Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 21 września 2023 r.[1]

Sprawa C-582/22

Die Länderbahn GmbH DLB,
Prignitzer Eisenbahn GmbH,
Ostdeutsche Eisenbahn,
Ostseeland Verkehrs GmbH
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland,
przy udziale:
DB Netz AG

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Dyrektywa 2012/34/UE – Artykuł 56 – Organ regulacyjny – Uprawnienie do dokonania przeglądu opłat odpowiadających rozkładom jazdy, które już nie obowiązują – Możliwość przyjmowania decyzji z mocą wsteczną – Ograniczenia czasowe dla wniesienia środków prawnych – Skuteczność decyzji organu regulacyjnego – Uprawnienie do nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu nienależnie pobranych opłat

1. Niniejsze odesłanie prejudycjalne wpisuje się w ramy sporu, którego przedmiotem są uprawnienia kontrolne niemieckiego organu regulacyjnego[2] w odniesieniu do decyzji zarządcy infrastruktury dotyczących opłat uiszczanych przez przedsiębiorstwa przewozu kolejowego. Niektóre z tych przedsiębiorstw wniosły bezskutecznie do tego organu regulacyjnego o nakazanie zarządcy infrastruktury zwrotu opłat, które ich zdaniem zostały nienależnie uiszczone.

2. Sąd rozpatrujący ten spór zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni szeregu przepisów dyrektywy 2012/34/UE[3] dotyczących uprawnień krajowych organów regulacyjnych sektora kolejowego.

[1] Język oryginału: hiszpański.

[2] Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federalna agencja ds. sieci energetycznych, gazu, telekomunikacji, poczty i kolei; zwana dalej „Bundesnetzagentur”).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 2012/34

3. Zgodnie z art. 3 („Definicje”):

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »przedsiębiorstwo kolejowe« oznacza każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne posiadające licencję zgodnie z niniejszą dyrektywą, którego działalność podstawowa polega na świadczeniu usług w transporcie towarowym lub pasażerskim koleją, z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo to zapewnia pojazdy trakcyjne; obejmuje to także przedsiębiorstwa, które tylko dostarczają pojazdy trakcyjne;

2) »zarządca infrastruktury« oznacza każdy podmiot lub przedsiębiorstwo odpowiedzialne za eksploatację, utrzymanie i odnowienie infrastruktury kolejowej na sieci, a także za udział w jej rozwoju, zgodnie z zasadami określonymi przez państwo członkowskie w ramach jego ogólnej polityki rozwoju i finansowania infrastruktury;

[…]

19) »wnioskodawca« oznacza przedsiębiorstwo kolejowe lub międzynarodowe ugrupowanie przedsiębiorstw kolejowych, lub inne osoby lub podmioty prawne, takie jak właściwe organy w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz spedytorzy, nadawcy towarów i operatorzy transportu kombinowanego, którzy ze względu na świadczenie usługi publicznej lub ze względów handlowych są zainteresowani uzyskaniem zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

25) »sieć« oznacza całość infrastruktury kolejowej zarządzanej przez zarządcę infrastruktury;

26) »regulamin sieci« oznacza regulamin, który ustala szczegółowo ogólne zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące systemów pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej, w tym inne informacje, jakie są wymagane, aby umożliwić złożenie wniosku w sprawie zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

28) »obowiązujący rozkład jazdy« oznacza dane określające wszelki planowy ruch pociągów i taboru, który będzie miał miejsce na danej infrastrukturze w ciągu okresu, w którym on obowiązuje;

[…]”.

4. Artykuł 55 („Organ regulacyjny”) stanowi:

„1. Każde z państw członkowskich powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego […].

[…]”.

5. Artykuł 56 („Funkcje organu regulacyjnego”) stanowi:

„1. Nie naruszając art. 46 ust. 6, wnioskodawca ma prawo odwołania się do organu regulacyjnego, jeżeli uważa, że został potraktowany niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, w szczególności od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury lub, w stosownym przypadku, przedsiębiorstwo kolejowe lub operatora obiektu infrastruktury usługowej w zakresie dotyczącym:

[…]

d) systemu pobierania opłat;

e) poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty;

[…]

2. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie gwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, w szczególności rynku przewozów pasażerów kolejami dużych prędkości, oraz działalności zarządców infrastruktury w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j). W szczególności organ regulacyjny weryfikuje zgodność z ust. 1 lit. a)–j) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców.

[…]

6. Organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za dostęp do infrastruktury mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu regulacyjnego. Organ regulacyjny interweniuje, jeśli zajdzie prawdopodobieństwo, że negocjacje naruszą wymogi niniejszego rozdziału.

[…]

9. Organ regulacyjny rozpatruje wszelkie skargi, a w stosownych przypadkach występuje o udzielenie stosownych informacji i rozpoczyna konsultacje ze wszystkimi właściwymi stronami, w ciągu miesiąca od otrzymania skargi. Podejmuje decyzje w odniesieniu do każdej skargi, podejmuje działania w celu naprawy sytuacji oraz informuje właściwe strony o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem w ustalonym z góry rozsądnym terminie, a w każdym razie nie później niż w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wszystkich stosownych informacji. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie gwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych organ regulacyjny w stosownych przypadkach podejmuje z własnej inicjatywy decyzje dotyczące odpowiednich środków mających na celu skorygowanie

dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, w szczególności w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j).

Decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją i nie podlega kontroli ze strony innej instancji administracyjnej. Organ regulacyjny ma uprawnienia do egzekwowania swoich decyzji przy pomocy odpowiednich sankcji, w tym kar pieniężnych.

[…]”.

6. Załącznik VII („Harmonogram procesu alokacji”) ma następujące brzmienie:

„1) Obowiązujący rozkład jazdy ustala się jeden raz w roku kalendarzowym.

2) Zmiana obowiązującego rozkładu jazdy ma miejsce o północy w drugą sobotę grudnia. […] Zarządcy infrastruktury mogą uzgodnić inne daty i w takim przypadku informują o tym Komisję, jeżeli może to naruszyć ruch międzynarodowy.

[…]”.

B. Prawo niemieckie. Nationales Eisenbahnregulierungsgesetz[4]

7. Paragraf 66 („Organ regulacyjny i jego zadania”) stanowi:

„(1) Jeżeli podmiot uprawniony do dostępu uważa, że był dyskryminowany lub w inny sposób naruszono jego prawa decyzjami zarządcy infrastruktury kolejowej, ma prawo wnieść środek zaskarżenia do organu regulacyjnego […].

