Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 21. rujna 2023.[1]

Predmet C-582/22

Die Länderbahn GmbH DLB,
Prignitzer Eisenbahn GmbH,
Ostdeutsche Eisenbahn,
Ostseeland Verkehrs GmbH
protiv
Bundesrepublik Deutschland,
uz sudjelovanje:
DB Netz AG

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Željeznički prijevoz – Direktiva 2012/34/EU – Članak 56. – Regulatorno tijelo – Nadležnost za preispitivanje pristojbi za istekle vozne redove – Mogućnost donošenja odluka s retroaktivnim učinkom – Vremenska ograničenja za podnošenje pravnih sredstava – Djelotvornost odluka regulatornog tijela – Ovlast da se upravitelju infrastrukture naloži povrat neosnovano naplaćenih pristojbi”

1. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora u kojem se raspravlja o ovlastima nadzora njemačkog regulatornog tijela[2] u pogledu odluka upravitelja infrastrukture o pristojbama koje trebaju plaćati željeznički prijevoznici. Neki od tih prijevoznika neuspješno su zahtijevali od tog regulatornog tijela da upravitelju infrastrukture naloži povrat pristojbi koje su smatrali neosnovano naplaćenima.

2. Sud koji treba riješiti spor traži od Suda da protumači nekoliko odredbi Direktive 2012/34/EU[3] koje se odnose na ovlasti nacionalnih regulatornih tijela u željezničkom sektoru.

[1] Izvorni jezik: španjolski

[2] Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Savezna regulatorna agencija za električnu energiju, plin, telekomunikacijske i poštanske usluge i željeznicu, Njemačka; u daljnjem tekstu: Bundesnetzagentur).

[3] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2012/34

3. U skladu s člankom 3. („Definicije”):

„Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚željeznički prijevoznik’ znači svako javno ili privatno poduzeće koje ima dozvolu u skladu s ovom Direktivom i čija je primarna djelatnost pružati usluge prijevoza robe i/ili putnika željeznicom s tim da mora osigurati vuču; to uključuje i poduzeća koja pružaju samo usluge vuče;

(2) ‚upravitelj infrastrukture’ znači svako tijelo ili poduzeće odgovorno za upravljanje željezničkom infrastrukturom na mreži, njezino održavanje i obnovu, kao i odgovorno za sudjelovanje u njezinu razvoju kako je utvrdila država članica u okviru svoje opće politike razvoja i financiranja infrastrukture;

[…]

(19) ‚podnositelj zahtjeva’ znači željeznički prijevoznik ili međunarodna grupacija željezničkih prijevoznika ili druga fizička ili pravna osoba, kao što su nadležna tijela u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007 i otpremnici, špediteri i pružatelji usluga kombiniranog prijevoza koji imaju interes za obavljanje javne usluge ili komercijalni interes za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta;

[…]

(25) ‚mreža’ znači cjelokupna željeznička infrastruktura kojom upravlja upravitelj infrastrukture;

(26) ‚izvješće o mreži’ znači izvješće u kojem se detaljno utvrđuju opća pravila, rokovi, postupci i kriteriji za programe određivanje pristojbi i dodjelu kapaciteta, uključujući druge podatke koji su nužni za podnošenje zahtjeva za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta;

[…]

(28) ‚vozni red’ znači skup podataka o svim planiranim kretanjima vlakova i željezničkih vozila na određenoj infrastrukturi tijekom razdoblja za koji isti vrijedi;

[…].”

4. Člankom 55. („Regulatorno tijelo”) propisuje se:

„1. Svaka država članica uspostavlja jedno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor. […]

[…]”

5. Članak 56. („Zadaće regulatornog tijela”) glasi:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 46. stavak 6., podnositelj zahtjeva ima pravo žaliti se regulatornom tijelu ako smatra da se prema njemu postupalo na nepravedan način, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik ili operator uslužnog objekta, a odnose se na:

[…]

(d) program ubiranja pristojbi;

(e) razinu ili strukturu infrastrukturnih pristojbi koje mora ili će morati platiti;

[…]

2. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za osiguravanje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, regulatorno tijelo ima ovlasti pratiti stanje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, uključujući, posebice, tržište usluga prijevoza putnika željeznicama velikih brzina, te aktivnosti upravitelja infrastrukture u odnosu na točke od (a) do (j) stavka 1. Točnije, regulatorno tijelo nadzire sukladnost s točkama od (a) do (j) stavka 1. na vlastitu inicijativu i s ciljem sprečavanja diskriminacije u odnosu na podnositelje zahtjeva. Posebice provjerava sadrži li izvješće o mreži diskriminirajuće odredbe ili se njime stvaraju diskrecijske ovlasti upravitelja infrastrukture koje se mogu upotrijebiti na diskriminirajući način u odnosu na podnositelje zahtjeva.

[…]

6. Regulatorno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture vezano uz iznos pristojbi za korištenje infrastrukture dopušteni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo mora intervenirati ako je izvjesno da su pregovori u sukobu sa zahtjevima iz ovog poglavlja.

[…]

9. Regulatorno tijelo mora uzeti u obzir sve prigovore i, ako je prikladno, zatražiti potrebne podatke te pokrenuti razgovore s relevantnim strankama u roku od mjesec dana od primitka prigovora. Ono odlučuje o svim prigovorima, poduzima radnje za popravak situacije i informira mjerodavne stranke o svojoj obrazloženoj odluci u okviru unaprijed određenog, razumnog vremenskog roka te, u svakom slučaju, u roku od šest tjedana od primitka svih potrebnih podataka. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja vezano uz zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, regulatorno tijelo, ako je prikladno, odlučuje na vlastitu inicijativu o odgovarajućim mjerama koje će se poduzeti s ciljem uklanjanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušenosti tržišta i drugih nepoželjnih situacija na tim tržištima, posebno u odnosu na točke (a) do (j) stavka 1.

Odluka regulatornog tijela obvezujuća je za sve stranke obuhvaćene tom odlukom i ne podliježe kontroli drugog upravnog tijela. Regulatorno tijelo može izvršavati svoje odluke pomoću odgovarajućih sankcija, uključujući novčane kazne.

[…]”

7. U Prilogu VII. („Raspored za postupak dodjele”) navodi se:

„1. Vozni red utvrđuje se jednom u kalendarskoj godini.

2. Promjene voznog reda vrše se u ponoć druge subote u prosincu […]. Upravitelji infrastrukture mogu dogovoriti različite datume i u tom slučaju obavješćuju Komisiju ako bi to moglo imati utjecaja na međunarodni promet.

