



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

8 juli 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Spoorwegvervoer – Toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur – Richtlijn 2001/14/EG – Artikel 4, lid 5 – Tarifiering – Artikel 30 – Nationale toezichthoudende instantie die controleert of de rechten voor het gebruik van infrastructuur in overeenstemming zijn met deze richtlijn – Overeenkomst voor het gebruik van infrastructuur tussen de infrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming – Onjuiste omzetting – Overheidsaansprakelijkheid – Vordering tot schadevergoeding – Voorafgaande inschakeling van de nationale toezichthoudende instantie”

In zaak C-120/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) bij beslissing van 28 november 2019, ingekomen bij het Hof op 3 maart 2020, in de procedure

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

tegen

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,

in tegenwoordigheid van:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, M. Ilešič, E. Juhász (rapporteur), C. Lycourgos en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: A. Calot Escobar,

* Procestaal: Pools.

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o., vertegenwoordigd door P. Duda, advocat,
- de Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, vertegenwoordigd door P. Dobroczek,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., vertegenwoordigd door J. Kowalczyk, advocat, alsmede C. Wiśniewski en M. Szrajter, radcowie prawni,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door J. Rodríguez de la Rúa Puig als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Mölls, P. J. O. Van Nuffel, C. Vrignon en B. Sasinowska als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 5, en artikel 30, leden 1 tot en met 3, 5 en 6, 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 (PB 2001, L 75, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 (PB 2007, L 315, blz. 44) (hierna: „richtlijn 2001/14”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. (hierna: „KM”) enerzijds, en de Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (schatkist, in de persoon van de minister van Infrastructuur en Bouw, thans de minister van Infrastructuur en de voorzitter van het Bureau voor Spoorwegvervoer, Polen; hierna: „UTK”) en PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (hierna: „PKP PLK”) anderzijds, over een door KM ingestelde vordering tot schadevergoeding wegens de onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 11, 16, en 46 van richtlijn 2001/14 luiden:

„(11) De regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing moeten alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang bieden waarbij zo veel mogelijk moet worden getracht op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet te komen.

[...]

(16) De regelingen voor tarifiering en capaciteitstoewijzing moeten eerlijke concurrentie bij de verstrekking van spoorwegdiensten mogelijk maken.

[...]

(46) Ten behoeve van efficiënt beheer en billijk en niet-discriminerend gebruik van spoorweginfrastructuur moet een toezichthoudende instantie worden ingesteld die toeziet op de toepassing van deze communautaire voorschriften en als beroepsinstantie optreedt, onder voorbehoud van toetsing door de rechter.”

4 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚aanvrager’: een spoorwegonderneming die houder is van een vergunning en/of een internationaal samenwerkingsverband van spoorwegondernemingen, en, in lidstaten die in die mogelijkheid voorzien, andere natuurlijke en/of rechtspersonen die om redenen van openbare dienst of om commerciële redenen belang hebben bij de verwerving van infrastructuurcapaciteit voor de exploitatie van spoorwegvervoerdiensten op hun respectieve grondgebied, zoals overheidsinstanties in de zin van verordening (EEG) nr. 1191/69 [van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1969, L 156, blz. 1)] en verladere, expeditere en exploitante van gecombineerd vervoer, [...];

[...]

f) ‚kaderovereenkomst’: een publiek- dan wel privaatrechtelijke bindende algemene overeenkomst die de rechten en plichten vastlegt van een aanvrager en van de infrastructuurbeheerder of de toewijzende instantie met betrekking tot de toe te wijzen infrastructuurcapaciteit en de te heffen rechten voor een periode die langer is dan de geldigheidsduur van één dienstregelingstijdvak;

[...]

h) ‚infrastructuurbeheerder’: een instantie of onderneming die in het bijzonder voor de totstandbrenging en het onderhoud van spoorweginfrastructuur verantwoordelijk is. Dit kan tevens het beheer omvatten van de systemen voor controle en veiligheid van de infrastructuur. De functies van de infrastructuurbeheerder van een netwerk of deel van een netwerk kunnen aan verschillende instanties of ondernemingen worden toegewezen;

i) ‚net’: de gehele spoorweginfrastructuur die het eigendom is van en/of beheerd wordt door een infrastructuurbeheerder;

[...]

k) ‚spoorwegonderneming’: iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig de toepasselijke communautaire regelgeving en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor reizigers, waarbij die onderneming voor de tractie moet zorgen; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend tractie leveren;

l) ‚treinpad’: de infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden;

[...]”