[…]

(3) Jeżeli nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie dostępu lub umowy ramowej, decyzje zarządcy infrastruktury kolejowej mogą być kontrolowane przez organ regulacyjny na wniosek podmiotu uprawnionego do dostępu lub z urzędu. Wniosek musi zostać złożony w terminie, w którym […] oferta zawarcia umów może zostać przyjęta.

(4) Przedmiotem kontroli na wniosek lub z urzędu mogą być w szczególności:

[…]

5. system pobierania opłat;

6. kwota lub struktura opłat za dostęp do infrastruktury, które podmiot uprawniony do dostępu musi lub powinien uiszczać;

7. kwota i struktura innych opłat, które podmiot uprawniony do dostępu musi lub powinien uiszczać;

[4] Krajowa ustawa z dnia 29 sierpnia 2016 r. o regulacji kolei (BGBl. I, s. 2082), zmieniona ustawą z dnia 9 czerwca 2021 r. (BGBl. I, s. 1737), zwana dalej „ERegG”.

[…]”.

8. Paragraf 67 („Uprawnienia organu regulacyjnego, nadzór nad rynkiem transportowym, przepisy wykonawcze”) stanowi:

„(1) Organ regulacyjny może podjąć w odniesieniu do kolei i innych osób podlegających przepisom niniejszej ustawy środki konieczne w celu wyeliminowania naruszeń niniejszej ustawy lub aktów Unii Europejskiej mających bezpośrednie zastosowanie w zakresie stosowania niniejszej ustawy lub w celu zapobieżenia takim naruszeniom. […]

[…]”.

9. Paragraf 68 („Decyzje organu regulacyjnego”) stanowi:

„(1) Organ regulacyjny rozpatruje skargę w terminie jednego miesiąca od dnia jej otrzymania. W tym celu zwraca się on do zainteresowanych stron o dostarczenie informacji niezbędnych w celu podjęcia decyzji i rozpoczyna negocjacje z wszystkimi zainteresowanymi stronami. Organ regulacyjny podejmuje decyzję w przedmiocie wszystkich skarg i działań niezbędnych w celu zaradzenia sytuacji oraz doręcza swoją uzasadnioną decyzję zainteresowanym stronom w ustalonym z góry i rozsądnym terminie, a w każdym razie w terminie sześciu tygodni od dnia otrzymania wszystkich istotnych informacji. Bez uszczerbku dla uprawnień organów ochrony konkurencji organ regulacyjny podejmuje z urzędu decyzje w przedmiocie odpowiednich działań w celu uniknięcia dyskryminacji i zakłóceń rynku.

(2) Jeżeli w przypadku, o którym mowa w § 66 ust. 1 i 3, decyzja zarządcy infrastruktury kolejowej ogranicza prawo podmiotu uprawnionego do dostępu do infrastruktury kolejowej:

1. organ regulacyjny nakazuje zarządcy infrastruktury kolejowej zmianę decyzji; lub

2. organ regulacyjny podejmuje decyzję w przedmiocie ważności umowy lub opłat, uznaje umowy za bezskuteczne i ustala warunki umowy lub opłaty.

Decyzja, o której mowa w zdaniu pierwszym, może również dotyczyć warunków użytkowania sieci kolejowej lub warunków użytkowania obiektów infrastruktury usługowej.

(3) Organ regulacyjny może, ze skutkiem na przyszłość, zobowiązać zarządcę infrastruktury kolejowej do zmiany działań, o których mowa w § 66 ust. 4, lub do stwierdzenia ich nieważności w zakresie, w jakim są one niezgodne z przepisami niniejszej ustawy lub z aktami Unii Europejskiej mającymi bezpośrednie zastosowanie w zakresie stosowania niniejszej ustawy”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

10. W latach 2002–2011 spółka DB Netz AG [5], będąca zarządcą części niemieckiej infrastruktury kolejowej, ustalała opłaty za dostęp do infrastruktury w odniesieniu do każdego okresu obowiązywania rozkładu jazdy.

[5] Spółka DB Netz jest przedsiębiorstwem publicznym należącym do grupy Deutsche Bahn AG. Zarządza ona największą sieć kolejową w Republice Federalnej Niemiec i z tego tytułu pobiera opłaty za dostęp do infrastruktury. Opłaty są ustalane indywidualnie dla każdego przedsiębiorstwa transportu kolejowego na podstawie taryf ustalonych przez DB Netz w regulaminie sieci. Taryfy obowiązują w każdym okresie obowiązywania rozkładu jazdy (zwykle jeden rok od północy w drugą sobotę grudnia, zgodnie z załącznikiem VII do dyrektywy 2012/34).

11. Länderbahn GmbH DLB, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehrs GmBH (zwane dalej „skarżącymi") są przedsiębiorstwami transportu kolejowego, które korzystają z infrastruktury zarządzanej przez DB Netz.

12. Skarżące nie zgadzały się co do zasadności zastosowania „czynnika regionalnego", który stanowił jeden z elementów uwzględnianych przy ustalaniu opłat za dostęp do infrastruktury DB Netz. Uznały one, że opłaty ustalone przez DB Netz są w części niezgodne z prawem, ponieważ „czynnik regionalny" jest dyskryminujący w stosunku do przedsiębiorstw obsługujących linie regionalne [6]. W konsekwencji albo uiściły one żądane opłaty z zastrzeżeniami, albo wstrzymały się od ich uiszczenia.

13. W dniu 5 marca 2010 r. Bundesnetzagentur, kontrolując opłaty zatwierdzone przez DB Netz, wydała decyzję, w której [7]:

– stwierdziła, że regulamin sieci dotyczący rozkładu jazdy na 2011 r. jest nieważny w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie „czynnika regionalnego";

– wskazała, że do sądów cywilnych należy rozstrzygnięcie, w drodze postępowania opartego na zasadzie słuszności, w przedmiocie zwrotu ewentualnie nadpłaconych opłat [8].

14. W dniu 9 listopada 2017 r. Trybunał wydał wyrok CTL Logistics [9], w którym po przeanalizowaniu prawa niemieckiego [10] stwierdził, że dyrektywa 2001/14/WE [11], poprzedzająca dyrektywę 2012/34, „sprzeciwia[…] się […] stosowaniu uregulowania krajowego […] przewidującego kontrolę słusznego charakteru opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej w indywidualnych wypadkach przez sądy powszechne i możliwość zmiany w razie potrzeby kwoty tych opłat niezależnie od monitoringu prowadzonego przez organ kontrolny".

15. Powołując się na wyrok CTL Logistics, skarżące wniosły do Bundesnetzagentur o stwierdzenie nieważności opłat zatwierdzonych w odniesieniu do rozkładów jazdy na lata 2003–2011 oraz o nakazanie DB Netz zwrotu nadpłaconych opłat.