[…]”

B. Njemačko pravo. Nationales Eisenbahnregulierungsgesetz [4]

8. Člankom 66. („Regulatorno tijelo i njegove zadaće”) određuje se:

„(1) Ako nositelj odobrenja za pristup smatra da je bio diskriminiran ili da su odlukama upravitelja željezničke infrastrukture na drugi način povrijeđena njegova prava, ima pravo podnijeti žalbu regulatornom tijelu […].

[…]

(3) Ako se ne postigne sporazum o pristupu ili o okvirnom ugovoru, odluke upravitelja željezničke infrastrukture može nadzirati regulatorno tijelo, na zahtjev nositelja odobrenja za pristup ili po službenoj dužnosti. Zahtjev treba podnijeti u roku unutar kojeg se […] može prihvatiti prijedlog za sklapanje sporazumâ.

(4) Konkretno, na zahtjev ili po službenoj dužnosti može se nadzirati:

[…]

5. program ubiranja pristojbi;

6. iznos ili struktura pristojbi za korištenje infrastrukturom koje nositelj odobrenja za pristup treba ili bi trebao platiti;

7. iznos i struktura ostalih naknada koje nositelj odobrenja za pristup treba ili bi trebao platiti;

[…].”

9. Člankom 67. („Ovlasti regulatornog tijela, nadzor tržišta prijevoza, provedbene odredbe”) utvrđuje se:

„(1) Regulatorno tijelo u pogledu željeznica i drugih osoba na koje se primjenjuju odredbe ovog zakona može donijeti mjere potrebne za otklanjanje ili sprečavanje povreda ovog zakona ili akata Europske unije koji su izravno primjenjivi u području primjene ovog zakona […]

[4] Nacionalni zakon o regulaciji željeznica od 29. kolovoza 2016. (BGBl. I, str. 2082.), izmijenjen Zakonom od 9. lipnja 2021. (BGBl. I, str. 1737.). U daljnjem tekstu: ERegG

[…]”

10. U članku 68. („Odluke regulatornog tijela”) navodi se:

„(1) Regulatorno tijelo ispituje pritužbu u roku od jednog mjeseca nakon njezina primitka. U tu svrhu traži od zainteresiranih stranaka da dostave informacije koje su potrebne za donošenje odluka i vodi rasprave sa svim zainteresiranim strankama. Donosi odluku o svim pritužbama i mjerama koje su potrebne za rješavanje situacije te dostavlja svoju obrazloženu odluku zainteresiranim strankama u unaprijed utvrđenom i razumnom roku, a u svakom slučaju u roku od šest tjedana nakon primitka svih relevantnih informacija. Ne dovodeći u pitanje ovlasti tijela nadležnih za tržišno natjecanje, po službenoj dužnosti odlučuje o prikladnim mjerama kako ne bi došlo do diskriminacije i narušavanja tržišta.

(2) Ako u slučaju iz članka 66. stavaka 1. i 3. odluka upravitelja željezničke infrastrukture utječe na pravo nositelja odobrenja za pristup željezničkoj infrastrukturi:

1. regulatorno tijelo nalaže upravitelju željezničke infrastrukture da izmijeni odluku ili

2. regulatorno tijelo odlučuje o valjanosti ugovora ili pristojbi, proglašava ugovore nevažećima i utvrđuje ugovorne uvjete ili pristojbe.

Odluka navedena u prvoj rečenici može se odnositi i na izvješće o željezničkoj mreži ili uvjetima korištenja uslužnih objekata.

(3) Regulatorno tijelo može, s učinkom *pro futuro*, obvezati upravitelja željezničke infrastrukture da izmijeni mjere predviđene člankom 66. stavkom 4. ili da ih proglasi nevažećima ako one nisu u skladu s odredbama ovog zakona ili s aktima Europske unije koji su izravno primjenjivi u području primjene ovog zakona.”

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

11. Od 2002. do 2011., DB Netz AG [5], upravitelj dijela njemačke željezničke infrastrukture, utvrdio je pristojbe za pristup infrastrukturi za svako razdoblje valjanosti voznog reda.

12. Länderbahn GmbH DLB, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehrs GmBH (u daljnjem tekstu: tužitelji) željeznički su prijevoznici koji se koriste infrastrukturom kojom upravlja DB Netz.

13. Tužitelji se nisu slagali s nužnošću primjene „regionalnog čimbenika” koji je sastavni dio sustava ubiranja pristojbi za korištenje infrastrukturom društva DB Netz. Smatrali su da su pristojbe koje je odredio DB Netz bile djelomično nezakonite jer su se „regionalnim čimbenikom” diskriminirali prijevoznici koji upravljaju regionalnim linijama [6]. Slijedom toga, uvjetno su platili potraživane pristojbe ili su obustavili plaćanje.

[5] Javno poduzeće DB Netz dio je grupe Deutsche Bahn AG. Upravlja najvećom željezničkom mrežom u Saveznoj Republici Njemačkoj i na temelju toga ubire pristojbe za korištenje infrastrukture. Pristojbe se određuju pojedinačno za svakog željezničkog prijevoznika na temelju tarifa koje je DB Netz utvrdio u izvješću o mreži. Tarife vrijede za svako razdoblje valjanosti voznog reda (uobičajeno jednu godinu od ponoći druge subote u prosincu, u skladu s Prilogom VII. Direktivi 2012/34).

[6] Komisija smatra da je „regionalni čimbenik” uključivao povećanje iznosa pristojbi do 191 % (točka 11. njezinih pisanih očitovanja).

14. Bundesnetzagentur je 5. ožujka 2010., prilikom nadzora pristojbi koje je odobrio DB Netz, donio odluku u kojoj je[7]:

– To izvješće o mreži u pogledu voznog reda za 2011. smatrao nevaljanim jer se njime predviđala primjena „regionalnog čimbenika”.

– Naveo da je na građanskim sudovima da na temelju ocjene pravičnosti odluče o povratu eventualno preplaćenih pristojbi[8].

15. Sud je 9. studenoga 2017. donio presudu CTL Logistics[9] u kojoj je, nakon analize njemačkog zakonodavstva[10], odlučio da se Direktivi 2001/14/EZ[11], predniku Direktive 2012/34, „protivi primjena nacionalnog propisa […] kojim je predviđeno da redovni sudovi nadziru pravičnost pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture za svaki pojedinačni slučaj kao i mogućnost, prema potrebi, izmjene iznosa tih pristojbi neovisno o nadzoru koji provodi regulatorno tijelo”.

