Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 21ης Σεπτεμβρίου 2023 [1]

Υπόθεση C-582/22

Die Länderbahn GmbH DLB,
Prignitzer Eisenbahn GmbH,
Ostdeutsche Eisenbahn,
Ostseeland Verkehrs GmbH
κατά
Bundesrepublik Deutschland,
παρισταμένης της:
DB Netz AG

[αίτηση του Verwaltungsgericht Köln
(διοικητικού πρωτοδικείου Κολωνίας, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Σιδηροδρομικές μεταφορές – Οδηγία 2012/34/ΕΕ – Άρθρο 56 – Ρυθμιστικός φορέας – Εξουσία ελέγχου τελών σχετικά με πίνακες δρομολογίων των οποίων η διάρκεια ισχύος έχει λήξει – Δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων με αναδρομική ισχύ – Χρονικοί περιορισμοί στην άσκηση μέσων έννομης προστασίας – Αποτελεσματικότητα των αποφάσεων του ρυθμιστικού φορέα – Εξουσία του ρυθμιστικού φορέα να διατάσσει τον διαχειριστή υποδομής να επιστρέψει τέλη αχρεωστήτως εισπραχθέντα»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβάλλεται στο πλαίσιο διαφοράς με αντικείμενο τις ελεγκτικές εξουσίες του γερμανικού ρυθμιστικού φορέα [2] επί των αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής σχετικά με τα τέλη που οφείλουν να καταβάλλουν οι επιχειρήσεις σιδηροδρομικών μεταφορών. Ορισμένες από τις επιχειρήσεις αυτές ζήτησαν από τον εν λόγω ρυθμιστικό φορέα να διατάξει τον διαχειριστή υποδομής να επιστρέψει τα κατ' αυτές αχρεωστήτως καταβληθέντα τέλη, αίτημα το οποίο δεν έγινε δεκτό.

2. Το επιληφθέν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει διάφορα άρθρα της οδηγίας 2012/34/ΕΕ [3] σχετικά με τις εξουσίες των εθνικών ρυθμιστικών φορέων για τον σιδηροδρομικό τομέα.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, τηλεπικοινωνιών, ταχυδρομείου και σιδηροδρόμων· στο εξής: Bundesnetzagentur).

[3] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ 2012, L 343, σ. 32, και διορθωτικό ΕΕ 2015, L 67, σ. 32).

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2012/34

3. Το άρθρο 3 («Ορισμοί») προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1) "σιδηροδρομική επιχείρηση": κάθε δημόσια ή ιδιωτική επιχείρηση, η οποία έχει λάβει άδεια σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, η κύρια δραστηριότητα της οποίας είναι η εκτέλεση σιδηροδρομικής μεταφοράς εμπορευμάτων ή/και επιβατών, υπό την προϋπόθεση ότι η επιχείρηση αυτή εξασφαλίζει και την έλξη. Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει επίσης και τις επιχειρήσεις που παρέχουν μόνον έλξη·

2) "διαχειριστής υποδομής": κάθε φορέας ή εταιρεία που έχει την ευθύνη για τη λειτουργία, τη συντήρηση και την ανανέωση της σιδηροδρομικής υποδομής σε ένα δίκτυο, καθώς και την ευθύνη για τη συμμετοχή στην ανάπτυξή της σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής τους για την ανάπτυξη και τη χρηματοδότηση της υποδομής·

[…]

19) "αιτών": σιδηροδρομική επιχείρηση ή διεθνής όμιλος σιδηροδρομικών επιχειρήσεων ή και άλλα πρόσωπα ή νομικές οντότητες, όπως αρμόδιες αρχές δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 και οι φορτωτές, οι πράκτορες μεταφορών και οι επιχειρήσεις συνδυασμένων μεταφορών που ενδιαφέρονται, για σκοπούς παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή για εμπορικούς σκοπούς, να προσφέρουν χωρητικότητα υποδομής·

[…]

25) "δίκτυο": το σύνολο της σιδηροδρομικής υποδομής το οποίο διαχειρίζεται ένας διαχειριστής υποδομής·

26) "δήλωση δικτύου": η δήλωση που ορίζει λεπτομερώς τους γενικούς κανόνες, τις προθεσμίες, τις διαδικασίες και τα κριτήρια για τα συστήματα χρέωσης και κατανομής χωρητικότητας η οποία περιέχει όσες πληροφορίες απαιτούνται ώστε να είναι δυνατή η υποβολή αιτήσεων χωρητικότητας υποδομής·

[…]

28) "πίνακας δρομολογίων": τα δεδομένα που καθορίζουν όλες τις προγραμματισμένες κινήσεις συρμών και τροχαίου υλικού που λαμβάνουν χώρα στην εν λόγω υποδομή κατά την περίοδο ισχύος του πίνακα·

[…]».

4. Το άρθρο 55 («Ρυθμιστικός φορέας») ορίζει τα εξής:

«1. Κάθε κράτος μέλος ορίζει έναν μοναδικό εθνικό ρυθμιστικό φορέα για τον σιδηροδρομικό τομέα. […]

[…]»

5. Το άρθρο 56 («Αρμοδιότητες του ρυθμιστικού φορέα») έχει ως εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 46 παράγραφος 6, ένας αιτών έχει το δικαίωμα άσκησης προσφυγής στον ρυθμιστικό φορέα, εάν πιστεύει ότι δεν έχει υποστεί δίκαιη μεταχείριση, ότι έχει υποστεί διακρίσεις ή ότι έχει με άλλο τρόπο αδικηθεί, ιδιαίτερα κατά αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής ή, κατά περίπτωση της σιδηροδρομικής επιχείρησης ή του φορέα εκμετάλλευσης εγκατάστασης για την παροχή υπηρεσιών, σχετικά με:

[…]

δ) το σύστημα χρέωσης·

ε) το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών χρήσης υποδομής των οποίων η καταβολή απαιτείται ή μπορεί να απαιτείται·

[…]

2. Με την επιφύλαξη των εξουσιών των εθνικών αρχών ανταγωνισμού για τη διασφάλιση του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών υπηρεσιών, ο ρυθμιστικός φορέας έχει την εξουσία να παρακολουθεί την κατάσταση του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών υπηρεσιών, περιλαμβανομένης ιδίως της αγοράς υψηλής ταχύτητας υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών, και τις δραστηριότητες των διαχειριστών υποδομής όσον αφορά την παράγραφο 1 στοιχεία α) έως ι). Ειδικότερα, ο ρυθμιστικός φορέας ελέγχει τη συμμόρφωση με την παράγραφο 1 στοιχεία α) έως ι) με δική του πρωτοβουλία και με στόχο την πρόληψη των διακρίσεων κατά των αιτούντων. Ελέγχει, ιδίως, εάν η δήλωση δικτύου περιλαμβάνει ρήτρες που εισάγουν διακρίσεις ή παρέχει διακριτική ευχέρεια στον διαχειριστή υποδομής που είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί για την εισαγωγή διακρίσεων κατά των αιτούντων.