16. W zasadniczo identycznych decyzjach z dnia 11 października 2019 r., 3 lipca 2020 r. i 11 grudnia 2020 r. Bundesnetzagentur oddaliła wnioski skarżących. Uznała ona, że żądanie przeprowadzenia kontroli ex post jest pozbawione podstawy prawnej, ponieważ przedsiębiorstwa kolejowe mają możliwość zakwestionowania opłat tylko dopóty, dopóki one obowiązują.

6 Zdaniem Komisji „czynnik regionalny" powodował wzrost kwoty opłat nawet o 191 % (pkt 11 jej uwag na piśmie).

7 Zgodnie z pkt 8 postanowienia odsyłającego po wniesieniu przez DB Netz sprzeciwu od tej decyzji w dniu 30 lipca 2010 r. Bundesnetzagentur i DB Netz zawarły „umowę publicznoprawną uchylającą poprzednią decyzję [z dnia 5 marca 2010 r.], a ponadto uzgodniono, że od dnia 11 grudnia 2011 r. [DB Netz] nie będzie już pobierać należności z tytułu czynników regionalnych, przy czym od dnia 12 grudnia 2010 r. będzie pobierać jedynie niektóre obniżone należności z tytułu czynników regionalnych".

8 W wyroku z dnia 18 października 2011 r. (KZR ZR 18/10) Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) potwierdził, że sądy cywilne orzekają w przedmiocie roszczeń o zwrot, oceniając słuszność opłat w każdym przypadku indywidualnie.

9 Sprawa C-489/15, EU:C:2017:834. Wyrok ten jest zwany dalej „wyrokiem CTL Logistics".

10 W wyroku tym chodziło o Allgemeines Eisenbahngesetz (powszechną ustawę o kolejach) z dnia 27 grudnia 1993 r. (BGBl. 1993 I, s. 2378) i Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (rozporządzenie w sprawie korzystania z infrastruktury kolejowej) z dnia 3 czerwca 2005 r. (BGBl. 2005 I, s. 1566) w brzmieniu obowiązującym w czasie, w którym zaistniały okoliczności faktyczne tego sporu.

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29).

17. W skargach wniesionych w dniach 6 i 9 listopada 2019 r. skarżące wniosły do Verwaltungsgericht Köln (sądu administracyjnego w Kolonii, Niemcy) o stwierdzenie, że Bundesnetzagentur jest zobowiązana do przeprowadzenia kontroli ex post umożliwiającej jej stwierdzenie nieważności spornych opłat ze skutkiem ex tunc, oraz o nakazanie DB Netz zwrotu tych opłat.

18. Sąd ten, przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie żądania skarżących, zmierza zasadniczo do ustalenia:

– czy z art. 56 dyrektywy 2012/34 wynika, że przedsiębiorstwa kolejowe mogą wystąpić do organu regulacyjnego o ponowne rozpatrzenie ex post z mocą wsteczną opłat za dostęp do infrastruktury odpowiadających nieobowiązującym już rozkładom jazdy;

– jeśli tak, to w jaki sposób wyegzekwować zwrot nieważnych opłat, aby w pełni przywrócić przedsiębiorstwom kolejowym przysługujące im prawa.

19. W tym kontekście Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii, Niemcy) przedłożył pięć pytań prejudycjalnych, przy czym zgodnie ze wskazaniem Trybunału zaproponuję odpowiedź na cztery pierwsze z tych pytań, które mają następujące brzmienie:

„1) Czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34/UE należy interpretować w ten sposób, że system pobierania opłat może być odpowiednim przedmiotem skargi do organu regulacyjnego także wtedy, gdy upłynął już okres ważności opłaty, która ma być poddana kontroli (skarga na tzw. starą opłatę)?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34/UE należy interpretować w ten sposób, że organ regulacyjny może w przypadku kontroli ex post starych opłat uznać je za nieważne ze skutkiem ex tunc?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy wykładnia art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34/UE dopuszcza uregulowanie krajowe, które wyłącza możliwość kontroli ex post starych opłat ze skutkiem ex tunc?

4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34/UE należy interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim działania właściwego organu regulacyjnego w celu naprawy sytuacji po stronie skutków prawnych obejmują również co do zasady możliwość nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem, mimo że roszczenia o zwrot między przedsiębiorstwem kolejowym a zarządcą infrastruktury mogą być dochodzone na drodze cywilnoprawnej?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

20. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w Trybunale w dniu 2 września 2022 r.

21. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehrs GmBH (łącznie), DB Netz, rządy niemiecki, litewski, norweski i polski oraz przez Komisję Europejską.

22. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 15 czerwca 2023 r., stawili się Prignitzer Eisenbahn (reprezentująca również Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehr), DB Netz, rządy niemiecki, austriacki i polski oraz Komisja.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

23. Sąd odsyłający przyjmuje jako założenie, że dyrektywa 2012/34 ma zastosowanie i w związku z tym zwraca się o dokonanie wykładni art. 56 ust. 1, 6 i 9 tej dyrektywy.

24. Jednakże opłaty będące przedmiotem sporu, które odnoszą się do lat 2003–2011, zostały ustalone i były pobierane w czasie, gdy obowiązywała poprzedzająca ją dyrektywa 2001/14, wobec czego można by twierdzić, że to ta ostatnia powinna mieć zastosowanie ratione temporis [12].

25. W każdym wypadku art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 odpowiada mniej szczegółowym przepisom art. 30 ust. 2, 3 i 5 dyrektywy 2001/14 [13]. W związku z tym, jak potwierdziły wszystkie strony podczas rozprawy, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby skupić się na art. 56 dyrektywy 2012/34, jak sugeruje sąd odsyłający.

B. Orzecznictwo Trybunału

26. W postanowieniu odsyłającym przywołano wyrok CTL Logistics, na który wielokrotnie się powołano, oraz wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., Koleje Mazowieckie [14]. W chwili złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie wydał jeszcze wyroku DB Station.

27. Ten ostatni wyrok, wydany w dniu 27 października 2022 r., był konsekwentnie przywoływany przez niektóre strony i niektórych interwenientów w postępowaniu i wywnioskowano z niego, że zawiera on odpowiedź na szereg pytań prejudycjalnych podniesionych w niniejszej sprawie [15].

C. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

28. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy można zakwestionować system opłat „także wtedy, gdy upłynął już okres ważności opłaty, która ma być poddana kontroli”.

[12] Nie ma zatem znaczenia, że skargi zostały wniesione przez skarżące po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2012/34.

[13] Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service (C-721/20, EU:C:2022:832), pkt 64 (zwany dalej „wyrokiem DB Station”).

[14] C-120/20, zwany dalej „wyrokiem Koleje Mazowieckie”, EU:C:2021:553.