16. Tužitelji su na temelju presude CTL Logistics zatražili od Bundesnetzagentura da proglasi nevaljanima pristojbe odobrene za vozne redove od 2003. do 2011. i da naloži DB Netzu povrat preplaćenih iznosa.

17. Bundesnetzagentur je odlukama od 11. listopada 2019., 3. srpnja 2020. i 11. prosinca 2020., koje su u biti istovjetne, odbio zahtjeve tužiteljâ. Smatrao je da je zahtjev za provedbu *ex post* nadzora pravno neosnovan jer željeznički prijevoznici mogu pobijati pristojbe samo dok su one na snazi.

18. Tužbama podnesenima 6. i 9. studenoga 2019. tužitelji su od Verwaltungsgerichta Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka) zatražili da proglasi da je Bundesnetzagentur obvezan provesti *ex post* nadzor na temelju kojeg se može utvrditi nevaljanost spornih pristojbi s učinkom *ex tunc* te da naloži DB Netzu povrat tih pristojbi.

19. Prije nego što odluči o zahtjevu tužiteljâ, taj sud ukratko treba saznati sljedeće:

– Podrazumijeva li članak 56. Direktive 2012/34 da željeznički prijevoznici mogu od regulatornog tijela zatražiti *ex post* nadzor, s retroaktivnim učinkom, pristojbi za korištenje infrastrukture koje se odnose na već istekle vozne redove.

– Ako je to slučaj, na koji način treba ostvariti povrat nevaljanih pristojbi kako bi se željezničkim prijevoznicima u potpunosti nadoknadila njihova prava.

[7] U skladu s točkom 8. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nakon što se DB Netz 30. srpnja 2010. usprotivio toj odluci, Bundesnetzagentur i DB Netz potpisali su „javnopravni ugovor kojim se poništila ranija odluka [od 5. ožujka 2010.] te je osim toga dogovoreno da će [DB Netz] od 11. prosinca 2011. prestati naplaćivati regionalne čimbenike i da će od 12. prosinca 2010. primati samo neke smanjene regionalne čimbenike”.

[8] Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka) je u presudi od 18. listopada 2011. (KZR ZR 18/10) potvrdio da građanski sudovi odlučuju o zahtjevima za povrat na temelju ocjene pravičnosti pristojbi u svakom slučaju zasebno.

[9] Predmet C-489/15, EU:C:2017:834. U daljnjem tekstu: presuda CTL Logistics

[10] Tada je bila riječ o Allgemeines Eisenbahngesetzu (Opći zakon o željeznicama) od 27. prosinca 1993. (BGBl. 1993. I, str. 2378.) i Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnungu (Uredba o korištenju željezničke infrastrukture) od 3. lipnja 2005. (BGBl. 2005. I, str. 1566.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u tom sporu.

[11] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 29) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.)

20. U tom je kontekstu Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu) uputio pet prethodnih pitanja, od kojih ću, u skladu s uputom Suda, predložiti odgovor na prva četiri, koja glase kako slijedi:

„1. Treba li članak 56. stavke 1., 6. i 9. Direktive 2012/34/EU tumačiti na način da program ubiranja pristojbi može biti valjan predmet žalbe ako je već isteklo razdoblje važenja pristojbe koju treba preispitati (žalba protiv takozvane stare pristojbe)?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: treba li članak 56. stavke 1., 6. i 9. Direktive 2012/34/EU tumačiti na način da regulatorno tijelo prilikom *ex post* nadzora starih pristojbi može utvrditi da su te pristojbe nevaljane s učinkom *ex tunc*?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i drugo pitanje: dopušta li se tumačenjem članka 56. stavaka 1., 6. i 9. Direktive 2012/34/EU nacionalni propis kojim se isključuje mogućnost *ex post* nadzora starih pristojbi s učinkom *ex tunc*?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i drugo pitanje: treba li članak 56. stavak 9. Direktive 2012/34/EU tumačiti na način da ondje predviđene radnje za popravak situacije koje poduzima nadležno regulatorno tijelo u pogledu pravnih posljedica u načelu omogućuju i da se naloži povrat pristojbi koje je upravitelj infrastrukture nezakonito naplatio, iako se potraživanja povrata između željezničkog prijevoznika i upravitelja infrastrukture mogu utužiti u građanskom postupku?”

III. Postupak pred Sudom

21. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 2. rujna 2022.

22. Pisana očitovanja podnijeli su Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehrs GmBH (zajedno), DB Netz, njemačka, litavska, norveška i poljska vlada te Europska komisija.

23. Na raspravi održanoj 15. lipnja 2023. sudjelovali su Prignitzer Eisenbahn (kao zastupnik Ostdeutsche Eisenbahna i Ostseeland Verkehra), DB Netz, njemačka, austrijska i poljska vlada te Komisija.

IV. Ocjena

A. Uvodna napomena

24. Sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da je Direktiva 2012/34 primjenjiva i stoga traži tumačenje njezina članka 56. stavaka 1., 6. i 9.

25. Međutim, pristojbe o kojima je riječ u ovom sporu i koje se odnose na razdoblje od 2003. do 2011. utvrđene su i naplaćene u vrijeme kad je bio na snazi njezin prednik, Direktiva 2001/14, tako da se može tvrditi da bi se trebala primijeniti ta direktiva *ratione temporis* [12].

[12] Stoga nije relevantno to što su tužitelji podnijeli tužbe nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2012/34.

26. U svakom slučaju, članak 56. stavci 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 odgovaraju manje iscrpnim odredbama članka 30. stavaka 2., 3. i 5. Direktive 2001/14[13]. Stoga, kao što su to potvrdile sve stranke na raspravi, ne postoji prepreka tomu da se pozornost posveti članku 56. Direktive 2012/34, kao što je to želio sud koji je uputio zahtjev.

B. Sudska praksa Suda

27. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi se presuda CTL Logistics, na koju se upućuje u više navrata, i presuda od 8. srpnja 2021., Koleje Mazowieckie[14]. U trenutku upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sud još nije donio presudu DB Station.

28. Neke stranke i intervenijenti u postupku stalno su upućivali na tu presudu, objavljenu 27. listopada 2022., te su zaključili da se njome pruža odgovor na nekoliko prethodnih pitanja koja su ovdje postavljena[15].

C. Prvo prethodno pitanje

29. Sud koji je uputio zahtjev želi saznati može li se sustav pristojbi pobijati „ako je već isteklo razdoblje važenja pristojbe koju treba preispitati”.

30. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je Bundesnetzagentur, time što je odbio pritužbu prijevoznikâ tužitelja, smatrao da je pravo na pobijanje odobrenja pristojbi trebalo ostvariti dok su one bile na snazi[16]. Stoga nije moguće pobijati „stare pristojbe”[17].