[…]

6. Ο ρυθμιστικός φορέας εξασφαλίζει ότι τα τέλη που επιβάλλονται από τον διαχειριστή υποδομής είναι σύμφωνα με το τμήμα 2 του κεφαλαίου IV και δεν εισάγουν διακρίσεις. Διαπραγματεύσεις μεταξύ αιτούντων και διαχειριστή υποδομής σχετικά με το ύψος των τελών υποδομής επιτρέπονται μόνο εφόσον πραγματοποιούνται υπό την επίβλεψη του ρυθμιστικού φορέα. Ο ρυθμιστικός φορέας παρεμβαίνει εάν οι διαπραγματεύσεις είναι πιθανό να αντίκεινται στις απαιτήσεις του παρόντος κεφαλαίου.

[…]

9. Ο ρυθμιστικός φορέας αποφασίζει για τυχόν καταγγελίες και, κατά περίπτωση, ζητεί σχετικές πληροφορίες και ξεκινά διαβουλεύσεις με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, εντός ενός μηνός από την παραλαβή της καταγγελίας. Αποφασίζει για ενδεχόμενες καταγγελίες, λαμβάνει μέτρα ώστε να διορθωθεί η κατάσταση και ενημερώνει τα εμπλεκόμενα μέρη για την αιτιολογημένη απόφασή του εντός προκαθορισμένου, εύλογου χρονικού διαστήματος και, σε κάθε περίπτωση, εντός έξι εβδομάδων από την παραλαβή όλων των σχετικών πληροφοριών. Με την επιφύλαξη των εξουσιών των εθνικών αρχών ανταγωνισμού για τη διασφάλιση του ανταγωνισμού στις αγορές υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών, ο ρυθμιστικός φορέας, κατά περίπτωση, αποφασίζει με δική του πρωτοβουλία για τα ενδεικνυόμενα μέτρα διόρθωσης διακρίσεων σε βάρος αιτούντων,

στρέβλωσης στην αγορά και κάθε άλλων ανεπιθύμητων εξελίξεων στις εν λόγω αγορές, ιδίως όσον αφορά την παράγραφο 1 στοιχεία α) έως ι).

Η απόφαση του ρυθμιστικού φορέα είναι δεσμευτική για όλα τα μέρη που καλύπτει, και δεν υπόκειται στον έλεγχο άλλης διοικητικής αρχής. Ο ρυθμιστικός φορέας πρέπει να έχει εξουσία επιβολής των αποφάσεών του με κατάλληλες κυρώσεις, συμπεριλαμβανομένων των προστίμων.

[…]»

6. Το παράρτημα VII («Χρονοδιάγραμμα για τη διαδικασία κατανομής») έχει ως εξής:

«1) Ο πίνακας δρομολογίων καταρτίζεται μία φορά ανά ημερολογιακό έτος.

2) Η μεταβολή του πίνακα δρομολογίων πραγματοποιείται τα μεσάνυχτα του δεύτερου Σαββάτου του Δεκεμβρίου. […] Οι διαχειριστές υποδομής μπορούν να συμφωνήσουν σε διαφορετικές ημερομηνίες και, στην περίπτωση αυτή, ενημερώνουν την Επιτροπή σε περίπτωση που ενδέχεται να επηρεαστεί η διεθνής κυκλοφορία.

[…]»

Β. Το γερμανικό δίκαιο. Ο Nationales Eisenbahnregulierungsgesetz[4]

7. Το άρθρο 66 («Η αρχή ελέγχου και τα καθήκοντά της») ορίζει τα εξής:

«(1) Εάν ο δικαιούχος πρόσβασης θεωρεί ότι έχει υποστεί διακρίσεις ή άλλη βλάβη στα δικαιώματά του από τις αποφάσεις διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής, έχει δικαίωμα άσκησης προσφυγής στον ρυθμιστικό φορέα […].

[…]

(3) Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με την πρόσβαση ή συμφωνία-πλαίσιο, ο ρυθμιστικός φορέας δύναται, κατόπιν αιτήσεως του δικαιούχου πρόσβασης ή αυτεπαγγέλτως, να ελέγξει τις αποφάσεις του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής. Η αίτηση πρέπει να υποβληθεί εντός της προθεσμίας που προβλέπεται για την αποδοχή πρότασης σύναψης συμφωνίας.

(4) Ειδικότερα, σε έλεγχο μπορούν να υποβληθούν, κατόπιν αιτήσεως ή αυτεπαγγέλτως:

[…]

5. το σύστημα χρέωσης·

6. το επίπεδο ή η διάρθρωση των τελών χρήσης υποδομής τα οποία οφείλει ή θα όφειλε να καταβάλει ο δικαιούχος πρόσβασης·

7. το επίπεδο και η διάρθρωση των λοιπών τελών τα οποία οφείλει ή θα όφειλε να καταβάλει ο δικαιούχος πρόσβασης·

[4] Εθνικός νόμος για τη ρύθμιση των σιδηροδρόμων, της 29ης Αυγούστου 2016 (BGBl. I, σ. 2082), όπως έχει τροποποιηθεί με τον νόμο της 9ης Ιουνίου 2021 (BGBl. I, σ. 1737) (στο εξής: ERegG).

[…]».