5 Hoofdstuk II van richtlijn 2001/14, „Rechten voor het gebruik van infrastructuur”, omvat de artikelen 4 tot en met 12.

6 Artikel 4 van deze richtlijn, „Instelling, vaststelling en inning van gebruiksrechten”, luidt:

„1. De lidstaten stellen met inachtneming van de in artikel 4 van richtlijn 91/440/EEG vastgelegde beheersmatige onafhankelijkheid een kaderregeling voor de heffingen vast.

Met inachtneming van de voorwaarde van beheersmatige onafhankelijkheid stellen de lidstaten specifieke tarifieringsvoorschriften vast of delegeren zij deze bevoegdheid [aan] de infrastructuurbeheerder. De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder.

[...]

5. De infrastructuurbeheerders vergewissen zich ervan dat de toepassing van de tarifieringsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende gebruiksrechten wanneer verschillende spoorwegondernemingen in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten, en dat de daadwerkelijk geheven rechten aan de voorschriften van de netverklaring voldoen.

[...]”

7 Artikel 6 van die richtlijn, „Infrastructuurkosten en boekhouding”, bepaalt in lid 2:

„Infrastructuurbeheerders moeten met inachtneming van de veiligheid en van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de infrastructuurdienst worden aangemoedigd om de kosten van de verschaffing van infrastructuur alsmede de hoogte van toegangsrechten te verminderen.”

8 Artikel 7 van richtlijn 2001/14, „Heffingsbeginselen”, bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. De lidstaten kunnen verlangen dat de infrastructuurbeheerder alle nodige gegevens over de opgelegde heffingen verstrekt. De infrastructuurbeheerder moet daartoe kunnen aantonen dat de infrastructuurrechten die aan elke exploitant daadwerkelijk, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 12, in rekening worden gebracht, voldoen aan de methodologie, voorschriften en, indien van toepassing, schalen van de netverklaring.

3. Onverminderd de leden 4 en 5 en artikel 8 wordt voor het minimumtoegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.”

9 Artikel 9 van deze richtlijn, „Kortingen”, bepaalt:

„1. Onverminderd de artikelen 81, 82, 86 en 87 van het Verdrag en niettegenstaande het bepaalde in artikel 7, lid 3, van deze richtlijn, dient elke door de infrastructuurbeheerder toegekende korting op de gebruiksrechten die, ongeacht de dienst, van een spoorwegonderneming worden geheven, te voldoen aan de criteria van dit artikel.

[...]

4. Kortingen mogen uitsluitend betrekking hebben op rechten die voor een welbepaald infrastructuursegment worden geheven.

5. Voor soortgelijke diensten gelden soortgelijke kortingsregelingen.”

10 Artikel 30 van die richtlijn, „Toezichthoudende instantie”, luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel 21, lid 6, stellen de lidstaten een toezichthoudende instantie in. Deze instantie, die het inzake vervoer bevoegde ministerie of een ander lichaam kan zijn, is naar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers. Voorts is zij voor haar werking onafhankelijk van alle bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van een openbaredienstcontract. De instantie functioneert overeenkomstig de beginselen vastgelegd in dit artikel, waarbij beroeps- en toezichthoudende bevoegdheden aan afzonderlijke instanties kunnen worden toevertrouwd.

2. 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:

[...]

d) de heffingsregeling;

e) de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn;

[...]

3. De toezichthoudende instantie ziet erop toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde gebruiksrechten in overeenstemming zijn met hoofdstuk II en dat zij niet-discriminerend zijn. Onderhandelingen tussen aanvragers en een infrastructuurbeheerder betreffende de hoogte van gebruiksrechten worden slechts toegestaan wanneer zij onder toezicht van de toezichthoudende instantie plaatsvinden. Deze instantie grijpt onmiddellijk in indien het waarschijnlijk is dat de onderhandelingen in strijd zijn met de bepalingen van deze richtlijn.

[...]

5. De toezichthoudende instantie beslist op de klachten en neemt de nodige maatregelen om de situatie binnen uiterlijk twee maanden na ontvangst van alle gegevens te verhelpen.

Niettegenstaande het bepaalde in lid 6 zijn besluiten van de toezichthoudende instantie bindend voor alle betrokken partijen.

Indien beroep wordt aangetekend tegen een weigering capaciteit te verlenen, of tegen de voorwaarden van een capaciteitsaanbod, besluit de toezichthoudende instantie ofwel dat er geen wijziging van het besluit van de infrastructuurbeheerder nodig is, ofwel dat het betwiste besluit overeenkomstig haar instructies wordt gewijzigd.

6. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de besluiten van de toezichthoudende instantie voor rechterlijke toetsing openstaan.”

