίας φέρεται να καταβλήθηκε αχρεωστήτως τέλος στον διαχειριστή της υποδομής, όταν ο ρυθμιστικός φορέας και, κατά περίπτωση, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να επιλαμβάνεται προσφυγών κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού, δεν έχουν ακόμη αποφανθεί επί της νομιμότητας του εν λόγω τέλους.

40 Πρέπει να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 2001/14 προβλέπει, στην παράγραφο 1, δεύτερο εδάφιο, ότι ο καθορισμός του τέλους για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής και η είσπραξή του εναπόκειται στον διαχειριστή υποδομής και διευκρινίζει, στην παράγραφο 5, ότι ο τελευταίος οφείλει να εξασφαλίζει 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.

41 Οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/14 θέτουν σε εφαρμογή τις αρχές για τις οποίες γίνεται λόγος στις αιτιολογικές σκέψεις 11 και 16 της ίδιας οδηγίας, δηλαδή ότι τα συστήματα χρέωσης και κατανομής της χωρητικότητας θα πρέπει να εξασφαλίζουν σε όλες τις επιχειρήσεις ισότιμη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση και να ανταποκρίνονται, στο μέτρο του δυνατού, στις ανάγκες όλων των χρηστών και όλων των ειδών κίνησης, με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο, προκειμένου να καθιστούν δυνατό τον θεμιτό ανταγωνισμό κατά την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών.

42 Η ως άνω αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων όσον αφορά τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, η οποία τίθεται σε εφαρμογή ιδίως με το άρθρο 9, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής, δυνάμει του οποίου σε παρόμοιες υπηρεσίες πρέπει να εφαρμόζονται παρόμοια συστήματα εκπτώσεων, αποτελεί το βασικό κριτήριο για τον καθορισμό και την είσπραξη των τελών χρήσης της υποδομής (πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 47).

43 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 (απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 50).

44 Όσον αφορά τον ρυθμιστικό φορέα, επισημαίνεται ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας 2001/14, τόσο η αποτελεσματική διαχείριση όσο και η δίκαιη και άνευ διακρίσεων χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής επιβάλλουν την εγκαθίδρυση ρυθμιστικού φορέα που να εποπτεύει την εφαρμογή των κρίσιμων κανόνων του δικαίου της Ένωσης και να ενεργεί ως αρχή εξέτασης προσφυγών, ανεξαρτήτως της δυνατότητας άσκησης δικαστικού ελέγχου.

45 Το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής θεσπίζει υποχρέωση των κρατών μελών να ιδρύσουν τέτοιον φορέα, στον οποίο, βάσει του άρθρου 30, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, μπορεί να προσφύγει όποιος θεωρεί ότι «δεν έχει υποστεί δίκαιη μεταχείριση, ότι έχει υποστεί διακρίσεις ή ότι έχει με άλλο τρόπο αδικηθεί». Κατά την τελευταία αυτή διάταξη, η σχετική προσφυγή αφορά, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις του διαχειριστή υποδομής σχετικά με το σύστημα χρέωσης ή το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών χρήσης της υποδομής, τα οποία υποχρεούται ή ενδέχεται να υποχρεωθεί να καταβάλει ο αιτών.

46 Εκτός αυτού, κατά το άρθρο 30, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας, ο ρυθμιστικός φορέας διασφαλίζει ότι τα τέλη τα οποία καθορίζονται από τον διαχειριστή υποδομής είναι σύμφωνα με τις διατάξεις του κεφαλαίου II της οδηγίας και ότι δεν εισάγουν διακρίσεις.

47 Τέλος, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 30, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/14, ο ρυθμιστικός φορέας οφείλει να αποφαίνεται επί των καταγγελιών των οποίων επιλαμβάνεται, οι δε αποφάσεις του είναι δεσμευτικές για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ενώ, δυνάμει του άρθρου 30, παράγραφος 6, της ίδιας οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι εν λόγω αποφάσεις υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.