8. Το άρθρο 67 («Εξουσίες του ρυθμιστικού φορέα, εποπτεία της αγοράς μεταφορών, διατάξεις εφαρμογής») προβλέπει τα εξής:

«(1) Ο ρυθμιστικός φορέας δύναται να λαμβάνει, όσον αφορά τους σιδηροδρόμους και τα λοιπά πρόσωπα που υπόκεινται στις διατάξεις του παρόντος νόμου, τα αναγκαία μέτρα για την εξάλειψη ή την πρόληψη παραβάσεων του παρόντος νόμου ή των πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν άμεση εφαρμογή στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου. […]

[…]»

9. Το άρθρο 68 («Αποφάσεις του ρυθμιστικού φορέα») έχει ως εξής:

«(1) Ο ρυθμιστικός φορέας αποφαίνεται επί τυχόν διοικητικής προσφυγής εντός ενός μηνός από την άσκησή της. Προς τον σκοπό αυτόν, ζητεί από τα ενδιαφερόμενα μέρη να παράσχουν τις πληροφορίες που απαιτούνται για τη λήψη αποφάσεων και διεξάγει συζητήσεις με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Λαμβάνει απόφαση για το σύνολο των διοικητικών προσφυγών και των μέτρων που απαιτούνται για τη διόρθωση της κατάστασης και κοινοποιεί την αιτιολογημένη απόφασή του στα εμπλεκόμενα μέρη εντός προκαθορισμένου και εύλογου χρονικού διαστήματος, σε κάθε δε περίπτωση εντός έξι εβδομάδων από την παραλαβή όλων των σχετικών πληροφοριών. Υπό την επιφύλαξη των εξουσιών των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, ο ρυθμιστικός φορέας αποφασίζει αυτεπαγγέλτως για τα ενδεικνυόμενα μέτρα αποφυγής διακρίσεων και στρεβλώσεων στην αγορά.

(2) Εάν, στην περίπτωση που αναφέρεται στο άρθρο 66, παράγραφοι 1 και 3, η απόφαση διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής θίγει το δικαίωμα του δικαιούχου πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή:

1. ο ρυθμιστικός φορέας διατάσσει τον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής να τροποποιήσει την απόφαση, ή

2. ο ρυθμιστικός φορέας αποφασίζει σχετικά με το κύρος της σύμβασης ή των τελών, κηρύσσει άκυρες τις συμβάσεις και καθορίζει τους συμβατικούς όρους ή τα τέλη.

Η κατά την πρώτη περίοδο απόφαση δύναται επίσης να αφορά τη δήλωση δικτύου ή τους όρους χρήσης των εγκαταστάσεων για την παροχή υπηρεσιών.

(3) Ο ρυθμιστικός φορέας δύναται να υποχρεώσει για το μέλλον τον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής να τροποποιήσει τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 66, παράγραφος 4, ή να παύσει την ισχύ τους, στον βαθμό που τα μέτρα αυτά δεν συμμορφώνονται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου ή με τις πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν άμεση εφαρμογή στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου.»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η ένδικη διαφορά και τα προδικαστικά ερωτήματα

10. Μεταξύ 2002 και 2011, η εταιρία DB Netz AG[5], διαχειρίστρια μέρους της γερμανικής σιδηροδρομικής υποδομής, καθόριζε τα τέλη πρόσβασης στην υποδομή για κάθε περίοδο ισχύος του πίνακα δρομολογίου.

11. Οι Länderbahn GmbH DLB, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn και Ostseeland Verkehrs GmBH (στο εξής: προσφεύγουσες) είναι επιχειρήσεις σιδηροδρομικών μεταφορών που χρησιμοποιούν τη διαχειριζόμενη από την DB Netz υποδομή.

12. Οι προσφεύγουσες διαφωνούσαν με την εφαρμογή «περιφερειακού συντελεστή», ο οποίος αποτελούσε μέρος των στοιχείων χρέωσης για τη χρήση της υποδομής της DB Netz. Κατά την άποψή τους, τα τέλη που είχε καθορίσει η DB Netz ήταν, εν μέρει, παράνομα, καθόσον ο «περιφερειακός συντελεστής» δημιουργούσε διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων που διαχειρίζονταν περιφερειακές γραμμές[6]. Για τον λόγο αυτόν, οι προσφεύγουσες είτε κατέβαλλαν με επιφύλαξη τα προβλεπόμενα τέλη είτε παρακρατούσαν την πληρωμή.

13. Στις 5 Μαρτίου 2010, κατά τον έλεγχο των εγκριθέντων από την DB Netz τελών, η Bundesnetzagentur εξέδωσε απόφαση με την οποία[7]:

– έκρινε άκυρη τη δήλωση δικτύου για τον πίνακα δρομολογίων του 2011 στον βαθμό κατά τον οποίον η δήλωση αυτή προέβλεπε την εφαρμογή του «περιφερειακού συντελεστή»·

– επισήμανε ότι εναπόκειτο στα πολιτικά δικαστήρια να αποφανθούν, κατ' εύλογη κρίση, σχετικά με την επιστροφή τυχόν αχρεωστήτως εισπραχθέντων τελών[8].

14. Στις 9 Νοεμβρίου 2017 το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφαση CTL Logistics[9], με την οποία, κατόπιν αναλύσεως της γερμανικής νομοθεσίας[10], έκρινε ότι η οδηγία 2001/14/ΕΚ[11], προϊσχύσασα της οδηγίας 2012/34, «αποκλεί[ει] την εφαρμογή εθνικού ρυθμιστικού πλαισίου […] το οποίο ορίζει ότι τα τακτικά δικαστήρια ελέγχουν κατά περίπτωση αν τα τέλη χρήσεως της

[5] Η DB Netz είναι δημόσια εταιρία, ανήκουσα στον όμιλο Deutsche Bahn AG. Διαχειρίζεται το μεγαλύτερο σιδηροδρομικό δίκτυο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και εισπράττει, υπό την ιδιότητά της αυτή, τέλη χρήσης υποδομής. Τα τέλη καθορίζονται αυτοτελώς για κάθε επιχείρηση σιδηροδρομικών μεταφορών, βάσει των τιμολογίων που έχει δηλώσει η DB Netz στη δήλωση δικτύου. Τα τιμολόγια ισχύουν κατά τη διάρκεια κάθε περιόδου πίνακα δρομολογίων (κατά κανόνα, ένα έτος από τα μεσάνυχτα του δεύτερου Σαββάτου του Δεκεμβρίου, σύμφωνα με το παράρτημα VII της οδηγίας 2012/34).