Pools recht

11 Artikel 417 van de Kodeks cywilny (burgerlijk wetboek), (Dz.u 1964, nr. 16, volgnr. 93), bepaalt:

„1. Voor de schade die is berokkend door onrechtmatig handelen of nalaten in de uitoefening van openbaar gezag, berust de aansprakelijkheid bij de schatkist, een territoriaal lichaam of een andere rechtspersoon die krachtens de wet openbaar gezag uitoefent.

2. Wanneer de uitvoering van overheidstaken bij overeenkomst is toevertrouwd aan een territoriaal lichaam of een andere rechtspersoon, zijn de contracterende partij en de opdrachtgevende lokale overheidsinstantie of de schatkist gezamenlijk aansprakelijk.”

12 Artikel 417¹ van dit wetboek luidt:

„1. Indien de schade is veroorzaakt door de vaststelling van een normatieve handeling, kan vergoeding van die schade worden gevorderd nadat in een passende procedure is vastgesteld dat deze handeling in strijd is met de grondwet, een geratificeerde internationale overeenkomst of een wet.

2. Indien de schade is veroorzaakt door een onherroepelijk vonnis of besluit, kan vergoeding van die schade worden gevorderd nadat in een passende procedure is vastgesteld dat dit vonnis of besluit onrechtmatig is, tenzij anders is bepaald. Hetzelfde geldt wanneer het onherroepelijke vonnis of besluit is vastgesteld op basis van een normatieve handeling die in strijd is met de grondwet, een geratificeerde internationale overeenkomst of een wet.

3. Indien de schade is veroorzaakt door het uitblijven van een wettelijk vereist vonnis of besluit, kan vergoeding van die schade worden gevorderd nadat in een passende procedure is vastgesteld dat dit verzuim onrechtmatig is, tenzij anders is bepaald.
4. Indien de schade is veroorzaakt door het verzuim om een wettelijk vereiste normatieve handeling vast te stellen, wordt de onrechtmatigheid van dit verzuim vastgesteld door de rechter waarbij de vordering tot schadevergoeding is ingesteld.”
- 13 Artikel 33 van de Ustawa o transporcie kolejowym (wet betreffende spoorwegvervoer) van 28 maart 2003 (Dz. U. nr. 86, volgnr. 789), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:
- „1. De beheerder stelt het bedrag vast van de rechten voor het gebruik van de spoorinfrastructuur door de spoorwegvervoerders.
2. Het basisrecht voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur wordt vastgesteld met inaanmerkingneming van de door de beheerder gedragen kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst door de spoorwegvervoerder.
3. Het recht voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur bestaat uit het basisrecht en de aanvullende rechten.
- 3 bis. Bij het basisrecht past de beheerder een verschillend recht toe voor:
- 1) de minimumtoegang tot de spoorweginfrastructuur die de in deel I, lid 1, van de bijlage bij de wet bedoelde diensten omvat;
- 2) de toegang tot de onderhoudsinstallaties van de treinen die de in deel I, lid 2, van de bijlage bij de wet bedoelde diensten omvat.”
- 14 Artikel 35 van de Ustawa o transporcie kolejowym voorziet in delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister van Vervoer.
- 15 Artikel 8 van de rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (verordening van de minister van Infrastructuur betreffende de voorwaarden voor toegang tot en gebruik van de spoorweginfrastructuur) van 27 februari 2009 (Dz. U. nr. 35, volgnr. 274), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, luidt:
- „1. Bij de berekening van de tarieven voor de beschikbaarstelling van spoorweginfrastructuur houdt de beheerder rekening met:
- 1) de directe kosten ter dekking van:
- a) de onderhoudskosten,
- b) de kosten van het beheer van het spoorwegverkeer,
- c) de afschrijvingen;
- 2) de indirecte kosten van de activiteit, waaronder de redelijke kosten van de beheerder, voor zover niet vermeld in de punten 1 en 3;