48 Επ' ευκαιρία ένδικης διαφοράς στο πλαίσιο της οποίας ο χρήστης σιδηροδρομικής υποδομής άσκησε αγωγή ενώπιον τακτικού εθνικού δικαστηρίου με αίτημα την επιστροφή μέρους του ποσού των τελών που κατέβαλε στον διαχειριστή της υποδομής αυτής, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ως άνω διατάξεις έχουν την έννοια ότι αποκλείουν την εφαρμογή εθνικής ρύθμισης η οποία προβλέπει ότι τα τακτικά δικαστήρια ελέγχουν κατά περίπτωση αν τα τέλη χρήσεως της σιδηροδρομικής υποδομής είναι δίκαια και ότι τα εν λόγω δικαστήρια έχουν την εξουσία να αναπροσαρμόσουν, εφόσον παρίσταται ανάγκη, το ύψος των τελών αυτών, ανεξαρτήτως της εποπτείας την οποία ασκεί ο ρυθμιστικός φορέας που προβλέπεται στο άρθρο 30 της εν λόγω οδηγίας (βλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 103).

49 Πράγματι, το αποτέλεσμα μιας τέτοιας εθνικής ρύθμισης είναι, αντί να ασκείται ενιαίος έλεγχος από τον αρμόδιο φορέα, να υπάρχουν περισσότερες αποφάσεις ανεξάρτητων μεταξύ τους δικαστηρίων, οι οποίες μάλιστα ενδέχεται να μην έχουν εναρμονιστεί από τη νομολογία των ανώτερων δικαστηρίων, με συνέπεια να υφίστανται παράλληλα δύο μη συντονισμένες διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων, κάτι που είναι προδήλως αντίθετο προς τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 (πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 87).

50 Επιπλέον, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 30, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/14, οι αποφάσεις του ρυθμιστικού φορέα παράγουν αποτελέσματα έναντι του συνόλου των ενδιαφερομένων μερών του σιδηροδρομικού τομέα, είτε πρόκειται για τις επιχειρήσεις μεταφορών είτε για τους διαχειριστές υποδομής. Αντιθέτως, οι αποφάσεις τις οποίες εκδίδουν τα πολιτικά δικαστήρια, ενδεχομένως βάσει των κριτηρίων του εθνικού ρυθμιστικού πλαισίου για τον υπολογισμό των τελών, παράγουν αποτελέσματα μόνον ως προς τους διαδίκους των διαφορών που υποβάλλονται στην κρίση των δικαστηρίων αυτών (πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 94).

51 Επομένως, ο δικαιούχος πρόσβασης ο οποίος ασκεί αγωγή κατά του διαχειριστή υποδομής ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων προκειμένου να αμφισβητήσει το ύψος των τελών ενδέχεται να αποκομίσει πλεονέκτημα σε σχέση με τους ανταγωνιστές του που δεν άσκησαν τέτοια αγωγή,

πράγμα που θίγει επίσης και τον σκοπό της εξασφάλισης συνθηκών θεμιτού ανταγωνισμού στον τομέα της παροχής σιδηροδρομικών υπηρεσιών (πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψεις 95 και 96).

52 Η νομολογία που μνημονεύεται στις σκέψεις 48 έως 51 της παρούσας απόφασης έχει πλήρη εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης.

53 Συγκεκριμένα, εφόσον η ΚΜ ζητεί την επιστροφή τέλους φερόμενου ως αχρεωστήτως καταβληθέντος στην PKP PLK, διαχειρίστρια υποδομής στην Πολωνία, λόγω εσφαλμένης μεταφοράς της οδηγίας 2001/14, ιδίως του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, σχετικά με τις αρχές χρέωσης, η αγωγή της ενώπιον των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων πρέπει να θεωρηθεί ότι συνδέεται άμεσα με την αμφισβήτηση του ύψους του ατομικού τέλους που έχει προηγουμένως καθοριστεί από τον διαχειριστή της υποδομής.

54 Αν γινόταν δεκτό ότι τα τακτικά δικαστήρια μπορούν να επιληφθούν τέτοιας διαφοράς χωρίς ο ρυθμιστικός φορέας και, ενδεχομένως, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να αποφαίνεται επί προσφυγών κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού, να έχουν αποφανθεί, σύμφωνα με το άρθρο 30, παράγραφοι 3, 5 και 6, της οδηγίας 2001/14, επί της νομιμότητας των επίμαχων τελών και, κατά περίπτωση, να έχουν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να θεραπεύσουν ενδεχόμενη έλλειψη νομιμότητάς τους, τούτο θα ισοδυναμούσε με υπονόμευση της αποστολής του ρυθμιστικού φορέα και, ως εκ τούτου, της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρου 30 της οδηγίας αυτής.