31. Čini se da to stajalište odražava rješenje koje je svojedobno doneseno u njemačkom zakonodavstvu[18] i sudskoj praksi[19], na temelju kojih Bundesnetzagentur samo može nadzirati važeće pristojbe i donositi odluke s budućim učinkom[20].

32. Međutim, u okviru rješenja koje proizlazi iz prava Unije ne dopušta se takvo vremensko ograničenje, kao što to sama njemačka vlada priznaje u svojim pisanim očitovanjima[21] upućivanjem na presudu DB Station.

[13] Vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service (C-721/20, EU:C:2022:832, t. 64.) (u daljnjem tekstu: presuda DB Station).

[14] C-120/20, EU:C:2021:553. U daljnjem tekstu: presuda Koleje Mazowieckie

[15] Njemačka vlada smatra da je presuda DB Station „dovoljna osnova za odgovor na prvo prethodno pitanje”; da se „utvrđenjima Suda [iz te presude] odgovara na drugo prethodno pitanje”; i da se tim utvrđenjima „jasno upućuje na to da se Bundesnetzagentur ne može valjano proglasiti nenadležnim za odlučivanje o zakonitosti već naplaćenih pristojbi […]”, kad je riječ o trećem prethodnom pitanju. Suprotno tomu, presudom DB Station ne „omogućuje se odgovor na četvrto prethodno pitanje”. Prema mišljenju Prignitzer Eisenbahna i drugih, u presudi DB Station „Sud je već odgovorio na prva tri prethodna pitanja” te se „iz te presude može izvesti i odgovor na četvrto prethodno pitanje”. Suprotno tomu, DB Netz tvrdi da u navedenoj presudi „Sud još nije odgovorio na prvo, drugo i treće pitanje”.

[16] Točka 12. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[17] Na raspravi se razmatralo trajanje razdobljâ primjene pristojbi, ovisno o tome jesu li povezana s voznim redom ili izvješćem o mreži. Smatram da za prijevoznike tužitelje rješenje tog problema nije odlučujuće: pristojbe su za svakog od njih važile od 2003. do 2011. i upravo taj vremenski element treba uzeti u obzir.

[18] Članak 66. stavak 4. točka 6. i članak 68. stavak 3. ERegG-a

[19] U točki 34. presude DB Station navode se razmatranja suda koji je uputio zahtjev u tom predmetu: „[…] presudom […] od 1. rujna 2020., Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) utvrdio je da članak 30. stavak 3. Direktive 2001/14 ne daje regulatornom tijelu nadležnost za odlučivanje o već plaćenim pristojbama, a još manje za nalaganje njihova povrata”.

[20] Nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem je mišljenju u predmetu CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, t. 11. do 17.) detaljno razmotrio razvoj njemačke sudske prakse i zakonodavstva do 2016.

[21] Točke 23. i 25.

33. Člankom 56. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2012/34 dopušta se da podnositelji zahtjeva podnesu žalbu „regulatornom tijelu […] [u odnosu] na […] razinu ili strukturu infrastrukturnih pristojbi koje mora ili će morati platiti”. Iz tog bi teksta doslovno moglo proizlaziti da se žalbe odnose samo na važeće ili predviđene buduće pristojbe, ali Sud to nije protumačio na takav način.

34. Naime, u presudi DB Station utvrđeno je da se, „postupajući na temelju članka 30. stavka 2. Direktive 2001/14, [regulatorno] tijelo ne može […] valjano proglasiti nenadležnim za odlučivanje o zakonitosti infrastrukturnih pristojbi koje su naplaćene *u prošlosti*” [22]. To je slučaj čak i kad mu „odredba nacionalnog prava […], ne dopušta da odluči o zakonitosti već naplaćenih infrastrukturnih pristojbi” [23].

35. Stoga je regulatorno tijelo nadležno za ispitivanje zakonitosti pristojbi koje su primijenjene i naplaćene u pogledu prošlih voznih redova te za to da ih, po potrebi, proglasi ništavima.

36. Međutim, opravdano se postavlja pitanje ne primjenjuju li se rokovi na pravo željezničkih prijevoznika da zatraže preispitivanje „starih pristojbi” [24] ili, suprotno tomu, to pravo može podlijegati vremenskim ograničenjima koja se temelje na načelu pravne sigurnosti. Velik dio tvrdnji iznesenih na raspravi odnosio se na taj problem, unatoč tomu što sud koji je uputio zahtjev izričito ne upućuje na njega. Stoga ću ga razmotriti radi iscrpnosti.

37. Budući da u Direktivi 2012/34 ne postoji izričita odredba, na državama članicama je da u skladu s načelom postupovne autonomije utvrde vremenska ograničenja za podnošenje tužbi kojima pojedinci od nacionalnih tijela zahtijevaju povrat neosnovano plaćenih iznosa protivno pravu Unije. Države članice u svakom slučaju moraju poštovati načela djelotvornosti i ekvivalentnosti [25].

38. Međutim, prema informacijama pruženima na raspravi, čini se da se u njemačkom pravu ne predviđaju izričito takva vremenska ograničenja u pogledu pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture [26].

39. U tom je kontekstu na sudu koji je uputio zahtjev da razjasni omogućuje li se doista njemačkim pravnim pravilima neograničen rok za podnošenje pravnog sredstva ili se, suprotno tomu, njima u tom pogledu predviđaju vremenska ograničenja koja se temelje na zastari prava ili isteku roka za podnošenje tužbi (prekluziji).

40. U okviru te ocjene nacionalnog prava koju, ponavljam, može donijeti samo sud koji je uputio zahtjev, može biti relevantno razmotriti treba li načelo pravne sigurnosti biti nadređeno načelu zakonitosti (s obzirom na to da je upotrijebljeni regionalni čimbenik proglašen nezakonitim, a zatim je i ukinut) te postoji li neki element na temelju kojeg se može zaključiti da je stvoreno legitimno očekivanje da se „stare pristojbe” više neće pobijati.

[22] Presuda DB Station, t. 87., moje isticanje. Člankom 30. stavkom 2. Direktive 2001/14 upućivalo se na „razinu ili strukturu infrastrukturnih naknada koje treba ili može trebati platiti”, a taj je tekst gotovo istovjetan tekstu članka 56. stavka 1. točke (e) Direktive 2012/34.

[23] Presuda DB Station, t. 74.