- 3) de financieringskosten in verband met de terugbetaling van de leningen die de beheerder heeft afgesloten voor de ontwikkeling en de modernisering van de ter beschikking gestelde infrastructuur;
 - 4) de exploitatiewerkzaamheden die zijn vastgelegd voor de verschillende categorieën lijnen en soorten treinen bedoeld in artikel 7.
2. Het tarief varieert afhankelijk van de categorie spoorweglijn en het brutototaalgewicht van de trein, met dien verstande dat het tarief toeneemt naarmate die parameters toenemen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 PKP PLK is de Poolse infrastructuurbeheerder in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2001/14. Zij is opgericht door Polskie Koleje Państwowe S.A., die samen met de schatkist haar aandelen in handen heeft.
- 17 KM is een openbaar spoorwegvervoersbedrijf waarvan de aandelen in handen zijn van het Województwo Mazowieckie (woiwodschap Mazovië, Polen).
- 18 Op 19 mei 2009 heeft KM met het woiwodschap Mazovië een raamovereenkomst gesloten voor het verrichten van openbare diensten van regionaal personenvervoer per spoor op het grondgebied van dit territoriale lichaam. Deze raamovereenkomst bepaalde met name dat alle kosten in verband met de verrichting van de openbare dienst die de inkomsten van de spoorwegonderneming overschrijden, werden gedekt door een door het woiwodschap Mazovië betaalde vergoeding, vermeerderd met een redelijke winst die eveneens door het woiwodschap werd betaald.
- 19 Voor de perioden 2009/2010 en 2010/2011 hebben PKP PLK en KM overeenkomsten voor het gebruik van treinpaden gesloten, op grond waarvan PKP PLK aan KM toegang tot de spoorweginfrastructuur verleende. De door PKP PLK vastgestelde eenheidstarieven van de door KM verschuldigde rechten zijn goedgekeurd bij besluit van de UTK.
- 20 Daar tussen PKP PLK en KM geen overeenstemming was bereikt voor de perioden 2011/2012 en 2012/2013, heeft de UTK de voorwaarden voor de terbeschikkingstelling van de spoorweginfrastructuur vastgesteld.
- 21 Bij arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338), heeft het Hof geoordeeld dat de Republiek Polen niet had voldaan aan de verplichtingen die op haar rustten krachtens respectievelijk, artikel 6, lid 2, en artikel 7, lid 3, van richtlijn 2001/14, door na te laten maatregelen te treffen om de spoorweginfrastructuurbeheerder aan te moedigen de kosten van de verschaffing van infrastructuur alsmede het bedrag van de toegangsrechten te verlagen, en door toe te laten dat bij de berekening van de rechten die worden geheven voor alle minimumprestaties en voor de toegang via het spoor tot de voorzieningen, kosten in aanmerking worden genomen die niet kunnen worden beschouwd als rechtstreeks voortvloeiend uit de exploitatie van de treindienst.
- 22 Na de uitspraak van dit arrest heeft KM bij de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) beroep ingesteld tot hoofdelijke veroordeling van de schatkist, in de persoon van de minister van Infrastructuur en voorzitter van de UTK, alsmede van PKP PLK, tot

hoofdelijke betaling van een bedrag van 220 204 408,72 Poolse zloty (PLN) (ongeveer 48 miljoen EUR), vermeerderd met rente, voor de schade die zij zou hebben geleden doordat ten onrechte basisrechten voor minimumtoegang tot de spoorweginfrastructuur in rekening waren gebracht gedurende de geldigheidsduur van het dienstregelingstijdvak in de perioden 2009/2010 tot en met 2012/2013.

- 23 Ter ondersteuning van haar beroep heeft KM aangevoerd dat de rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej onvereenigbaar was met richtlijn 2001/14, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338), aangezien deze ministeriële verordening het mogelijk had gemaakt dat bij de berekening van de rechten die worden geheven voor alle minimumprestaties en voor de toegang via het spoor tot de voorzieningen, kosten in aanmerking werden genomen die niet konden worden beschouwd als rechtstreeks voortvloeiend uit de exploitatie van de treindienst. KM beriep zich ook op de toepasselijke bepalingen inzake de terugvordering van onverschuldigde betalingen.
- 24 Bij vonnis van 24 maart 2016 heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie het beroep verworpen, met name op grond dat, ten eerste, richtlijn 2001/14 spoorwegondernemingen geen subjectief recht verleende op grond waarvan voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur een bepaald maximumbedrag aan te betalen rechten gold, ten tweede, het arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338), niets zei over de onrechtmatigheid van de handelwijze van de overheid, aangezien de beweerdelijk geschonden bepalingen van richtlijn 2001/14 onvoldoende duidelijk waren om de overheid aansprakelijk te kunnen stellen, en, ten slotte, KM niet had aangevoerd dat in een passende procedure was vastgesteld dat de bestreden besluiten van de UTK onrechtmatig waren.
- 25 Bij arrest van 18 december 2017 heeft de Sąd Apelacyjny w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen) het door KM ingestelde hoger beroep verworpen.
- 26 Daartoe heeft deze rechter met name opgemerkt dat richtlijn 2001/14 niet voorzag in een specifiek bedrag aan rechten en dat hoe dan ook uit het arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338), niet bleek dat de door KM betaalde rechten buitensporig waren.
- 27 KM heeft tegen dit arrest cassatieberoep ingesteld bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen).
- 28 De verwijzende rechter geeft aan dat, wat de rechten voor het gebruik van de infrastructuur betreft, uit het arrest van 30 mei 2013, Commissie/Polen (C-512/10, EU:C:2013:338), volgt dat de Republiek Polen richtlijn 2001/14, met name artikel 7, lid 3, daarvan, onjuist heeft omgezet, met als mogelijk schadelijk gevolg dat een deel van deze rechten onverschuldigd is betaald.
- 29 Deze rechter merkt desalniettemin op dat de toezichthoudende instantie krachtens artikel 30 van deze richtlijn met name tot taak heeft om erop toe te zien dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde gebruiksrechten in overeenstemming zijn met hoofdstuk II van die richtlijn en dat zij niet-discriminerend zijn.
- 30 Hij merkt op dat in het arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), met name in punt 97, een belangrijke precisering is gegeven over de toepassing van richtlijn 2001/14, aangezien het Hof met betrekking tot de terugbetaling van rechten op grond van het burgerlijk recht heeft geoordeeld dat een dergelijke terugbetaling alleen mogelijk was indien,