[15] Rząd niemiecki uważa, że wyrok DB Station „stanowi wystarczającą podstawę, aby udzielić odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne”, że „stwierdzenia sformułowane przez Trybunał [w tym wyroku] stanowią odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne” oraz że w tych samych stwierdzeniach „wyraźnie wskazano, iż Bundesnetzagentur nie może skutecznie stwierdzić braku swojego uprawnienia do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem już pobranych opłat […]” w odniesieniu do trzeciego pytania prejudycjalnego. Natomiast wyrok DB Station „nie umożliwia udzielenia odpowiedzi na czwarte pytanie prejudycjalne”. Zdaniem Prignitzer Eisenbahn i in. w wyroku DB Station „Trybunał udzielił już odpowiedzi na trzy pierwsze pytania prejudycjalne” oraz „z wyroku tego można również wywnioskować odpowiedź na czwarte pytanie prejudycjalne”. DB Netz twierdzi natomiast, że w wyroku tym „Trybunał nie udzielił jeszcze odpowiedzi na pytania od pierwszego do trzeciego”.

29. Z postanowienia odsyłającego wynika, że Bundesnetzagentur, oddalając skargę przedsiębiorstw skarżących, uzależniła prawo do wniesienia skargi na zatwierdzenie opłat od tego, czy skarga zostaje wniesiona w okresie obowiązywania tych opłat [16]. Nie byłoby zatem możliwe zakwestionowanie „starych opłat" [17].

30. Stanowisko to wydaje się odzwierciedlać rozwiązanie przyjęte wówczas w niemieckim ustawodawstwie [18] i niemieckim orzecznictwie [19], zgodnie z którymi Bundesnetzagentur może jedynie kontrolować obowiązujące opłaty i podejmować decyzje ze skutkiem na przyszłość [20].

31. Rozwiązanie wynikające z prawa Unii nie pozwala jednak na takie ograniczenie czasowe, co przyznaje sam rząd niemiecki w swoich uwagach na piśmie [21], odnosząc się do wyroku DB Station.

32. Artykuł 56 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2012/34 przyznaje wnioskodawcom prawo odwołania się „do organu regulacyjnego […] w zakresie dotyczącym […] poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty". Dosłowne sformułowanie tego przepisu mogłoby sugerować, że środki zaskarżenia dotyczą wyłącznie opłat obowiązujących lub przewidzianych na przyszłość, ale nie taka była wykładnia dokonana przez Trybunał.

33. W wyroku DB Station stwierdzono bowiem, że „[organ regulacyjny], do którego wpłynęło odwołanie na podstawie art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, nie może skutecznie wykluczyć swej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za infrastrukturę pobranych *w przeszłości*" [22]. Sytuacja ta ma miejsce nawet wówczas, gdy „przepis prawa krajowego […] nie pozwala mu na rozstrzyganie w przedmiocie zgodności z prawem już pobranych opłat za infrastrukturę" [23].

34. Organ regulacyjny jest zatem uprawniony do zbadania zgodności z prawem opłat stosowanych i pobieranych w odniesieniu do przeszłych rozkładów jazdy oraz, w stosownym przypadku, do stwierdzenia ich nieważności.

35. Zasadne jest jednak pytanie, czy prawo przedsiębiorstw transportu kolejowego do żądania ponownego rozpatrzenia „starych opłat" nie podlega terminom [24], czy też przeciwnie, może podlegać ograniczeniom czasowym wynikającym z zasady pewności prawa. Kwestii tej dotyczyło wiele argumentów przedstawionych na rozprawie, mimo iż sąd odsyłający nie odniósł się do niej wyraźnie. W związku z tym odniosę się do niej w trosce o wyczerpujący charakter rozważań zawartych w niniejszej opinii.

16 Punkt 12 postanowienia odsyłającego.

17 Podczas rozprawy miała miejsce dyskusja na temat czasu trwania okresów stosowania opłat w zależności od tego, czy są one związane z rozkładem jazdy, czy też z regulaminem sieci. Moim zdaniem, jeśli chodzi o przedsiębiorstwa skarżące, rozwiązanie tego problemu nie jest decydujące: w przypadku każdego z tych przedsiębiorstw opłaty obowiązywały od 2003 r. do 2011 r. i jest to rzeczywiście czynnik czasu, który należy wziąć pod uwagę.

18 Paragraf 66 ust. 4 pkt 6 i § 68 ust. 3 ERegG.

19 W wyroku DB Station, w pkt 34, przytoczono uwagi sądu odsyłającego w tym postępowaniu: „[…] w wyroku z dnia 1 września 2020 r. […] Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) orzekł, że art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14 nie umożliwia organowi kontrolnemu podejmowania decyzji w sprawie już uiszczonych opłat, a tym bardziej nakazania ich zwrotu".

20 W swojej opinii w sprawie CTL Logistics (EU:C:2016:901, pkt 11–17) rzecznik generalny P. Mengozzi szczegółowo odniósł się do rozwoju niemieckiego orzecznictwa i niemieckiego ustawodawstwa do 2016 r.

21 Punkty 23 i 25.

22 Wyrok DB Station, pkt 87, podkreślenie moje. W art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 zawarto odniesienie do „poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty", które to sformułowanie jest niemal identyczne ze sformułowaniem art. 56 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2012/34.

23 Wyrok DB Station, pkt 74.

24 Jak wyraziła to DB Netz, „nie istnieje wieczne prawo do wniesienia środka zaskarżenia" (pkt 4 jej uwag na piśmie, dotyczący pierwszego pytania prejudycjalnego).

36. Wobec braku wyraźnego przepisu w dyrektywie 2012/34 do państw członkowskich należy, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, określenie granic czasowych środków prawnych, za pomocą których jednostki dochodzą przed organami krajowymi zwrotu kwot nienależnie zapłaconych z naruszeniem prawa Unii. Państwa członkowskie muszą w każdym przypadku przestrzegać zasad skuteczności i równoważności [25].

37. Z informacji przedstawionych na rozprawie wynika jednak, że prawo niemieckie nie przewiduje takich ograniczeń czasowych w sposób szczególny w odniesieniu do opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej [26].

38. W tym kontekście do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie, czy niemieckie przepisy rzeczywiście pozostawiają termin na wniesienie środka zaskarżenia otwarty w nieskończoność, czy też przeciwnie – przewidują one ograniczenia czasowe dotyczące jego wniesienia, oparte na przedawnieniu praw lub prekluzji środków prawnych.

39. W ramach tej oceny prawa krajowego, której – co pragnę podkreślić – może dokonać jedynie sąd odsyłający, istotne może być rozważenie, czy zasada pewności prawa powinna mieć pierwszeństwo przed zasadą legalizmu (biorąc pod uwagę, że zastosowany czynnik regionalny został uznany za niezgodny z prawem, a następnie usunięty) oraz czy istnieje jakikolwiek element pozwalający na stwierdzenie, że powstało uzasadnione oczekiwanie, iż „stare opłaty" nie będą już kwestionowane.