[24] DB Netz smatra da „ne postoji vremenski neograničeno pravo na podnošenje zahtjeva” (podtočka 4. točke njegovih pisanih očitovanja koja se odnosi na prvo prethodno pitanje).

[25] Presuda od 28. studenoga 2000., Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, t. 20. i navedena sudska praksa). Iako se ta sudska praksa odnosi na povrat neosnovano naplaćenih nacionalnih poreza i što pristojbe *stricto sensu* nisu porezne prirode, smatram da ne postoji nikakva prepreka tomu da se ona proširi na te pristojbe.

[26] Prignitzer Eisenbahn, Bundesnetzagentur i DB Netz složili su se po tom pitanju. Bundesnetzagentur je istaknuo da postoje opći rokovi zastare, ali da se ne primjenjuju na to područje.

41. Ako se prihvati da se izravno ili po analogiji mogu primijeniti opći rokovi zastare, neovisno o tome jesu li oni građanskopravni ili upravnopravni ili je pak riječ o prekluzivnim rokovima, sud koji je uputio zahtjev treba utvrditi u kojem trenutku oni počinju teći, a to pitanje načelno ovisi i o nacionalnom pravu [27].

42. U tu su se svrhu na raspravi razmotrila dva moguća *dies a quo*:

– Prignitzer Eisenbahn tvrdio je da presuda CTL Logistics predstavlja prekretnicu i da je na temelju nje 2018. podnio zahtjev za poništenje i povrat pristojbi Bundesnetzagenturu.

– Suprotno tomu, DB Netz tvrdio je da je situacija bila dovoljno jasno definirana kada je 2010. s Bundesnetzagenturom potpisao ugovor o javnoj nabavi u pogledu „regionalnih čimbenika" i da nije bilo razloga da od tada ne podnese zahtjev.

43. Ukratko, smatram da presuda DB Station sadržava ključne informacije za odgovor na prvo prethodno pitanje na način da regulatorno tijelo može nadzirati zakonitost pristojbi za već istekla razdoblja važenja. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni podliježe li, u skladu s nacionalnim pravnim pravilima, ostvarivanje prava na pobijanje tih pristojbi rokovima i jesu li se ti rokovi poštovali u glavnim postupcima.

D. Drugo prethodno pitanje

44. U slučaju da je odgovor na njegovo prvo pitanje potvrdan (kao što to predlažem), sud koji je uputio zahtjev želi saznati može li, u skladu s člankom 56. stavcima 1., 6. i 9. Direktive 2012/34, „regulatorno tijelo prilikom *ex post* nadzora starih pristojbi […] utvrditi da su te pristojbe nevaljane s učinkom *ex tunc*".

45. Člankom 56. stavkom 9. Direktive 2012/34 regulatornom se tijelu pri definiranju njegovih zadaća dodjeljuju široke ovlasti intervencije na temelju kojih može poduzeti odgovarajuće mjere s ciljem „uklanjanja […] nepoželjnih situacija na tim [željezničkim] tržištima, posebno u odnosu na točke (a) do (j) stavka 1.".

46. Ovlast nadzora koju ima regulatorno tijelo, koja se može proširiti na „stare pristojbe" pod uvjetima koje sam prethodno naveo, omogućuje mu da utvrdi nevaljanost pobijanih odluka, čime one postaju pravno neosnovane. Smatram da to proizlazi iz članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34, kojim se regulatornom tijelu, kao što sam to upravo naveo, dopušta da nakon primitka i obrade prigovora [28] poduzme „radnje za popravak situacije" donošenjem odluka koje su obvezujuće za sve stranke o kojima je riječ.

47. Činjenica da iz nacionalnog prava ne proizlazi slično rješenje ne predstavlja prepreku: Sud je naglasio „da su odredbe [članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34] bezuvjetne i dovoljno precizne te da stoga imaju izravan učinak […]. Stoga su te odredbe obvezujuće za sva tijela država članica, odnosno ne samo nacionalne sudove nego i sva upravna tijela, uključujući decentralizirana tijela, i ta su ih tijela dužna primjenjivati" [29].

[27] Po potrebi može ispitati postoji li razlog za zastoj ili prekid roka zastare.

[28] U tom je kontekstu „prigovor" istovjetan pritužbi.

[29] Presuda Koleje Mazowieckie, t. 58. U toj se presudi upućuje, među ostalim, na članak 30. stavak 5. Direktive 2001/14, koja ima sličan sadržaj kao i članak 56. stavak 9. Direktive 2012/34: „[r]egulatorno tijelo dužno je donijeti odluku o svakoj pritužbi i poduzeti mjere da popravi situaciju […]".

48. Tako utvrđena nevaljanost djeluje retroaktivno (*ex tunc*), do samog trenutka njezina nastanka. Na toj se logici temelji svaki sustav pravnih lijekova kojim se upravnom tijelu ili sudu omogućuje da poništi akte koji podliježu njegovu nadzoru.

49. U skladu s tom logikom, ako su odluke upravitelja infrastrukture nezakonite i ako ih regulatorno tijelo proglasi nevaljanima zbog nedostataka koje sadržavaju, utvrđenje tog tijela podrazumijeva da je pobijani akt u cijelosti ili djelomično ništav *ab initio*.

50. Međutim, čini se da proglašenje ništavosti s učinkom *ex tunc* nije bilo rješenje koje je njemački zakonodavac odabrao u članku 68. stavku 3. ERegG-a, ali se nalaže u skladu s pravom Unije i u skladu s prethodno navedenim razlozima [30].

E. Treće prethodno pitanje

51. U slučaju potvrdnog odgovora na dva prethodna pitanja, trećim se pitanjem nastoji razjasniti dopušta li se člankom 56. stavcima 1., 6. i 9. Direktive 2012/34/EU „nacionalni propis kojim se isključuje mogućnost *ex post* nadzora starih pristojbi s učinkom *ex tunc*”.

52. Odgovor na to pitanje zapravo proizlazi iz odgovora na drugo pitanje (na njih bi se naime moglo odgovoriti zajedno), na temelju sljedećih pretpostavki:

– Željeznički prijevoznici imaju pravo pred regulatornim tijelom pobijati iznos pojedinačnih pristojbi koje je odredio upravitelj infrastrukture.

– Tom pravu odgovara bezuvjetna obveza regulatornog tijela da odluči o zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture koje su, ovisno o slučaju, već naplaćene.