overeenkomstig het nationale recht, de onrechtmatigheid van die rechten vooraf is vastgesteld door de toezichthoudende instantie of door een rechter die bevoegd is om het besluit van die instantie te controleren. De tussenkomst van andere rechters bij de toetsing van de tarifiering zou immers afbreuk doen aan het principe dat het toezicht alleen door deze ene instantie wordt uitgeoefend.

- 31 De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af of een spoorwegonderneming in het kader van een civielrechtelijke aansprakelijkheidsvordering die strekt tot vergoeding van de schade als gevolg van een onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14, bestaande in te veel betaalde spoorwegrechten, de infrastructuurbeheerder en de staat rechtstreeks voor de gewone rechter kan dagen zonder dat het besluit van de toezichthoudende instantie vooraf door de rechter is getoetst.
- 32 Wat voorts de aansprakelijkheid van de staat wegens onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14 betreft, benadrukt de verwijzende rechter dat de rechtspraak van het Hof, die met name voortvloeit uit het arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79), lijkt toe te staan dat een dergelijke aansprakelijkheid op grond van het nationale recht wordt ingeroepen wanneer de door dat recht gestelde voorwaarden minder streng zijn dan die van het Unierecht.
- 33 De verwijzende rechter benadrukt dat naar Pools recht de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat niet beperkt is tot flagrante onrechtmatigheden, maar overeenkomstig artikel 417¹, leden 1 en 4, van de Kodeks cywilny kan worden ingeroepen ingeval een nationaalrechtelijke handeling in strijd is met de Poolse grondwet, een internationale overeenkomst of een wet en, wanneer de schade is veroorzaakt door het verzuim om een wettelijk vereiste normatieve handeling vast te stellen, door de vaststelling van dat verzuim.
- 34 Anders dan in de rechtspraak van het Hof kan de staat krachtens artikel 361, lid 1, van de Kodeks cywilny bovendien zelfs aansprakelijk worden gesteld in geval van een indirect causaal verband tussen de onrechtmatige handeling van de staat en de geleden schade.
- 35 De verwijzende rechter vraagt zich dus af of het Unierecht zich ertegen verzet dat het nationale recht inzake civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het recht van particulieren op vergoeding van de schade die zij hebben geleden wegens schending van het Unierecht door een lidstaat, minder beperkende voorwaarden stelt dan die van het Unierecht.
- 36 Daarop heeft de Sąd Najwyższy de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1. Moeten de bepalingen van richtlijn [2001/14], en in het bijzonder artikel 4, lid 5, en artikel 30, leden 1, 3, 5 en 6 van deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een spoorwegonderneming schadevergoeding vordert van een lidstaat wegens onjuiste omzetting van een richtlijn, zonder dat het besluit van de toezichthoudende instantie door de rechter is getoetst, in een situatie waarin een deel van de schadevergoeding zou bestaan in te veel betaalde rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur?
 2. Verzet de veronderstelling dat het recht op schadevergoeding op grond van het Unierecht wegens onjuiste toepassing van het Unierecht, in het bijzonder wegens de gebrekkige of ontbrekende omzetting van een richtlijn, enkel bestaat wanneer de geschonden rechtsregel particulieren rechten toekent, er sprake is van een gekwalificeerde schending van die rechtsregel (met name in de vorm van een kennelijke en ernstige overschrijding van de

discretionaire bevoegdheid van de lidstaat bij de omzetting van de richtlijn), en er een direct causaal verband bestaat tussen de schending en de schade, zich tegen een regeling van een lidstaat die in dergelijke gevallen minder strikte voorwaarden stelt voor een recht op schadevergoeding?”

Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

- 37 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 1 juli 2021, heeft de Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman, Polen) overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof een met redenen omkleed verzoek ingediend om de mondelinge behandeling te heropenen.
- 38 Het Hof meent, de advocaat-generaal gehoord, dat dit verzoek op de betrokken datum niet meer kon worden ingediend. Derhalve dient dat verzoek te worden afgewezen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 39 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of richtlijn 2001/14, en met name artikel 4, lid 5, en artikel 30 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat een gewone rechter van een lidstaat uitspraak doet op een vordering wegens overheidsaansprakelijkheid die een spoorwegonderneming heeft ingesteld wegens de onjuiste omzetting van deze richtlijn, waardoor zij de infrastructuurbeheerder te veel rechten zou hebben betaald, wanneer de toezichhoudende instantie en, in voorkomend geval, de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de besluiten van die instantie, zich nog niet hebben uitgesproken over de rechtmatigheid van die rechten.
- 40 Meteen dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 4, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2001/14 bepaalt dat de vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan een bevoegdheid is van de infrastructuurbeheerder en dat lid 5 van dat artikel preciseert dat de infrastructuurbeheerders zich ervan vergewissen dat de toepassing van de tarifieringsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende gebruiksrechten wanneer verschillende spoorwegondernemingen in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten, en dat de daadwerkelijk geheven rechten aan de voorschriften van de netverklaring voldoen.
- 41 Artikel 4, lid 5, van richtlijn 2001/14 geeft uitvoering aan de in de overwegingen 11 en 16 van deze richtlijn geformuleerde beginselen, volgens welke de regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang moeten bieden en zo veel mogelijk, op eerlijke en niet-discriminerende wijze, tegemoet moeten komen aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen, teneinde eerlijke concurrentie bij de verstrekking van spoorwegdiensten mogelijk te maken.

- 42 Dit beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie van spoorwegondernemingen, waaraan met name uitvoering is gegeven in artikel 9, lid 5, van deze richtlijn, op grond waarvan voor soortgelijke diensten soortgelijke kortingsregelingen moeten gelden, vormt het centrale criterium voor de vaststelling en inning van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur (zie in die zin arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 47).
- 43 Het staat derhalve aan de infrastructuurbeheerders, die de heffingen op niet-discriminerende wijze moeten vaststellen en innen, om de voorwaarden voor het gebruik van het spoorweginfrastructuur op dezelfde wijze toe te passen op alle gebruikers van dit netwerk, maar er tevens op te letten dat de daadwerkelijk geïnde heffingen aan deze voorwaarden voldoen (arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 50).
- 44 Wat de toezichthoudende instantie betreft, moet worden opgemerkt dat, volgens overweging 46 van richtlijn 2001/14, ten behoeve van efficiënt beheer en billijk en niet-discriminerend gebruik van spoorweginfrastructuur een toezichthoudende instantie moet worden ingesteld die toeziet op de toepassing van deze Unierechtelijke voorschriften en als beroepsinstantie optreedt, onder voorbehoud van toetsing door de rechter.
- 45 Overeenkomstig artikel 30, lid 1, van deze richtlijn moeten de lidstaten een dergelijke instantie instellen, waartoe een aanvrager zich krachtens artikel 30, lid 2, van die richtlijn kan wenden als hij van mening is dat hij „oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of op enigerlei andere wijze benadeeld is”. Het in dit verband ingestelde beroep betreft volgens deze laatste bepaling met name de besluiten van de infrastructuurbeheerder inzake de tarifieringsregeling of de hoogte of de structuur van de infrastructuurgebruiksrechten tot betaling waarvan de aanvrager verplicht is of kan zijn.
- 46 Voorts ziet de toezichthoudende instantie er volgens artikel 30, lid 3, eerste volzin, van voornoemde richtlijn op toe dat de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde gebruiksrechten in overeenstemming zijn met hoofdstuk II en dat zij niet-discriminerend zijn.
- 47 Tot slot bepaalt artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 dat de toezichthoudende instantie dient te beslissen op elke bij haar ingediende klacht en dat haar besluiten bindend zijn voor alle betrokken partijen, terwijl de lidstaten krachtens artikel 30, lid 6, van deze richtlijn moeten waarborgen dat die besluiten voor rechterlijke toetsing openstaan.
- 48 In de context van een geding waarin de gebruiker van spoorweginfrastructuur bij een gewone nationale rechter beroep had ingesteld tot terugbetaling van een deel van de aan de beheerder van deze infrastructuur betaalde rechten, heeft het Hof geoordeeld dat deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van een nationale regeling die voorziet in een billijkheidstoetsing per geval van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur door de gewone rechter en in de mogelijkheid om, in voorkomend geval, de hoogte van deze rechten te wijzigen, los van het toezicht dat wordt uitgeoefend door de toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 30 van die richtlijn (arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 103).
- 49 Een dergelijke nationale regeling zou er immers toe leiden dat verschillende beslissingen van onafhankelijke rechters, die mogelijk niet zijn geharmoniseerd door de rechtspraak van de hogere rechter, in de plaats komen van de situatie van toezicht door slechts één bevoegde instantie,