40. Jeśli przyjmie się, że ogólne terminy przedawnienia, czy to wynikające z prawa cywilnego, czy z prawa administracyjnego, lub terminy zawite mogą być stosowane bezpośrednio lub przez analogię, sąd odsyłający będzie musiał określić, od której chwili zaczynają one biec, co zasadniczo zależy również od prawa krajowego [27].

41. Na rozprawie rozważano w tym celu dwie możliwe chwile rozpoczęcia biegu terminu:

– Prignitzer Eisenbahn utrzymywała, że wyrok CTL Logistics stanowił punkt zwrotny i był impulsem do złożenia przez nią w 2018 r. skargi do Bundesnetzagentur o stwierdzenie nieważności i zwrot uiszczonych opłat.

– Natomiast DB Netz twierdziła, że sytuacja była wystarczająco określona, gdy w 2010 r. zawarła ona umowę publicznoprawną z Bundesnetzagentur w odniesieniu do „czynnika regionalnego", oraz że od tego czasu nie było żadnego powodu, aby nie podejmować działań.

42. Podsumowując, uważam, że wyrok DB Station zawiera kluczowe wskazówki, w świetle których na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że organ regulacyjny może skontrolować zgodność z prawem opłat dotyczących okresów obowiązywania rozkładów jazdy, które już upłynęły. Do sądu odsyłającego należy ocena, czy zgodnie z przepisami krajowymi skorzystanie z prawa do zaskarżenia tych opłat podlega terminom oraz czy terminy te zostały zachowane w sporach rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

[25] Wyrok z dnia 28 listopada 2000 r., Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Chociaż orzecznictwo to dotyczy zwrotu nienależnie pobranych podatków krajowych, a opłaty nie mają charakteru podatkowego sensu stricto, nie uważam, aby istniała jakakolwiek przeszkoda w rozszerzeniu tego charakteru podatkowego na opłaty.

[26] Prignitzer Eisenbahn, Bundesnetzagentur i DB Netz wyraziły zgodne stanowisko co do tego szczegółu. Bundesnetzagentur podkreśliła, że istnieją ogólne terminy przedawnienia, lecz nie mają one zastosowania w tej dziedzinie.

[27] W stosownym przypadku będzie on mógł przeanalizować, czy istnieje podstawa do zawieszenia lub przerwania biegu terminu przedawnienia.

D. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

43. Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca (jak proponuję), to sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zgodnie z art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 „organ regulacyjny może w przypadku kontroli ex post starych opłat uznać je za nieważne ze skutkiem ex tunc".

44. Przy określaniu funkcji organu regulacyjnego w art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 przyznano mu szerokie uprawnienia do interwencji, w ramach których może on przyjąć odpowiednie środki w celu „skorygowani[a] […] przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach [kolejowych], w szczególności w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j)".

45. Uprawnienie do kontroli organu regulacyjnego, które może zostać rozszerzone na „stare opłaty" na warunkach, które przedstawiłem powyżej, umożliwia mu stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji, które zostaną pozbawione podstawy prawnej. Uważam, że wynika to z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34, który, jak już wskazałem, uprawnia organ regulacyjny, po otrzymaniu i rozpatrzeniu skargi [28], do podjęcia „działa[ń] w celu naprawy sytuacji" w drodze decyzji wiążących wszystkie zainteresowane strony.

46. Okoliczność, że prawo krajowe nie przewiduje podobnego rozwiązania, nie stanowi przeszkody: Trybunał podkreślił już, że „przepisy [art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34] są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, a zatem wywierają bezpośredni skutek […]. W związku z tym przepisy te wiążą wszystkie władze państw członkowskich, to znaczy nie tylko sądy krajowe, lecz również wszystkie organy administracji, w tym władze zdecentralizowane, i władze te są zobowiązane do jego stosowania" [29].

47. Stwierdzona w ten sposób nieważność wywołuje skutki wstecz (ex tunc) do chwili, w której wystąpiła. Jest to logika każdego systemu środków zaskarżenia, która umożliwia organowi administracji lub sądowi stwierdzenie nieważności aktów poddanych jego kontroli.

48. Zgodnie z tą logiką w przypadku gdy decyzje zarządcy infrastruktury są niezgodne z prawem i organ regulacyjny stwierdza ich nieważność ze względu na uchybienia, którymi są dotknięte, stwierdzenie organu regulacyjnego powoduje, że zaskarżony akt jest nieważny w całości lub w części ab initio.

49. Stwierdzenie nieważności ze skutkiem ex tunc nie wydaje się jednak rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę niemieckiego w § 68 ust. 3 ERegG, ale jest wymagane zgodnie z prawem Unii z wyżej wspomnianych powodów [30].

E. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

50. Z zastrzeżeniem udzielenia odpowiedzi twierdzącej na dwa poprzednie pytania pytanie trzecie ma na celu wyjaśnienie, czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 „dopuszcza uregulowanie krajowe, które wyłącza możliwość kontroli ex post starych opłat ze skutkiem ex tunc".

[28] [Przypis nie dotyczy polskiej wersji językowej opinii].

[29] Wyrok Koleje Mazowieckie, pkt 58. Wyrok ten odnosił się między innymi do art. 30 ust. 5 dyrektywy 2001/14, którego treść jest podobna do treści do art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34: „[o]rgan kontrolny ma obowiązek podjęcia decyzji co do wszelkich skarg oraz podjęcia działań służących naprawie sytuacji […]".

[30] „Organ regulacyjny może, ze skutkiem na przyszłość, zobowiązać zarządcę infrastruktury kolejowej do zmiany działań, o których mowa w § 66 ust. 4, lub do stwierdzenia ich nieważności w zakresie, w jakim są one niezgodne z przepisami niniejszej ustawy lub z aktami Unii Europejskiej mającymi bezpośrednie zastosowanie w zakresie stosowania niniejszej ustawy".

51. W rzeczywistości odpowiedź na to pytanie wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie (w istocie można by na nie odpowiedzieć łącznie) w oparciu o następujące założenia:

– przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo zaskarżyć do organu regulacyjnego kwotę indywidualnych opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury;

– prawu temu odpowiada bezwarunkowy obowiązek rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny, w stosownym przypadku, w przedmiocie zgodności z prawem już pobranych opłat za dostęp do infrastruktury.