55 Εξ αυτού έπεται ότι ένα τακτικό δικαστήριο δεν μπορεί να αποφαίνεται επί αιτημάτων προβαλλόμενων με αγωγή αποζημίωσης λόγω φερόμενης πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας 2001/14 στην εσωτερική έννομη τάξη, χωρίς ο ρυθμιστικός φορέας ή το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να επιλαμβάνεται προσφυγών κατά των αποφάσεών του να έχει προηγουμένως αποφανθεί επί της νομιμότητας των αποφάσεων του διαχειριστή δικτύου οι οποίες αμφισβητούνται ενώπιον του τακτικού αυτού δικαστηρίου. Επομένως, η δικονομική αυτή ρύθμιση, η οποία οριοθετεί το πλαίσιο των ένδικων βοηθημάτων που σκοπούν να διασφαλίσουν τη δυνατότητα των ιδιωτών να επιτύχουν, βάσει του δικαίου της Ένωσης, την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω παράβασης των διατάξεων της οδηγίας αυτής από κράτος μέλος, εμπίπτει στην τελευταία αυτή οδηγία και όχι στη δικονομική αυτοτέλεια του οικείου κράτους μέλους.

56 Ωστόσο, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η ΚΜ ισχυρίζεται ότι, στην πράξη, δεν της κατέστη δυνατόν να αμφισβητήσει το ύψος του ατομικού τέλους της ενώπιον του εθνικού ρυθμιστικού φορέα. Πράγματι, όπως έκρινε το Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Πολωνία), η υποβολή καταγγελίας ενώπιον του φορέα αυτού μπορεί το πολύ να οδηγήσει σε έλεγχο εκ μέρους του εν λόγω φορέα, αλλά όχι στην κίνηση διοικητικής διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας ο εν λόγω φορέας θα ήταν αρμόδιος να αποφανθεί επί της διαφοράς μεταξύ της ενδιαφερόμενης σιδηροδρομικής επιχείρησης, η οποία θα είχε την ιδιότητα του μετέχοντος στη διαδικασία, και του διαχειριστή της υποδομής. Ως εκ τούτου, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, οι οποίες μπορούν να προσβάλουν μόνον το αποτέλεσμα ενός τέτοιου ελέγχου, είναι αναγκασμένες να αξιώσουν αποζημίωση ενώπιον των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων.

57 Ακόμη και αν υποτεθεί ότι συντρέχει τέτοια περίσταση, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, πρέπει να υπομνησθεί ότι, λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, το άρθρο 30, παράγραφοι 2, 5 και 6, της οδηγίας 2001/14 καθιερώνει το δικαίωμα σιδηροδρομικής επιχείρησης να προσφύγει ενώπιον του ρυθμιστικού φορέα για να

αμφισβητήσει το ύψος των ατομικών τελών που έχει καθορίσει ο διαχειριστής της υποδομής και, ενδεχομένως, να επιτύχει τον δικαστικό έλεγχο της απόφασης του φορέα αυτού προσφεύγοντας ενώπιον του αρμόδιου προς τούτο δικαστηρίου.

58 Συναφώς, πρέπει ακόμη να υπογραμμιστεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 30, παράγραφοι 2, 5 και 6, της οδηγίας 2001/14 είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς και ότι, ως εκ τούτου, έχουν άμεσο αποτέλεσμα (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 288). Επομένως, οι διατάξεις αυτές επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, δηλαδή όχι μόνο στα εθνικά δικαστήρια αλλά και σε όλα τα όργανα της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των αποκεντρωμένων αρχών, και οι αρχές αυτές υποχρεούνται να τις εφαρμόσουν (απόφαση της 5ης Μαρτίου 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψη 90).