waardoor er twee ongecoördineerde besluitvormingsprocedures naast elkaar bestaan, hetgeen duidelijk in strijd is met het doel van artikel 30 van richtlijn 2001/14 (zie in die zin arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 87).

- 50 Bovendien hebben de besluiten van de toezichthoudende instantie krachtens artikel 30, lid 5, van richtlijn 2001/14 rechtsgevolgen voor alle betrokken partijen uit de spoorwegsector, of dit nu de vervoersondernemingen of de infrastructuurbeheerders zijn. Daarentegen hebben de uitspraken van civiele rechters, in voorkomend geval op basis van de criteria die zijn vastgesteld in de regeling inzake de berekening van de rechten, alleen gevolgen voor de partijen in de gedingen die voor deze rechter zijn gebracht (zie in die zin arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 94).
- 51 Zo zou een toegangsgerechtigde die bij de gewone rechter jegens de infrastructuurbeheerder beroep instelt om het bedrag van de rechten te betwisten, een voordeel kunnen verkrijgen ten opzichte van zijn concurrenten die geen dergelijk beroep hebben ingesteld, hetgeen afbreuk zou doen aan de doelstelling om een eerlijke concurrentie in de spoorwegdienstensector te waarborgen (zie in die zin arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punten 95 en 96).
- 52 De in de punten 48 tot en met 51 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak is volledig van toepassing op het hoofdgeding.
- 53 Aangezien KM terugbetaling vordert van rechten die aan PKP PLK, de Poolse infrastructuurbeheerder, beweerdelijk te veel zijn betaald wegens een onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14, met name van artikel 7, lid 3, ervan, dat betrekking heeft op de heffingsbeginselen, moet haar beroep bij de gewone civiele rechters namelijk worden geacht rechtstreeks verband te houden met de betwisting van het bedrag van de vooraf door de infrastructuurbeheerder vastgestelde individuele rechten.
- 54 Indien zou worden aanvaard dat de gewone rechter kennis kan nemen van een dergelijk geschil zonder dat de toezichthoudende instantie en eventueel de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de besluiten van deze instantie, zich overeenkomstig artikel 30, leden 3, 5 en 6, van richtlijn 2001/14 hebben uitgesproken over de rechtmatigheid van de betrokken rechten en in voorkomend geval de nodige maatregelen hebben genomen om een eventuele onwettigheid ervan op te heffen, zou afbreuk worden gedaan aan de taak van de toezichthoudende instantie en daarmee aan de nuttige werking van artikel 30 van die richtlijn.
- 55 Hieruit volgt dat een gewone rechter geen uitspraak mag doen over een aansprakelijkheidsvordering in verband met de gesteld onjuiste omzetting van richtlijn 2001/14 zonder dat de toezichthoudende instantie of de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de besluiten van die instantie, zich eerst heeft uitgesproken over de rechtmatigheid van de besluiten van de infrastructuurbeheerder waartegen bij die gewone rechter wordt opgekomen. Deze procedureregels, die een kader vormt voor rechtsvorderingen die particulieren de mogelijkheid bieden om op grond van het Unierecht vergoeding te verkrijgen van schade die is geleden door schending van richtlijn 2001/14 door een lidstaat, valt dus onder deze richtlijn en niet onder de procedurele autonomie van die lidstaat.
- 56 In haar schriftelijke opmerkingen stelt KM evenwel dat zij in de praktijk geen mogelijkheid had om het bedrag van haar individuele rechten te betwisten bij de nationale toezichthoudende instantie. Zoals de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) heeft

geoordeeld, kan een bij deze instantie ingediende klacht er immers hooguit toe leiden dat zij een controle verricht, maar niet dat een administratieve procedure wordt ingeleid waarbij deze instantie bevoegd is om uitspraak te doen in het geschil tussen de betrokken spoorwegonderneming, die dan de hoedanigheid van partij heeft, en de infrastructuurbeheerder. Aangezien spoorwegondernemingen alleen beroep kunnen instellen tegen de uitkomst van een dergelijke controle, zijn zij haars inziens dus genoopt om hun schadevorderingen bij de gewone civiele rechter in te stellen.