[6] Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο «περιφερειακός συντελεστής» συνεπαγόταν αύξηση έως και 191 % του ποσού των τελών (σημείο 11 των γραπτών παρατηρήσεών της).

[7] Σύμφωνα με τη διάταξη περί παραπομπής, σημείο 8, κατόπιν προσφυγής που άσκησε η DB Netz στις 30 Ιουλίου 2010 κατά της απόφασης αυτής, η Bundesnetzagentur και η DB Netz συνήψαν «σύμβαση δημοσίου δικαίου με την οποία ακυρωνόταν η προηγούμενη απόφαση [της 5ης Μαρτίου 2010] και, με την οποία προβλεπόταν επιπλέον ότι, από τις 11 Δεκεμβρίου 2011, η [DB Netz] δεν θα χρέωνε πλέον τους περιφερειακούς συντελεστές, εισπράττοντας μόνον ορισμένους μειωμένους περιφερειακούς συντελεστές από τις 12 Δεκεμβρίου 2010».

[8] Με απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2011 (KZR ZR 18/10), το Bundesgerichtshof (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, Γερμανία) επιβεβαίωσε τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων να αποφαίνονται, κατ' εύλογη εξατομικευμένη κρίση, επί αγωγών επιστροφής τελών.

[9] Απόφαση C-489/15 (στο εξής: απόφαση CTL Logistics, EU:C:2017:834).

[10] Επρόκειτο, στην περίπτωση εκείνη, για τον Allgemeines Eisenbahngesetz (γενικό νόμο περί σιδηροδρόμων), της 27ης Δεκεμβρίου 1993 (BGBl. 1993 I, σ. 2378), και τον Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (κανονισμό χρήσης σιδηροδρομικής υποδομής) της 3ης Ιουνίου 2005 (BGBl. 2005 I, σ. 1566), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της εν λόγω διαφοράς.

[11] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής καθώς και με την πιστοποίηση ασφαλείας (ΕΕ 2001, L 75, σ. 29).

σιδηροδρομικής υποδομής είναι δίκαια, και έχουν την εξουσία να αναπροσαρμόσουν, εφόσον παρίσταται ανάγκη, το ύψος των τελών αυτών, ανεξαρτήτως της εποπτείας την οποία ασκεί ο ρυθμιστικός φορέας […]».

15. Στηριζόμενες στην απόφαση CTL Logistics, οι προσφεύγουσες ζήτησαν από την Bundesnetzagentur να κηρύξει άκυρα τα τέλη που είχαν εγκριθεί σε σχέση με τους πίνακες δρομολογίων από το 2003 έως το 2011 και να υποχρεώσει την DB Netz να επιστρέψει τα τέλη που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως.

16. Με κατ' ουσίαν πανομοιότυπες αποφάσεις της 11ης Οκτωβρίου 2019, της 3ης Ιουλίου 2020 και της 11ης Δεκεμβρίου 2020, η Bundesnetzagentur απέρριψε τα αιτήματα των προσφευγουσών. Έκρινε ότι το αίτημα εκ των υστέρων ελέγχου στερείτο νομικής βάσης, δεδομένου ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μπορούσαν να προσφύγουν κατά των τελών μόνον κατά τη διάρκεια ισχύος τους.

17. Με προσφυγές που άσκησαν στις 6 και 9 Νοεμβρίου 2019, οι προσφεύγουσες ζήτησαν από το Verwaltungsgericht Köln (διοικητικό πρωτοδικείο Κολωνίας, Γερμανία) να κρίνει ότι η Bundesnetzagentur υποχρεούται να προβεί σε εκ των υστέρων έλεγχο ο οποίος θα της επιτρέψει να κηρύξει τα επίμαχα τέλη άκυρα με αναδρομική ισχύ και να υποχρεώσει την DB Netz να τα επιστρέψει.

18. Το δικαστήριο αυτό, προτού αποφανθεί επί του αιτήματος των προσφευγουσών ζητεί, εν συνόψει, να διευκρινιστεί:

– εάν το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μπορούν να ζητήσουν από τον ρυθμιστικό φορέα να προβεί σε εκ των υστέρων έλεγχο, με αναδρομική ισχύ, των τελών υποδομής σε σχέση με πίνακες δρομολογίων των οποίων η διάρκεια ισχύος έχει ήδη λήξει·

– σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, με ποιον τρόπο μπορεί να διασφαλιστεί η επιστροφή των άκυρων τελών, ώστε να αποκατασταθούν πλήρως τα δικαιώματα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

19. Στο πλαίσιο αυτό, το Verwaltungsgericht Köln (διοικητικό πρωτοδικείο Κολωνίας) υποβάλλει πέντε προδικαστικά ερωτήματα, εκ των οποίων, καθ' υπόδειξιν του Δικαστηρίου, θα προτείνω απάντηση στα τέσσερα πρώτα, που έχουν ως εξής:

«1) Έχει το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ την έννοια ότι διοικητική προσφυγή κατά συστήματος χρέωσης τελών χωρεί ακόμη και αν έχει ήδη λήξει η διάρκεια ισχύος του τέλους που υποβάλλεται σε έλεγχο (προσφυγή κατά "προγενέστερου τέλους");

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα: Έχει το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ την έννοια ότι ο ρυθμιστικός φορέας μπορεί, σε περίπτωση εκ των υστέρων ελέγχου προγενέστερων τελών, να τα κηρύξει άκυρα με αναδρομική ισχύ;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα: Επιτρέπεται, βάσει της ερμηνείας του άρθρου 56, παράγραφοι 1, 6 και 9, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ, εθνική ρύθμιση η οποία αποκλείει τη δυνατότητα εκ των υστέρων ελέγχου προγενέστερων τελών με αναδρομική ισχύ;

4) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα: Έχει το άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ την έννοια ότι μεταξύ των έννομων συνεπειών που μπορούν να έχουν τα προβλεπόμενα στην εν λόγω διάταξη διορθωτικά μέτρα, τα οποία μπορεί να λάβει ο αρμόδιος ρυθμιστικός φορέας, περιλαμβάνεται κατ' αρχήν και η διαταγή επιστροφής των παρανόμως εισπραχθέντων τελών από τον διαχειριστή υποδομής, μολονότι η ικανοποίηση των αξιώσεων επιστροφής τελών μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και διαχειριστή υποδομής είναι δυνατή με μέσα έννομης προστασίας του αστικού δικαίου;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

20. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στο Δικαστήριο στις 2 Σεπτεμβρίου 2022.

21. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Prignitzer Eisenbahn GmbH, η Ostdeutsche Eisenbahn και η Ostseeland Verkehrs GmBH (από κοινού), η DB Netz, η Γερμανική, η Λιθουανική, η Νορβηγική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

22. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Ιουνίου 2023, παρέστησαν η Prignitzer Eisenbahn (εκπροσωπώντας επίσης τις Ostdeutsche Eisenbahn και Ostseeland Verkehr), η DB Netz, η Γερμανική, η Αυστριακή και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

IV. Εκτίμηση

A. Προκαταρκτική παρατήρηση

23. Το αιτούν δικαστήριο εκκινεί από την παραδοχή ότι εφαρμογή έχει η οδηγία 2012/34 και, ως εκ τούτου, ζητεί την ερμηνεία του άρθρου της 56, παράγραφοι 1, 6 και 9.

24. Ωστόσο, τα επίμαχα εν προκειμένω τέλη, τα οποία αφορούν την περίοδο 2003-2011, καθορίστηκαν και εισπράχθηκαν υπό το καθεστώς της προϊσχύσασας οδηγίας 2001/14, και, ως εκ τούτου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κατά χρόνον εφαρμογή έχει η τελευταία [12].

25. Εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9, της οδηγίας 2012/34 αντιστοιχεί στις λιγότερο λεπτομερείς διατάξεις του άρθρου 30, παράγραφοι 2, 3 και 5, της οδηγίας 2001/14 [13]. Ως εκ τούτου, όπως επιβεβαίωσαν όλοι οι διάδικοι κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσοχή μπορεί κάλλιστα να επικεντρωθεί στο άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34, όπως ζητεί το αιτούν δικαστήριο.

[12] Επομένως, είναι άνευ σημασίας εάν οι προσφυγές των προσφευγουσών ασκήθηκαν μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2012/34 στο εθνικό δίκαιο.

[13] Πρβλ., απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2022, DB Station & Service (C-721/20, στο εξής: απόφαση DB Station, EU:C:2022:832, σκέψη 64).

Β. Η νομολογία του Δικαστηρίου

26. Στη διάταξη περί παραπομπής το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει την απόφαση CTL Logistics, στην οποία επανειλημμένως παραπέμπει, καθώς και την απόφαση της 8ης Ιουλίου 2021, Koleje Mazowieckie [14]. Κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως, το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη εκδώσει την απόφαση DB Station.

27. Την τελευταία αυτή απόφαση, η οποία εκδόθηκε στις 27 Οκτωβρίου 2022, επικαλέστηκαν επανειλημμένως ορισμένοι από τους διαδίκους και τους παρεμβαίνοντες στη διαδικασία, υποστηρίζοντας ότι δίνει απάντηση σε πολλά από τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα [15].

Γ. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

28. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν χωρεί προσφυγή κατά του συστήματος χρέωσης τελών «ακόμη και αν έχει ήδη λήξει η διάρκεια ισχύος του τέλους που υποβάλλεται σε έλεγχο».

29. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι η Bundesnetzagentur, απορρίπτοντας τη διοικητική προσφυγή των προσφευγουσών επιχειρήσεων, συνέδεσε το δικαίωμα προσφυγής κατά της έγκρισης των τελών με την άσκησή του εντός της περιόδου ισχύος των τελευταίων [16]. Ως εκ τούτου, δεν χωρούσε προσφυγή κατά «προγενέστερων τελών» [17].

30. Η θέση αυτή φαίνεται να αποτυπώνει τη λύση που είχε παλαιότερα υιοθετηθεί από τη γερμανική νομοθεσία [18] και νομολογία [19], σύμφωνα με την οποία η Bundesnetzagentur έχει αρμοδιότητα μόνο να ελέγχει τα υφιστάμενα τέλη και να λαμβάνει αποφάσεις με ισχύ ex nunc [20].

31. Ωστόσο, η λύση που απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει τέτοιου είδους χρονικό περιορισμό, όπως η ίδια η Γερμανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει με τις γραπτές παρατηρήσεις της [21], παραπέμποντας στην απόφαση DB Station.

[14] Απόφαση C-120/20(στο εξής: απόφαση Koleje Mazowieckie, EU:C:2021:553).

[15] Η Γερμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η απόφαση DB Station «παρέχει επαρκές έρεισμα για την απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα», ότι «οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου [στην εν λόγω απόφαση] δίδουν απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα», και ότι οι ίδιες αυτές διαπιστώσεις «υποδεικνύουν σαφώς ότι η Bundesnetzagentur δεν μπορεί νομίμως να απεκδυθεί της αρμοδιότητάς της να αποφανθεί επί της νομιμότητας των ήδη εισπραχθέντων τελών […]», σε σχέση με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα. Αντιθέτως, η απόφαση DB Station δεν «επιτρέπει να δοθεί απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα». Κατά την Prignitzer Eisenbahn κ.λπ., με την απόφαση DB Station «το Δικαστήριο έχει ήδη δώσει απάντηση στα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα» και «από την απόφαση αυτή μπορεί επίσης να συναχθεί η απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα». Αντιθέτως, η DB Netz υποστηρίζει ότι, με την απόφαση αυτή, «το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη δώσει απάντηση στα ερωτήματα 1 έως 3».

[16] Σημείο 12 της διάταξης περί παραπομπής.