59 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2001/14, ιδίως δε το άρθρο 4, παράγραφος 5, και το άρθρο 30 της οδηγίας, έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν στα τακτικά δικαστήρια κράτους μέλους να αποφαίνονται επί αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου που ασκεί σιδηροδρομική επιχείρηση λόγω πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη, εξαιτίας της οποίας φέρεται να καταβλήθηκε αχρεωστήτως τέλος στον διαχειριστή της υποδομής, όταν ο ρυθμιστικός φορέας και, κατά περίπτωση, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να επιλαμβάνεται προσφυγών κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού, δεν έχουν ακόμη αποφανθεί επί της νομιμότητας του εν λόγω τέλους. Το άρθρο 30, παράγραφοι 2, 5 και 6, της οδηγίας αυτής έχει την έννοια ότι επιβάλλει την παροχή στη σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία διαθέτει άδεια πρόσβασης του δικαιώματος να αμφισβητήσει ενώπιον του ρυθμιστικού φορέα το ύψος των ατομικών τελών που καθορίζει ο διαχειριστής της υποδομής, την έκδοση από τον φορέα αυτόν απόφασης επί της ως άνω διαδικασίας αμφισβήτησης και τη δυνατότητα ελέγχου της εν λόγω απόφασης από το αρμόδιο προς τούτο δικαστήριο.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

60 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το δίκαιο της Ένωσης έχει την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να προβλέπουν με τη νομοθεσία τους περί αστικής ευθύνης ότι το δικαίωμα των ιδιωτών προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης από κράτος μέλος υπόκειται σε προϋποθέσεις λιγότερο περιοριστικές από εκείνες που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης.

61 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι, στο δίκαιο της Ένωσης, αναγνωρίζεται δικαίωμα αποζημίωσης εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, ήτοι ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παράβαση να είναι κατάφωρη και, τέλος, να υφίσταται άμεσος σύνδεσμος μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης που υπέχει το κράτος και της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες (αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame, C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51, και της 29ης Ιουλίου 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

62 Επισημαίνεται ότι, επίσης επανειλημμένως, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι οι τρεις προϋποθέσεις που μνημονεύονται στην προηγούμενη σκέψη δεν αποκλείουν τη δυνατότητα θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους υπό λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις βάσει του εθνικού δικαίου (πρβλ. αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame,

C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 66, της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, Eman και Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, σκέψη 69, και της 29ης Ιουλίου 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, σκέψεις 37 και 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

63 Κατόπιν των προεκτεθέντων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το δίκαιο της Ένωσης έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να προβλέπουν με τη νομοθεσία τους περί αστικής ευθύνης ότι το δικαίωμα των ιδιωτών προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης από κράτος μέλος υπόκειται σε προϋποθέσεις λιγότερο περιοριστικές από εκείνες που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης.

Επί των δικαστικών εξόδων

64 Δεδομένου ότι η 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 (πέμπτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Οι διατάξεις, ιδίως δε το άρθρο 4, παράγραφος 5, και το άρθρο 30 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 σιδηροδρομικής υποδομής, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν στα τακτικά δικαστήρια κράτους μέλους να αποφαίνονται επί αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου που ασκεί σιδηροδρομική επιχείρηση λόγω πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη, εξαιτίας της οποίας φέρεται να καταβλήθηκε αχρεωστήτως τέλος στον διαχειριστή της υποδομής, όταν ο ρυθμιστικός φορέας και, κατά περίπτωση, το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να επιλαμβάνεται προσφυγών κατά των αποφάσεων του φορέα αυτού, δεν έχουν ακόμη αποφανθεί επί της νομιμότητας του εν λόγω τέλους.**

   Το άρθρο 30, παράγραφοι 2, 5 και 6, της οδηγίας 2001/14, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58, έχει την έννοια ότι επιβάλλει την παροχή στη σιδηροδρομική επιχείρηση η οποία διαθέτει άδεια πρόσβασης του δικαιώματος να αμφισβητήσει ενώπιον του ρυθμιστικού φορέα το ύψος των ατομικών τελών που καθορίζει ο διαχειριστής της υποδομής, την έκδοση από τον φορέα αυτόν απόφασης επί της ως άνω διαδικασίας αμφισβήτησης και τη δυνατότητα ελέγχου της εν λόγω απόφασης από το αρμόδιο προς τούτο δικαστήριο.

2) **Το δίκαιο της Ένωσης έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να προβλέπουν με τη νομοθεσία τους περί αστικής ευθύνης ότι το δικαίωμα των ιδιωτών προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης από κράτος μέλος υπόκειται σε προϋποθέσεις λιγότερο περιοριστικές από εκείνες που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης.**

(υπογραφές)