- 57 Gesteld dat er sprake is van een dergelijke omstandigheid, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, moet in het licht van de voorgaande overwegingen in herinnering worden gebracht dat artikel 30, leden 2, 5 en 6, van richtlijn 2001/14 het recht van een spoorwegonderneming vastlegt om bij de toezichthoudende instantie het bedrag van de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde individuele rechten te betwisten en, in voorkomend geval, het door deze instantie genomen besluit aan rechterlijk toezicht te onderwerpen door zich tot de daartoe bevoegde rechter te wenden.
- 58 In dit verband dient nog te worden benadrukt dat de bepalingen van artikel 30, leden 2, 5, en 6, van richtlijn 2001/14 onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn en derhalve rechtstreekse werking hebben (zie naar analogie arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 288). Deze bepalingen gelden derhalve voor alle autoriteiten van de lidstaten, en dus niet alleen voor de nationale rechters maar ook voor alle bestuursorganen, de gedecentraliseerde instanties daaronder begrepen, en deze autoriteiten zijn gehouden die bepalingen toe te passen (arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punt 90).
- 59 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2001/14, en met name artikel 4, lid 5, en artikel 30 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat een gewone rechter van een lidstaat uitspraak doet op een vordering wegens overheidsaansprakelijkheid die een spoorwegonderneming heeft ingesteld wegens de onjuiste omzetting van deze richtlijn, waardoor zij de infrastructuurbeheerder te veel rechten zou hebben betaald, wanneer de toezichthoudende instantie en, in voorkomend geval, de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de besluiten van die instantie, zich nog niet hebben uitgesproken over de rechtmatigheid van die rechten. Artikel 30, leden 2, 5 en 6, van deze richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat het gebiedt dat een spoorwegonderneming waaraan een toegangsvergunning is verleend, het recht heeft om het bedrag van de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde individuele rechten bij de toezichthoudende instantie te betwisten, dat deze instantie besluit op een dergelijke betwisting en dat dit besluit kan worden getoetst door de daartoe bevoegde rechter.

Tweede vraag

- 60 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het nationale recht inzake wettelijke aansprakelijkheid voor het recht van particulieren op vergoeding van de schade die zij hebben geleden wegens schending van het Unierecht door een lidstaat, minder beperkende voorwaarden stelt dan die van het Unierecht.
- 61 In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat het Unierecht een recht op schadevergoeding toekent wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er sprake is van een voldoende

gekwalficeerde schending, en ten slotte dat er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade (arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51, en 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 62 Het Hof heeft – eveneens herhaaldelijk – geoordeeld dat de drie in het vorige punt genoemde voorwaarden niet uitsluiten dat de staat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn (zie in die zin arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 66; 12 september 2006, Eman en Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, punt 69, en 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat het nationale recht inzake wettelijke aansprakelijkheid voor het recht van particulieren op vergoeding van de schade die zij hebben geleden wegens schending van het Unierecht door een lidstaat, minder beperkende voorwaarden stelt dan die van het Unierecht.

Kosten

- 64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007, en met name artikel 4, lid 5, en artikel 30 ervan, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat een gewone rechter van een lidstaat uitspraak doet op een vordering wegens overheidsaansprakelijkheid die een spoorwegonderneming heeft ingesteld wegens de onjuiste omzetting van deze richtlijn, waardoor zij de infrastructuurbeheerder te veel rechten zou hebben betaald, wanneer de toezichthoudende instantie en, in voorkomend geval, de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de besluiten van die instantie, zich nog niet hebben uitgesproken over de rechtmatigheid van die rechten.**

Artikel 30, leden 2, 5 en 6, van richtlijn 2001/14, zoals gewijzigd bij richtlijn 2007/58, moet aldus worden uitgelegd dat het gebiedt dat een spoorwegonderneming waaraan een toegangsvergunning is verleend, het recht heeft om het bedrag van de door de infrastructuurbeheerder vastgestelde individuele rechten bij de toezichthoudende instantie te betwisten, dat deze instantie besluit op een dergelijke betwisting en dat dit besluit kan worden getoetst door de daartoe bevoegde rechter.

- 2) Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat het nationale recht inzake wettelijke aansprakelijkheid voor het recht van particulieren op vergoeding van de schade die zij hebben geleden wegens schending van het Unierecht door een lidstaat, minder beperkende voorwaarden stelt dan die van het Unierecht.**

ondertekeningen