53. Slijedom toga, člankom 56. stavcima 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 ne dopušta se da se nacionalnim pravom regulatorna tijela u željezničkom sektoru spriječi da nadziru zakonitost pristojbi za poslovne godine koje su već istekle, unutar prihvatljivih vremenskih ograničenja. Tim se člankom Direktive 2012/34 sprečava da se nacionalnim pravom zabrani da proglašenje ništavosti pristojbe djeluje retroaktivno (*ex tunc*) do trenutka u kojem je ta pristojba postala važeća.

F. Četvrto prethodno pitanje

54. Sud koji je uputio zahtjev želi znati omogućuju li, u načelu, „radnje za popravak situacije koje poduzima nadležno regulatorno tijelo […] da se naloži povrat pristojbi koje je upravitelj infrastrukture nezakonito naplatio, iako se potraživanja povrata između željezničkog prijevoznika i upravitelja infrastrukture mogu utužiti u građanskom postupku”.

55. Pitanje podrazumijeva da željeznički prijevoznici u Njemačkoj u svakom slučaju mogu pokrenuti postupak pred građanskim sudovima kako bi od upravitelja infrastrukture zatražili povrat nezakonito naplaćenih pristojbi.

[30] „Regulatorno tijelo može, s učinkom *pro futuro*, obvezati upravitelja željezničke infrastrukture da izmijeni mjere predviđene člankom 66. stavka 4. ili da ih proglasi nevažećima ako one nisu u skladu s odredbama ovog zakona ili s aktima Europske unije koji su izravno primjenjivi u području primjene ovog zakona”.

56. Slijedom toga, smatram da se dvojba svodi na pitanje mogu li se ti željeznički prijevoznici, u skladu s Direktivom 2012/34, *također* obratiti regulatornom tijelu kako bi ishodili taj povrat. To bi bio slučaj samo ako to tijelo ima ovlast da upravitelju infrastrukture naloži povrat pristojbi.

57. Iz točke 97. presude CTL Logistics proizlazi da je djelovanje regulatornog tijela odlučujuće kako bi se utvrdila nezakonitost pristojbi, koja je nužan preduvjet za to da građanski sudovi *a posteriori* nalože njihov povrat. Taj se zaključak, na sličan način i u pogledu zahtjeva koji se odnose na tužbu za utvrđivanje odgovornosti, potvrđuje presudom Koleje Mazowieckie [31].

58. Sada se postavlja pitanje dodjeljuje li se člankom 56. stavcima 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 regulatornom tijelu u željezničkom sektoru ovlast da sâmo naloži povrat nezakonito naplaćene pristojbe, čime se izbjegavaju usporedni ili uzastopni postupci.

59. Rješenje tog problema povezano je s pitanjem mogu li nacionalna regulatorna tijela zadirati u odnose između gospodarskih subjekata na koje se načelno primjenjuje privatno pravo [32] te mogu li to učiniti u pogledu deklaratornog dijela (proglašenje ugovora ništavim) [33], odnosno izvršnog dijela (nalozi za povrat, zahtjevi za naknadu štete koje jedna stranka upućuje drugoj). Ponavljam da u pravu svake države članice treba odabrati jedno ili drugo rješenje, ako ono nije unaprijed određeno pravom Unije.

60. S gledišta prava Unije dovoljno je navesti da su, kad je riječ o deklaratornoj fazi, presudom CTL Logistics riješene dvojbe u pogledu ovlasti regulatornih tijela u željezničkom sektoru, u prethodno navedenom smislu, te se njemački zakonodavac vodio takvom pretpostavkom [34].

61. Suprotno tomu, kad je riječ o izvršnoj fazi, pravo Unije ne sadržava uvijek *izričite* odredbe o ovlasti regulatornih tijela da poduzetnike koji podliježu njihovu nadzoru obvežu na povrat nezakonito naplaćenih iznosa. Ako ne postoje takve odredbe, države članice raspolažu manevarskim prostorom u tu svrhu.

[31] Presuda Koleje Mazowieckie, t. 55.: „redovni sud ne može odlučivati o zahtjevima koji se odnose na tužbu za utvrđivanje odgovornosti […] a da regulatorno tijelo ili sud koji je nadležan za odlučivanje o tužbama protiv njegovih odluka prethodno ne odluče o zakonitosti odluka upravitelja mreže […]”.

[32] Podsjećam na to da, u skladu s Direktivom 2012/34, upravitelj infrastrukture može biti poduzeće koje nije nužno javno i kojem se povjerava zadaća upravljanja željezničkom infrastrukturom na mreži, njezina održavanja i obnove. To obilježje uobičajeno imaju i željeznički prijevoznici.

[33] Ili, u slučaju željezničkog prijevoza, ugovorne odredbe koje se odnose na pristojbe. DB Netz stavlja svoju željezničku infrastrukturu na raspolaganje prijevoznicima na temelju pojedinačnih ugovora o korištenju koje treba sklopiti u svrhu upotrebe svake linije.

[34] U skladu s člankom 68. stavkom 2. ERegG-a, regulatorno tijelo „odlučuje o valjanosti ugovora ili pristojbi, proglašava ugovore nevažećima i utvrđuje ugovorne uvjete ili pristojbe”. Međutim, vidjeti mišljenje suda koji je uputio zahtjev u točki 44. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku: „odnos između željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture temelji se na ugovoru i stoga na odredbama građanskog prava. Regulatorno pravo, kao dio javnog prava, ne djeluje na obvezujuć način na taj ugovorni odnos, nego služi za provedbu ciljeva regulacije te se njime utvrđuje okvir monopolizirane ovlasti”.

62. U predmetu koji se odnosi na unutarnje tržište električne energije [35], Sud je presudio da se Direktivi 2009/72/EZ [36] ne protivi to da država članica nacionalnom regulatornom tijelu dodijeli ovlast da elektroenergetskim poduzećima naloži da svojim kupcima vrate iznos koji odgovara naknadi koju su platili na temelju odredbi koje su proglašene nezakonitima [37].

63. Razmatranja iz presude Green Network mogu biti korisna u ovom predmetu. Sud je u njoj:

– Istaknuo da se među zadaćama regulatornog tijela (u skladu s člankom 37. stavkom 4. točkom (d) Direktive 2009/72) ne navodi zadaća „da se od tih poduzeća zahtijeva povrat svih iznosa primljenih na ime naknade na temelju ugovorne odredbe koja se smatra nezakonitom” [38].

– Potvrdio da, unatoč tome što ne postoji takav navod, „činjenica da se u članku 37. stavku 4. Direktive 2009/72 upotrebljava izraz ‚regulatorno tijelo raspolaže najmanje sljedećim ovlastima’ upućuje na to da se takvom tijelu *mogu dodijeliti* i ovlasti koje nisu izričito navedene u tom članku 37. stavku 4. kako bi mu se omogućilo da izvrši zadaće” koje se nalažu tom direktivom [39].