52. W konsekwencji art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 nie zezwala na to, by prawo krajowe uniemożliwiało organom regulacyjnym sektora kolejowego kontrolę zgodności z prawem opłat odnoszących się do okresów obowiązywania rozkładów jazdy, które już upłynęły, w dopuszczalnych granicach czasowych. Ten sam artykuł dyrektywy 2012/34 stoi na przeszkodzie temu, by prawo krajowe zakazywało stwierdzenia nieważności opłaty ze skutkiem ex tunc, to jest od chwili, w której opłata ta zaczęła obowiązywać.

F. W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego

53. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy „[…] działania właściwego organu regulacyjnego w celu naprawy sytuacji […] obejmują również co do zasady możliwość nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem, mimo że roszczenia o zwrot między przedsiębiorstwem kolejowym a zarządcą infrastruktury mogą być dochodzone na drodze cywilnoprawnej".

54. Pytanie to opiera się na założeniu, że w Niemczech przedsiębiorstwa kolejowe mogą w każdym przypadku dochodzić na drodze cywilnoprawnej zwrotu od zarządcy infrastruktury opłat pobranych niezgodnie z prawem.

55. Uważam zatem, że wątpliwość dotyczy tego, czy te same przedsiębiorstwa kolejowe mogą, zgodnie z dyrektywą 2012/34, zwrócić się *również* do organu regulacyjnego w celu uzyskania tego zwrotu. Sytuacja ta miałaby miejsce tylko w przypadku, gdyby organ ten był uprawniony do zobowiązania zarządcy infrastruktury do dokonania zwrotu.

56. Z pkt 97 wyroku CTL Logistics wynika, że działanie organu regulacyjnego ma decydujące znaczenie dla stwierdzenia niezgodności z prawem opłat, gdyż stanowi ono przesłankę niezbędną do tego, aby a posteriori sądy powszechne nakazały ich zwrot. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie, w analogicznym brzmieniu i w odniesieniu do wniosków związanych z powództwem o pociągnięcie do odpowiedzialności, w wyroku Koleje Mazowieckie [31].

57. Obecnie powstaje pytanie, czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 przyznaje organowi regulacyjnemu sektora kolejowego uprawnienie do samodzielnego nakazania zwrotu opłaty pobranej niezgodnie z prawem, pozwalając w ten sposób uniknąć równoległych lub następujących po sobie postępowań.

[31] Wyrok Koleje Mazowieckie, pkt 55: „sąd powszechny nie może orzekać w przedmiocie wniosków powiązanych z powództwem o pociągnięcie do odpowiedzialności […], jeżeli organ regulacyjny lub sąd właściwy do rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji tego organu nie rozstrzygnęły uprzednio w przedmiocie zgodności z prawem decyzji zarządcy sieci […]".

58. Rozwiązanie tego problemu wiąże się z wyjaśnieniem, czy krajowe organy regulacyjne mogą ingerować w stosunki między podmiotami gospodarczymi, które co do zasady podlegają prawu prywatnemu [32], oraz czynić to zarówno w aspekcie deklaratoryjnym (stwierdzenie nieważności umowy) [33], jak i w aspekcie dotyczącym egzekwowania (nakazy zwrotu, nakazy wypłaty odszkodowania przez jedną stronę na rzecz drugiej). Po raz kolejny wybór określonego rozwiązania musi zostać dokonany w prawie każdego państwa członkowskiego, jeżeli takie rozwiązanie nie zostało wcześniej określone w prawie Unii.

59. Z punktu widzenia prawa Unii wystarczy stwierdzić, że w odniesieniu do etapu deklaratoryjnego w wyroku CTL Logistics wątpliwości co do uprawnień organów regulacyjnych sektora kolejowego rozstrzygnięto w przedstawiony powyżej sposób i takie założenie przyjął niemiecki ustawodawca [34].

60. Natomiast w odniesieniu do etapu egzekwowania prawo Unii nie zawsze zawiera *wyraźne* przepisy dotyczące uprawnienia organów regulacyjnych do zobowiązania przedsiębiorstw podlegających ich kontroli do zwrotu kwot pobranych niezgodnie z prawem. Wobec braku takich przepisów państwa członkowskie dysponują w tym względzie pewnym zakresem uznania.

61. W sprawie dotyczącej wewnętrznego rynku energii elektrycznej [35] Trybunał orzekł, że dyrektywa 2009/72/WE [36] nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie przyznało krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do nakazania przedsiębiorstwom energetycznym zwrotu na rzecz ich odbiorców końcowych kwoty odpowiadającej opłatom opartym na warunkach umownych uznanych przez ten organ za niezgodne z prawem [37].

62. Rozważania zawarte w wyroku Green Network mogą być użyteczne w niniejszej sprawie. W wyroku tym Trybunał:

– podkreślił, że wśród zadań organu regulacyjnego nie wymieniono [w rozumieniu art. 37 ust. 4 lit. d) dyrektywy 2009/72] zadania polegającego na „żądani[u] od tych przedsiębiorstw zwrotu wszelkich kwot otrzymanych ma mocy warunku umownego uznanego za niezgodny z prawem” [38];

[32] Przypominam, że zgodnie z dyrektywą 2012/34 zarządcą infrastruktury może być przedsiębiorstwo, niekoniecznie publiczne, któremu powierzono eksploatację, utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej na sieci. Taki charakter mają zwykle przedsiębiorstwa transportu kolejowego.

[33] Lub, w przypadku transportu kolejowego, postanowień umowy dotyczących opłat. DB Netz udostępnia swoją infrastrukturę kolejową przedsiębiorstwom transportowym na podstawie indywidualnych umów użytkowania zawieranych w związku z korzystaniem z każdej linii.

[34] Zgodnie z § 68 ust. 2 ERegG organ regulacyjny „podejmuje decyzję w przedmiocie ważności umowy lub opłat, uznaje umowy za bezskuteczne i ustala warunki umowy lub opłat”. Zobacz jednak stanowisko sądu odsyłającego wyrażone w pkt 44 postanowienia odsyłającego: „stosunek między przedsiębiorstwami kolejowymi a zarządcami infrastruktury ma charakter umowny, a zatem cywilnoprawny. Prawo do regulowania, jako część prawa publicznego, nie ingeruje w sposób przymusowy w ten stosunek umowny, lecz służy realizacji celów regulacji i wyznaczeniu ram zmonopolizowanej konkurencji”.

[35] Wyrok z dnia 30 marca 2023 r., Green Network (Nakaz zwrotu kosztów), C-5/22, zwany dalej „wyrokiem Green Network”, EU:C:2023:273, pkt 30.

[36] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55).