[17] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υπήρξε αντιπαράθεση ως προς τη διάρκεια ισχύος των περιόδων χρέωσης, αναλόγως του εάν τα τέλη συνδέονται με τους πίνακες δρομολογίων ή με τη δήλωση δικτύου. Κατά τη γνώμη μου, η λύση του προβλήματος αυτού δεν είναι καθοριστική για τις προσφεύγουσες επιχειρήσεις: για καθεμιά από τις επιχειρήσεις αυτές, τα τέλη ίσχυαν από το 2003 έως το 2011, τούτο δε είναι, πράγματι, το χρονικό στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη.

[18] Άρθρα 66, παράγραφος 4, σημείο 6, και 68, παράγραφος 3, του ERegG.

[19] Στην απόφαση DB Station (σκέψη 34), εκτίθενται οι εκτιμήσεις του αιτούντος δικαστηρίου στην εν λόγω διαδικασία: «με απόφαση της 1ης Σεπτεμβρίου 2020 […] το Bundesgerichtshof (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, Γερμανία) έκρινε ότι το άρθρο 30, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 δεν παρέχει στον ρυθμιστικό φορέα αρμοδιότητα να αποφαίνεται επί των τελών που έχουν ήδη καταβληθεί, πολλώ δε μάλλον να διατάσσει την επιστροφή τους».

[20] Με τις προτάσεις του στην υπόθεση CTL Logistics (EU:C:2016:901, σημεία 11 έως 17), ο γενικός εισαγγελέας P. Mengozzi ανέλυσε λεπτομερώς τις εξελίξεις στη γερμανική νομολογία και νομοθεσία έως το 2016.

[21] Σημεία 23 και 25.

32. Το άρθρο 56, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2012/34 επιτρέπει στους αιτούντες να προσφύγουν «στον ρυθμιστικό φορέα […] σχετικά με […] το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών χρήσης υποδομής των οποίων η καταβολή απαιτείται ή μπορεί να απαιτείται». Από γραμματικής απόψεως, η διατύπωση αυτή θα μπορούσε να δημιουργήσει την εντύπωση ότι οι προσφυγές αφορούν μόνον τα ισχύοντα ή τα μελλοντικά τέλη, πλην όμως η ερμηνεία του Δικαστηρίου ήταν διαφορετική.

33. Πράγματι, με την απόφαση DB Station, το Δικαστήριο έκρινε ότι «επιληφθείς προσφυγής βάσει του άρθρου 30, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 [ένας ρυθμιστικός φορέας] δεν μπορεί εγκύρως να αρνηθεί την αρμοδιότητά του να αποφανθεί επί της νομιμότητας των τελών υποδομής που εισπράχθηκαν *κατά το παρελθόν*» [22]. Τούτο ισχύει ακόμη και αν «διάταξη του εθνικού δικαίου […] δεν του παρέχει τη δυνατότητα να αποφαίνεται επί της νομιμότητας των ήδη εισπραχθέντων τελών υποδομής» [23].

34. Ως εκ τούτου, ο ρυθμιστικός φορέας είναι αρμόδιος να εξετάζει τη νομιμότητα των τελών που είχαν επιβληθεί και εισπραχθεί σε σχέση με προϊσχύσαντες πίνακες δρομολογίων και, κατά περίπτωση, να τα κηρύσσει άκυρα.

35. Ωστόσο, ευλόγως μπορεί να τεθεί το ερώτημα εάν το δικαίωμα των επιχειρήσεων σιδηροδρομικών μεταφορών να ζητήσουν τον έλεγχο «προγενέστερων τελών» είναι απρόθεσμο [24] ή εάν, αντιθέτως, μπορεί να υπόκειται σε χρονικούς περιορισμούς για λόγους ασφάλειας δικαίου. Μεγάλο μέρος των επιχειρημάτων που προβλήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επικεντρώθηκαν στο ζήτημα αυτό, παρότι το αιτούν δικαστήριο δεν αναφέρεται ρητώς σε αυτό. Θα το εξετάσω, επομένως, για λόγους πληρότητας.

36. Ελλείψει ρητής πρόβλεψης στην οδηγία 2012/34, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίσουν, σύμφωνα με την αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας, τις προθεσμίες άσκησης μέσων έννομης προστασίας με τα οποία οι ιδιώτες αξιώνουν ενώπιον εθνικών οργάνων την επιστροφή ποσών αχρεωστήτως καταβληθέντων κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης. Τα κράτη μέλη οφείλουν, σε κάθε περίπτωση, να τηρούν τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας [25].

37. Ωστόσο, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το γερμανικό δίκαιο δεν φαίνεται να προβλέπει τέτοιου είδους προθεσμίες ειδικώς για τα τέλη χρήσης σιδηροδρομικής υποδομής [26].

38. Στο πλαίσιο αυτό, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να αποσαφηνίσει εάν, πράγματι, οι κανόνες του γερμανικού δικαίου καθιστούν επ' αόριστον δυνατή την άσκηση μέσου έννομης προστασίας ή, αντιθέτως, προβλέπουν συναφώς χρονικούς περιορισμούς επί τη βάσει της απόσβεσης των δικαιωμάτων ή της παραγραφής των αξιώσεων.

[22] Απόφαση DB Station (σκέψη 87), η υπογράμμιση δική μου. Το άρθρο 30, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 αναφερόταν στο «επίπεδο ή τη διάρθρωση των τιμών υποδομής που απαιτούνται, ή μπορεί να απαιτούνται, να πληρωθούν», διατύπωση σχεδόν πανομοιότυπη με αυτήν του άρθρου 56, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2012/34.

[23] Απόφαση DB Station (σκέψη 74).

[24] Όπως ανέφερε η DB Netz, «δεν υφίσταται δικαίωμα προσφυγής εις το διηνεκές» (ενότητα 4 του σημείου των γραπτών παρατηρήσεών της που αφορά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα).

[25] Απόφαση της 28ης Νοεμβρίου 2000, Roquette Frères (C-88/99, EU:C:2000:652, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Καίτοι η νομολογία αυτή αφορά την επιστροφή των αχρεωστήτως ληφθέντων εθνικών φόρων, τα δε τέλη δεν έχουν, stricto sensu, φορολογικό χαρακτήρα, φρονώ, εντούτοις, ότι η νομολογία αυτή μπορεί κάλλιστα να εφαρμοστεί στα τελευταία.