– Presudio da „država članica može takvom tijelu dodijeliti ovlast da tim operatorima naloži povrat iznosa koje su oni primili protivno [relevantnim] zahtjevima” [40].

– Naglasio da, „iako Direktiva 2009/72 *ne zahtijeva* od država članica da predvide da nacionalno regulatorno tijelo ima ovlast naložiti elektroenergetskom poduzeću povrat iznosa koje je neosnovano naplatilo od svojih kupaca, toj se direktivi *ne protivi* to da država članica takvu ovlast dodijeli tom tijelu” [41].

64. Ukratko, Sud je tvrdio da, s obzirom na općenitost teksta odredbi Direktive 2009/72, iako se njome ne utvrđuje obveza da regulatorno tijelo treba biti nadležno za nalaganje povrata, svaka država članica može tako odlučiti u svojem nacionalnom zakonodavstvu.

65. Kad je riječ o Direktivi 2012/34, regulatorno tijelo „ima dužnost ‚nadzirati tržišne uvjete na tržištima željezničkih usluga’ i, u okviru toga, kontrolirati odluke koje donose dionici u željezničkom sektoru, osobito u pogledu različitih elemenata nabrojanih u članku 56. stavku 1. Direktive 2012/34” [42].

[35] Presuda od 30. ožujka 2023., Green Network (Nalog za naknadu troškova) (C-5/22, EU:C:2023:273, t. 30.). U daljnjem tekstu: presuda Green Network

[36] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 29.)

[37] Točka 30. presude Green Network: „[Č]lanak 37. stavak 1. točke (i) i (n) i članak 37. stavak 4. točku (d) Direktive 2009/72 kao i njezin Prilog I. treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica nacionalnom regulatornom tijelu dodijeli ovlast da elektroenergetskim poduzećima naloži da svojim krajnjim kupcima vrate iznos koji odgovara naknadi koju su oni platili kao ‚troškove administrativnog upravljanja’ na temelju ugovorne odredbe koju to tijelo smatra nezakonitom, i to i u slučajevima u kojima se taj nalog za povrat ne temelji na kvaliteti predmetne usluge koju pružaju ti poduzetnici, nego na povredi obveza transparentnosti cijena”.

[38] *Ibidem*, t. 23.

[39] *Ibidem*, t. 24. Moje isticanje

[40] *Ibidem*, t. 25. U tom je slučaju bila riječ o „zahtjevima zaštite potrošača, osobito onima koji se odnose na obvezu transparentnosti i točnost računa”.

[41] *Ibidem*, t. 28. Moje isticanje

[42] Presuda od 3. svibnja 2022., CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, t. 56.)

66. Konkretno, u skladu s člankom 56. stavkom 1. točkama (d) i (e) Direktive 2012/34, podnositelj zahtjeva „ima pravo žaliti se regulatornom tijelu ako smatra da se prema njemu postupalo na nepravedan način, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture […], a odnose se na: […] program ubiranja pristojbi [i] razinu ili strukturu infrastrukturnih pristojbi koje mora ili će morati platiti”.

67. Ta ovlast s druge strane dovodi do toga da regulatorno tijelo može utvrditi jesu li odluke upravitelja infrastrukture u pogledu pristojbi valjane. U skladu s člankom 56. stavkom 6. Direktive 2012/34, regulatorno tijelo treba „osigura[ti] da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće” [43].

68. Dosada ništa nije upućivalo na to da odluke regulatornog tijela u željezničkom sektoru postaju isključivo deklaratorne. Direktivom 2012/34 ne predviđa se postojanje *obveze* država članica da regulatornom tijelu dodijele izvršne ovlasti. Stoga je primjenjiv isti kriterij (Direktivom se *ne zahtijeva niti zabranjuje*) koji je utvrđen u presudi Green Network.

69. Međutim, moglo bi se tvrditi da zadaće željezničkog regulatornog tijela, u skladu s člankom 56. stavkom 9. Direktive 2012/34, nadilaze deklaratorni okvir, s obzirom na to da se tom tijelu dopušta da poduzme „odgovarajuć[e] mjer[e] […] s ciljem uklanjanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušenosti tržišta i drugih nepoželjnih situacija na tim tržištima, posebno u odnosu na točke (a) do (j) stavka 1.”.

70. Prema toj argumentaciji, ovlast djelovanja koja se Direktivom 2012/34 dodjeljuje željezničkom regulatornom tijelu veća je od one predviđene Direktivom 2009/72. Ovlasti tog tijela (za „popravak” i „uklanjanje”) nadilaze isključivo deklaratorni okvir i uključuju izvršne ovlasti, kao što je nalaganje povrata pristojbi koje je nezakonito naplatio upravitelj infrastrukture.

71. Međutim, ne smatram da postoji tolika razlika između jedne i druge direktive. Kad je riječ o Direktivi 2009/72, obvezujući učinak odluka regulatornog tijela u sektoru električne energije bio je povezan i s njegovom ovlasti da naloži poštovanje tih odluka. Tako je, primjerice, njezinim člankom 37. stavkom 10. bilo ovlašteno „zahtijevati od operatora prijenosnog sustava i distribucijskog sustava, ako je potrebno, da promijene uvjete, uključujući tarife”. U određenim je slučajevima moglo „odlučiti o odgovarajućim mjerama nadoknade”.

72. Prema mojem mišljenju, tako relevantnu odluku, kao što je odluka kojom se regulatornom tijelu direktivom dodjeljuje ovlast da naloži povrat iznosa utvrđenih u okviru ugovornog odnosa, može donijeti samo zakonodavac Unije. Budući da odredbe o toj ovlasti ne postoje ni u jednoj direktivi, nalaže se rješenje iz presude Green Network.

73. Ništa ne sprečava zakonodavca Unije da odluči da, u pogledu nezakonitih pristojbi koje ubire upravitelj infrastrukture, regulatorno tijelo sâmo može obvezati tog upravitelja da ih vrati kako bi ponovno uspostavilo pravni poredak u kojem je došlo do povrede [44]. Međutim, ponavljam da se to ne predviđa Direktivom 2012/34.

[43] Regulatorno tijelo treba obavljati tu zadaću nadzora kad je njegovo djelovanje potrebno zbog pobijanja podnositelja zahtjeva koji se žali na odluke upravitelja infrastrukture (članak 56. stavak 1.), kao i kad djeluje po službenoj dužnosti (članak 56. stavak 2. Direktive 2012/34).