[37] Punkt 30 wyroku Green Network: „art. 37 ust. 1 lit. i) i n) oraz art. 37 ust. 4 lit. d) dyrektywy 2009/72, a także załącznik I do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie przyznało krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do nakazania przedsiębiorstwom energetycznym zwrotu na rzecz ich odbiorców końcowych kwoty odpowiadającej wynagrodzeniu zapłaconemu przez nich jako »koszty administracyjne« na podstawie warunku umowy uznanego przez ten organ za niezgodny z prawem, również w sytuacji, w której ten nakaz zwrotu nie jest oparty na względach związanych z jakością danej usługi świadczonej przez te przedsiębiorstwa, lecz na naruszeniu wymogów w zakresie przejrzystości cen”.

[38] Ibidem, pkt 23.

– potwierdził, że mimo braku takiej wzmianki „[p]osłużenie się w art. 37 ust. 4 dyrektywy 2009/72 wyrażeniem »organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia« wskazuje […], że organowi temu *można przyznać* uprawnienia inne niż wyraźnie wymienione w tym art. 37 ust. 4, aby umożliwić mu wykonywanie obowiązków" wynikających z tej dyrektywy [39];

– stwierdził, że „państwo członkowskie może przyznać takiemu organowi uprawnienie do zobowiązania tych podmiotów do zwrotu kwot pobranych przez nie z naruszeniem [odpowiednich] wymogów" [40];

– podkreślił, że „o ile dyrektywa 2009/72 *nie wymaga* od państw członkowskich, by przewidziały, że krajowy organ regulacyjny [będzie] uprawniony do nakazania przedsiębiorstwu energetycznemu zwrotu nienależnie pobranych kwot od jego odbiorców, o tyle dyrektywa ta *nie stoi na przeszkodzie* temu, by państwo członkowskie przyznało temu organowi takie uprawnienie" [41].

63. Podsumowując, Trybunał orzekł, że z uwagi na otwarte sformułowanie przepisów dyrektywy 2009/72, mimo iż dyrektywa ta nie ustanawia wymogu, aby organ regulacyjny był uprawniony do nakazania zwrotu, każde państwo członkowskie może przewidzieć takie uprawnienie w swoim ustawodawstwie krajowym.

64. W odniesieniu do dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny „posiada »uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych« i do kontrolowania w tym zakresie decyzji podejmowanych przez podmioty działające w sektorze kolejowym, w szczególności w świetle różnych elementów wymienionych w art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34" [42].

65. W szczególności art. 56 ust. 1 lit. d) i e) dyrektywy 2012/34 uprawnia wnioskodawcę do „odwołania się do organu regulacyjnego, jeżeli uważa, że został potraktowany niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, w szczególności od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury […] w zakresie dotyczącym: […] systemu pobierania opłat [oraz] poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty".

66. Z uprawnieniem tym powiązane jest uprawnienie organu regulacyjnego do stwierdzenia, czy decyzje zarządcy infrastruktury dotyczące opłat są ważne. Zgodnie z art. 56 ust. 6 dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny musi zapewnić, „[…] aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne" [43].

67. Dotychczas nic nie wskazuje na to, by decyzje organu regulacyjnego sektora kolejowego miały charakter inny niż wyłącznie deklaratoryjny. Nie wydaje się, by dyrektywa 2012/34 nakładała na państwa członkowskie *obowiązek* przyznania organowi regulacyjnemu uprawnień w zakresie egzekwowania. Zastosowanie miałoby zatem to samo kryterium (*dyrektywa ani nie nakłada obowiązku, ani nie stoi na przeszkodzie*), które przyjęto w wyroku Green Network.

[39] Ibidem, pkt 24. Podkreślenie moje.

[40] Ibidem, pkt 25. W sprawie tej chodziło o „wymog[i] dotycząc[e] ochrony konsumentów, w szczególności wymog[i] w zakresie przejrzystości i dokładności rozliczeń".

[41] Ibidem, pkt 28. Podkreślenie moje.

[42] Wyrok z dnia 3 maja 2022 r., CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, pkt 56).

[43] Organ regulacyjny musi wykonywać tę funkcję kontrolną zarówno wtedy, gdy jego działanie jest wywołane odwołaniem się wnioskodawcy od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury (art. 56 ust. 1), jak i wtedy, gdy działa on z urzędu (art. 56 ust. 2).

68. Można by jednak argumentować, że zgodnie z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 zadania organu regulacyjnego sektora kolejowego wykraczają poza zadania deklaratoryjne, ponieważ jest on uprawniony do przyjęcia „odpowiednich środków mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, w szczególności w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j)".

69. Zgodnie z tą argumentacją zdolność reagowania, którą przyznano organowi regulacyjnemu sektora kolejowego w dyrektywie 2012/34, jest większa niż ta przewidziana w dyrektywie 2009/72. Jego uprawnienia (w zakresie „naprawy" i „korygowania") wykraczają poza uprawnienia jedynie deklaratoryjne i obejmują uprawnienia w zakresie egzekwowania, takie jak uprawnienie do nakazania zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem przez zarządcę infrastruktury.

70. Nie uważam jednak, by różnice między tymi dwiema dyrektywami były tak duże. Z dyrektywy 2009/72 wynika, że wiążąca moc decyzji organu regulacyjnego sektora energii elektrycznej była również powiązana ze zdolnością do ich egzekwowania. I tak na przykład art. 37 ust. 10 upoważniał organ regulacyjny do „zobowiązania operatorów systemów przesyłowych i operatorów systemów dystrybucyjnych, w razie konieczności, [do] zmiany warunków, w tym również taryf". W niektórych przypadkach organy regulacyjne są uprawnione do „podjęcia decyzji w sprawie odpowiednich środków wyrównawczych".

71. Moim zdaniem tak istotna decyzja, jak przyznanie organowi regulacyjnemu w drodze dyrektywy uprawnienia do nakazania zwrotu kwot ustalonych w ramach stosunku umownego, może zostać podjęta jedynie przez prawodawcę Unii. Wobec braku uregulowań w dyrektywie w odniesieniu do tego uprawnienia konieczne jest zastosowanie rozwiązania przyjętego w wyroku Green Network.

72. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby prawodawca Unii postanowił, że w obliczu pobierania przez zarządcę infrastruktury opłat niezgodnych z prawem organ regulacyjny może sam zobowiązać zarządcę infrastruktury do ich zwrotu w celu przywrócenia naruszonego porządku prawnego [44]. Pragnę jednak powtórzyć, że takiego przepisu nie ma w dyrektywie 2012/34.

73. Innymi słowy, nie uważam, by dyrektywa 2012/34 nakładała na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby organ regulacyjny był w każdym przypadku uprawniony do nakazania zwrotu, a tym bardziej aby tylko on miał do tego wyłączne uprawnienie. A priori dopuszczalne są inne systemy, które obejmują mechanizmy koordynacji między organami o różnym charakterze (sądowym i administracyjnym) [45].