[44] Kao što to tvrdi norveška vlada (točka 29. njezinih pisanih očitovanja), utvrđenje nevaljanosti pristojbi i nalog za povrat međusobno su povezane mjere. Prema njezinu mišljenju, nije potrebno zahtijevati od željezničkih prijevoznika da pokrenu dugotrajne i skupe građanske postupke kako bi ishodili povrat neosnovano plaćenih iznosa.

74. Drugim riječima, smatram da se Direktivom 2012/34 državama članicama ne nalaže obveza da regulatorno tijelo u svakom slučaju bude ovlašteno naložiti povrat, a još manje da bude jedino koje ima takvu ovlast. *A priori*, dopušteni su i drugi sustavi, koji uključuju mehanizme koordinacije između tijela različite prirode (pravosudne i upravne) [45].

75. Kad je konkretno riječ o pristojbama predviđenima Direktivom 2012/34, u presudi CTL Logistics utvrđuje se da do njihova povrata, pod uvjetima koji se određuju tom direktivom, može doći „na temelju odredbi građanskog prava" [46].

76. Stoga je riječ o području koje je obuhvaćeno postupovnom autonomijom država članica. One trebaju odlučiti hoće li: (a) regulatornim tijelima dodijeliti izvršnu ovlast za nalaganje povrata pristojbi, koja može postojati istodobno s ovlašću građanskih sudova; ili (b) odrediti da se povrat može zahtijevati samo pred građanskim sudovima, pod uvjetom da se poštuju preduvjeti iz presude CTL Logistics i da su postupci u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

77. Logično je da je na sudu koji je uputio zahtjev da tumači nacionalno pravo kako bi se razjasnilo koji je sustav dodjele ovlasti njime uređen. Bez namjere da obavim njegovu zadaću, smatram da određeni pokazatelji koji su se pojavili u očitovanjima stranaka i na raspravi mogu upućivati na to da je, u skladu s njemačkim pravom, Bundesnetzagentur ovlašten naložiti povrat nezakonitih pristojbi.

78. Naime, njemačka vlada tvrdila je da je, u skladu s njezinim tumačenjem ERegG-a, regulatorno tijelo ovlašteno naložiti povrat ako odlučuje u okviru postupka po službenoj dužnosti, ali ne i ako je postupak pokrenut na zahtjev (prigovor) željezničkog prijevoznika [47].

79. Iako mi je teško shvatiti zašto regulatorno tijelo na zahtjev stranke ne bi moglo učiniti nešto što može učiniti po službenoj dužnosti [48], uzimajući u obzir to da se u Direktivi 2012/34 ne pravi razlika između ta dva djelovanja [49], ponavljam da odluku o tom pitanju mogu donijeti samo njemački sudovi u okviru tumačenja svojeg nacionalnog prava.

80. Dodajem da, ako nacionalni zakonodavac odluči regulatornom tijelu dodijeliti ovlast da upravitelju infrastrukture naloži povrat nezakonito naplaćenih pristojbi, ne vidim razlog za drukčije postupanje ovisno o tome je li to tijelo počelo djelovati na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti.

[45] Sud je to tako shvatio u pogledu Direktive 2009/72: koordinirano djelovanje regulatornog tijela s drugim nacionalnim tijelima ne znači da samo jedno od njih „može naložiti povrat iznosa koje su elektroenergetska poduzeća neosnovano naplatila krajnjim kupcima". Presuda Green Network, t. 26.

[46] Presuda CTL Logistics, t. 97. U tom slučaju nije bilo upitno nadilaze li ovlasti regulatornog tijela deklaratorni okvir jer je kao preduvjet za djelovanje građanskog suda bilo dovoljno da je to tijelo utvrdilo nezakonitost pristojbe.

[47] Njemačka vlada u točkama 43. i 44. svojih pisanih očitovanja povezuje različite ovlasti djelovanja regulatornog tijela, ovisno o tome djeluje li ono po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranaka, sa sadržajem članka 67., odnosno članka 68. ERegG-a. Na raspravi se, kao odgovor na zahtjev za pojašnjenje razloga koji opravdavaju to razlikovanje, oslanjala na marginu prosudbe nacionalnog zakonodavca.

[48] U kontekstu članka 56. stavaka 1. i 2. Direktive 2012/34, ne pronalazim elemente kojima bi se potkrijepilo da nadzor regulatornog tijela ima drukčiji opseg ovisno o tome djeluje li ono na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Osim toga, kumuliranje zadaća regulatornog tijela „podrazumijeva da, kada [mu] je […] podnesena žalba, ta okolnost ne dovodi u pitanje nadležnost tog tijela da *donese*, po potrebi i po službenoj dužnosti, *odgovarajuće mjere za otklanjanje svake povrede primjenjivih propisa*". Presuda od 3. svibnja 2022., CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, t. 61.), moje isticanje

[49] U točki 65. presude DB Station utvrđuje se da je „regulatorno tijelo istodobno dužno djelovati kao žalbeno tijelo i dužno nadzirati, na vlastitu inicijativu, kako dionici u željezničkom sektoru primjenjuju pravila predviđena tom Direktivom [2001/14]. U skladu s člankom 30. stavkom 5. te direktive [koji je istovjetan članku 56. stavku 9. Direktive 2012/34], nadležno je poduzeti sve potrebne mjere kako bi se otklonile povrede navedene direktive, prema potrebi po službenoj dužnosti". Navodna razlika između „popravka" i „uklanjanja", na koju upućuje njemačka vlada, nestaje od trenutka u kojem Sud upotrebljava glagol „popraviti" u pogledu djelovanja do kojeg može doći po službenoj dužnosti.

V. Zaključak

81. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Verwaltungsgerichtu Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

„Članak 56. stavke 1., 6. i 9. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora

treba tumačiti na način:

– da se njime regulatornom tijelu u željezničkom sektoru dopušta da nadzire zakonitost pristojbi koje je odredio upravitelj infrastrukture, čak i ako je isteklo razdoblje njihova važenja;

– da regulatorno tijelo, prilikom preispitivanja pristojbi čije je razdoblje važenja isteklo, može utvrditi njihovu nevaljanost s učinkom *ex tunc*, a da mu se pritom nacionalnim propisom ne može uskratiti ta ovlast;

– da je na svakoj državi članici da odluči je li regulatorno tijelo u željezničkom sektoru ovlašteno naložiti upravitelju infrastrukture povrat pristojbi za koje je utvrdilo da su nevaljane, pri čemu se ta opcija ne zahtijeva niti zabranjuje člankom 56. Direktive 2012/34.”