74. W szczególności w odniesieniu do przewidzianych w dyrektywie 2012/34 opłat w wyroku CTL Logistics przyjęto, że ich zwrot może nastąpić na warunkach w nim określonych „na podstawie przepisów prawa cywilnego" [46].

[44] Jak stwierdził rząd norweski (pkt 29 jego uwag na piśmie), stwierdzenie nieważności opłat i nakaz ich zwrotu stanowią działania, które idą ze sobą w parze. Jego zdaniem zbędne wydaje się wymaganie od przedsiębiorstw kolejowych, aby wnosiły długotrwałe i kosztowne powództwa cywilne w celu uzyskania zwrotu nienależnie zapłaconych kwot.

[45] W odniesieniu do dyrektywy 2009/72 Trybunał orzekł w następujący sposób: skoordynowane działanie organu regulacyjnego z innymi organami krajowymi nie oznacza, że tylko jeden z nich „może nakazać zwrot kwot nienależnie pobranych przez przedsiębiorstwa energetyczne od odbiorców końcowych". Wyrok Green Network, pkt 26.

[46] Wyrok CTL Logistics, pkt 97. W sprawie tej przedmiotem sporu nie było to, czy uprawnienie organu regulacyjnego wykraczało poza uprawnienie jedynie deklaratoryjne, ponieważ wystarczające było, jako przesłanka wniesienia powództwa cywilnego, stwierdzenie przez ten organ regulacyjny niezgodnego z prawem charakteru opłaty.

75. Jest to zatem dziedzina objęta zakresem autonomii proceduralnej państw członkowskich. To do nich należy wybór jednego z następujących rozwiązań: a) przyznanie organom regulacyjnym uprawnienia w zakresie egzekwowania w celu nakazania zwrotu opłat, które to uprawnienie może współistnieć z uprawnieniami sądów cywilnych; albo b) zastrzeżenie wytoczenia powództwa o zwrot wyłącznie przed sądami cywilnymi, pod warunkiem że spełnione są przesłanki określone w wyroku CTL Logistics oraz że procedury są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności.

76. Do sądu odsyłającego należy oczywiście dokonanie wykładni prawa krajowego w celu ustalenia, który system przyznawania uprawnień ma zastosowanie w tym prawie. Nie zamierzam zastępować sądu odsyłającego w tym zadaniu, ale uważam, że pewne wskazówki, które pojawiły się w uwagach stron i na rozprawie, mogłyby świadczyć o tym, że prawo niemieckie przyznaje Bundesnetzagentur uprawnienie do nakazywania zwrotu niezgodnych z prawem opłat.

77. Rząd niemiecki utrzymywał bowiem, że zgodnie z jego wykładnią ERegG organ regulacyjny jest uprawniony do nakazania zwrotu, gdy podejmuje decyzję w ramach postępowania z urzędu, lecz nie wtedy, gdy postępowanie zostało wszczęte na wniosek (w wyniku skargi) przedsiębiorstwa kolejowego [47].

78. Chociaż trudno mi zrozumieć, dlaczego organ regulacyjny nie mógłby podjąć na wniosek strony działania, które mógłby podjąć z urzędu [48], to jednak, biorąc pod uwagę, że dyrektywa 2012/34 zrównuje te dwa tryby działania [49], pragnę powtórzyć, że jest to kwestia, którą tylko sądy niemieckie będą mogły rozstrzygnąć w ramach wykładni ich prawa krajowego.

79. Dodam, że jeżeli ustawodawca krajowy zdecyduje się przyznać organowi regulacyjnemu uprawnienie do zobowiązania zarządcy infrastruktury do zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem, nie widzę powodu, dla którego należałoby stosować odmienne traktowanie w zależności od tego, czy jego działanie zostało wszczęte na wniosek strony, czy z urzędu.

V. Wnioski

80. W świetle powyższych uwag proponuję, aby na pytania zadane przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii, Niemcy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

[47] W pkt 43 i 44 swoich uwag na piśmie rząd niemiecki łączy różną zdolność do działania organu regulacyjnego, w zależności od tego, czy działa on z urzędu, czy na wniosek strony, z treścią, odpowiednio, §§ 67 i 68 ERegG. Na rozprawie, w odpowiedzi na wniosek o wyjaśnienie powodów, które uzasadniałyby takie rozróżnienie, rząd niemiecki starał się oprzeć na zakresie uznania przysługującego ustawodawcy krajowemu.

[48] W kontekście art. 56 ust. 1 i 2 dyrektywy 2012/34 nie znajduję dowodów na poparcie twierdzenia, że kontrola organu regulacyjnego ma różny zakres w zależności od tego, czy działa on na wniosek strony, czy z urzędu. Co więcej, połączenie funkcji organu regulacyjnego „oznacza, że w przypadku gdy do organu regulacyjnego […] wpłynie odwołanie, okoliczność ta pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji tego organu do *podjęcia*, w razie potrzeby z urzędu, *odpowiednich środków w celu usunięcia wszelkich naruszeń obowiązujących przepisów*". Wyrok z dnia 3 maja 2022 r., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, pkt 61, podkreślenie moje.

[49] W pkt 65 wyroku DB Station stwierdzono, że „organ kontrolny jest odpowiedzialny jednocześnie za działanie jako organ odwoławczy oraz za nadzorowanie z własnej inicjatywy stosowania przez podmioty sektora kolejowego przepisów przewidzianych w tej dyrektywie [2001/14]. Zgodnie z art. 30 ust. 5 tej dyrektywy [odpowiadającym art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34] jest on właściwy do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu usunięcia, w razie potrzeby również z urzędu, naruszeń wspomnianej dyrektywy". Podnoszone rozróżnienie między „naprawą" i „korygowaniem", na które powołuje się rząd niemiecki, jest osłabione przez fakt, że Trybunał używa czasownika „usunąć" w odniesieniu do działania, które może nastąpić z urzędu.

należy interpretować w ten sposób, że:

– uprawnia on organ regulacyjny sektora kolejowego do kontrolowania zgodności z prawem opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury również w przypadku, gdy okres ich obowiązywania upłynął;

– organ regulacyjny może, dokonując przeglądu opłat, których okres obowiązywania upłynął, stwierdzić ich nieważność ze skutkiem ex tunc, przy czym uregulowanie krajowe nie może pozbawić go tego uprawnienia;

– do każdego państwa członkowskiego należy decyzja, czy organ regulacyjny sektora kolejowego jest uprawniony do nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu opłat, których nieważność organ ten stwierdził, przy czym wybór takiego rozwiązania nie jest ani wymagany, ani zakazany na mocy art. 56 dyrektywy 2012/34.