[26] Η Prignitzer Eisenbahn, η Bundesnetzgentur και η DB Netz εξέφρασαν την ίδια άποψη ως προς το επιμέρους αυτό ζήτημα. Η Bundesnetzgentur υπογράμμισε ότι υφίστανται γενικές προθεσμίες παραγραφής, οι οποίες όμως δεν εφαρμόζονται στον εν λόγω τομέα.

39. Κατά την εκτίμηση αυτή του εσωτερικού δικαίου, στην οποία, επαναλαμβάνω, μόνον το αιτούν δικαστήριο είναι σε θέση να προβεί, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να εξεταστεί εάν η αρχή της ασφάλειας δικαίου πρέπει να κατισχύσει της αρχής της νομιμότητας (λαμβανομένου υπόψη ότι ο χρησιμοποιηθείς περιφερειακός συντελεστής κηρύχθηκε παράνομος και, εν συνεχεία, καταργήθηκε), καθώς και εάν μπορεί ευλόγως να υποτεθεί ότι είχε δημιουργηθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι τα «προγενέστερα τέλη» δεν μπορούσαν πλέον να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής.

40. Σε περίπτωση που γίνει δεκτό ότι οι γενικές προθεσμίες παραγραφής, είτε του αστικού είτε του διοικητικού δικαίου, ή οι αποσβεστικές προθεσμίες, μπορούν να τύχουν, ευθέως ή κατ' αναλογίαν, εφαρμογής, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να προσδιορίσει το χρονικό σημείο έναρξης των προθεσμιών αυτών, ζήτημα που επίσης εξαρτάται, κατ' αρχήν, από το εθνικό δίκαιο [27].

41. Ως προς το ζήτημα αυτό, εξετάστηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση δύο πιθανά χρονικά σημεία έναρξης της προθεσμίας παραγραφής:

– η Prignitzer Eisenbahn υποστήριξε ότι η απόφαση CTL Logistics αποτέλεσε σημείο καμπής καθώς και έρεισμα για την εκ μέρους της άσκηση το 2018, ενώπιον της Bundesnetzagentur, διοικητικής προσφυγής ακύρωσης και επιστροφής·

– αντιθέτως, η DB Netz ισχυρίστηκε ότι η κατάσταση ήταν αρκούντως σαφής όταν, το 2010, η ίδια συνήψε τη δημόσια σύμβαση με την Bundesnetzagentur σε σχέση με τον «περιφερειακό συντελεστή» και ότι ουδείς λόγος υφίστατο για τη μη ανάληψη δράσης έκτοτε.

42. Εν συνόψει, εκτιμώ ότι η απόφαση DB Station περιέχει τα κρίσιμα στοιχεία προκειμένου στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα να δοθεί η απάντηση ότι ο ρυθμιστικός φορέας δύναται να ελέγχει τη νομιμότητα των τελών σε σχέση με λήξασες πλέον περιόδους ισχύος. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει εάν, σύμφωνα με τους κανόνες του εθνικού δικαίου, η άσκηση του δικαιώματος προσφυγής κατά των τελών αυτών υπόκειται σε προθεσμία και εάν η τελευταία τηρήθηκε στο πλαίσιο των διαφορών των κύριων δικών.

Δ. Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

43. Εάν η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι καταφατική (όπως προτείνω), το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν, σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9 της οδηγίας 2012/34, «ο ρυθμιστικός φορέας μπορεί, σε περίπτωση εκ των υστέρων ελέγχου προγενέστερων τελών, να τα κηρύξει άκυρα με αναδρομική ισχύ».

44. Κατά τον ορισμό των αρμοδιοτήτων του ρυθμιστικού φορέα, το άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34 τού απονέμει ευρείες εξουσίες παρέμβασης, στο πλαίσιο των οποίων ο εν λόγω φορέας δύναται να λάβει τα ενδεικνυόμενα μέτρα «διόρθωσης […] ανεπιθύμητων εξελίξεων στις εν λόγω [σιδηροδρομικές] αγορές, ιδίως όσον αφορά την παράγραφο 1 στοιχεία α) έως ι)».

45. Η ελεγκτική εξουσία του ρυθμιστικού φορέα, η οποία εκτείνεται και στα «προγενέστερα τέλη», υπό τους όρους που εξέθεσα ανωτέρω, του επιτρέπει να κηρύξει άκυρες τις προσβαλλόμενες αποφάσεις, καθιστώντας τες άνευ νομικού ερείσματος. Φρονώ ότι η διαπίστωση αυτή συνάγεται από το άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34, το οποίο,

[27] Κατά περίπτωση, μπορεί να εξετάσει εάν συνέτρεξε κάποιος λόγος αναστολής ή διακοπής της παραγραφής.

όπως μόλις ανέφερα, εξουσιοδοτεί τον ρυθμιστικό φορέα, μετά την παραλαβή και εξέταση ορισμένης καταγγελίας[28], να λάβει «μέτρα ώστε να διορθωθεί η κατάσταση», με αποφάσεις δεσμευτικές για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

46. Το γεγονός ότι το εθνικό δίκαιο δεν καταλήγει σε παρόμοια λύση δεν αποτελεί εμπόδιο: το Δικαστήριο έχει κρίνει «ότι οι διατάξεις του [άρθρου 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34] είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς και ότι, ως εκ τούτου, έχουν άμεσο αποτέλεσμα […]. Επομένως, οι διατάξεις αυτές επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, δηλαδή όχι μόνο στα εθνικά δικαστήρια αλλά και σε όλα τα όργανα της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των αποκεντρωμένων αρχών, και οι αρχές αυτές υποχρεούνται να τις εφαρμόσουν»[29].

47. Η κηρυσσόμενη κατ' αυτόν τον τρόπο ακυρότητα έχει αναδρομική ισχύ από τον χρόνο επέλευσης της ακυρότητας. Αυτή είναι η λογική οποιουδήποτε συστήματος μέσων έννομης προστασίας, η οποία επιτρέπει σε διοικητικά ή δικαιοδοτικά όργανα να ακυρώνουν τις πράξεις που υποβάλλονται στον έλεγχό τους.

48. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, όταν οι αποφάσεις του διαχειριστή υποδομής πάσχουν έλλειψη νομιμότητας και ακυρώνονται από τον ρυθμιστικό φορέα λόγω των πλημμελειών που περιέχουν, η κήρυξη ακυρότητας από τον τελευταίο συνεπάγεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι, εν όλω ή εν μέρει, άκυρη εξαρχής.

49. Η κήρυξη ακυρότητας με αναδρομική ισχύ δεν φαίνεται μεν να έχει υιοθετηθεί ως λύση από τον Γερμανό νομοθέτη στο άρθρο 68, παράγραφος 3, του ERegG. αλλά είναι επιβεβλημένη βάσει του δικαίου της Ένωσης για τους προαναφερθέντες λόγους.[30]

Ε. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

50. Υπό την προϋπόθεση καταφατικής απάντησης στα δύο προηγούμενα προδικαστικά ερωτήματα, με το τρίτο ζητείται να διευκρινιστεί εάν το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ επιτρέπει «εθνική ρύθμιση η οποία αποκλείει τη δυνατότητα εκ των υστέρων ελέγχου προγενέστερων τελών με αναδρομική ισχύ».

51. Στην πραγματικότητα, η απάντηση στο ερώτημα αυτό συνάγεται από την απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα (πράγματι, θα μπορούσαν να απαντηθούν από κοινού), βάσει των ακόλουθων παραδοχών:

– οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν δικαίωμα να προσφύγουν ενώπιον του ρυθμιστικού φορέα κατά του επιπέδου των επιμέρους τελών που καθορίζει ο διαχειριστής υποδομής·

[28] Στο πλαίσιο αυτό, η «καταγγελία» ισοδυναμεί με διοικητική προσφυγή.

[29] Απόφαση Koleje Mazowieckie (σκέψη 58). Η απόφαση αυτή αφορούσε, μεταξύ άλλων, το άρθρο 30, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/14, το οποίο έχει παρόμοιο περιεχόμενο με το άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34: «Ο ρυθμιστικός φορέας είναι υποχρεωμένος να αποφασίζει για τις καταγγελίες και να λαμβάνει μέτρα ώστε να διορθωθεί η κατάσταση […]».

[30] «Ο ρυθμιστικός φορέας δύναται να υποχρεώσει για το μέλλον τον διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής να τροποποιήσει τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 66, παράγραφος 4, ή να παύσει την ισχύ τους, στον βαθμό που τα μέτρα αυτά δεν συμμορφώνονται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου ή με τις πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν άμεση εφαρμογή στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου».

– στον αντίποδα του δικαιώματος βρίσκεται η άνευ όρων υποχρέωση του ρυθμιστικού φορέα να αποφανθεί σχετικά με τη νομιμότητα των τελών χρήσης υποδομής που ενδεχομένως έχουν ήδη εισπραχθεί.

52. Κατά συνέπεια, το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9 της οδηγίας 2012/34 δεν επιτρέπει τη θέσπιση εθνικών κανόνων οι οποίοι εμποδίζουν τους ρυθμιστικούς φορείς του σιδηροδρομικού τομέα να ελέγχουν τη νομιμότητα των τελών σε σχέση με προηγούμενα οικονομικά έτη, εντός των επιτρεπόμενων χρονικών ορίων. Το ίδιο άρθρο της οδηγίας 2012/34 εμποδίζει τη θέσπιση εθνικών κανόνων οι οποίοι απαγορεύουν την αναδρομική κήρυξη ακυρότητας τέλους από τον χρόνο έναρξης ισχύος του.

ΣΤ. Επί του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος

53. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν «μεταξύ των […] διορθωτικ[ών] μέτρ[ων], τα οποία μπορεί να λάβει ο αρμόδιος ρυθμιστικός φορέας, περιλαμβάνεται κατ' αρχήν και η διαταγή επιστροφής των παρανόμως εισπραχθέντων τελών από τον διαχειριστή υποδομής, μολονότι η ικανοποίηση των αξιώσεων επιστροφής τελών μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και διαχειριστή υποδομής είναι δυνατή με μέσα έννομης προστασίας του αστικού δικαίου».

54. Το ερώτημα λαμβάνει ως δεδομένο ότι στη Γερμανία οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μπορούν, σε κάθε περίπτωση, να προσφύγουν ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων, προκειμένου να υποχρεωθεί ο διαχειριστής υποδομής να επιστρέψει τα παρανόμως εισπραχθέντα τέλη.

55. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι το ερώτημα αφορά ακριβώς το εάν οι ίδιες αυτές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα μπορούσαν, σύμφωνα με την οδηγία 2012/34, να προσφύγουν *και* ενώπιον του ρυθμιστικού φορέα για να επιτύχουν την εν λόγω επιστροφή. Κάτι τέτοιο θα ήταν δυνατό μόνον εάν ο φορέας αυτός είχε την εξουσία να διατάξει τον διαχειριστή υποδομής να επιστρέψει τα οικεία τέλη.

56. Από τη σκέψη 97 της απόφασης CTL Logistics συνάγεται ότι η παρέμβαση του ρυθμιστικού οργανισμού είναι καθοριστική για την κήρυξη των τελών ως παράνομων, καθ' ο μέρος αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου, στη συνέχεια, τα πολιτικά δικαστήρια να διατάξουν την επιστροφή τους. Τη διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνει, με ανάλογους όρους, η απόφαση Koleje Mazowieckie [31] και για αιτήματα προβαλλόμενα με αγωγή αποζημίωσης.

57. Το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι εάν το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9, της οδηγίας 2012/34 παρέχει στον ρυθμιστικό φορέα του σιδηροδρομικού τομέα την εξουσία να διατάξει ο ίδιος την επιστροφή του παρανόμως εισπραχθέντος τέλους, ώστε να αποφεύγονται παράλληλες ή διαδοχικές διαδικασίες.

58. Η επίλυση του προβλήματος αυτού συνδέεται με το εάν οι εθνικοί ρυθμιστικοί φορείς μπορούν να εμπλέκονται στις σχέσεις μεταξύ οικονομικών φορέων υποκείμενων, κατ' αρχήν, στο ιδιωτικό δίκαιο [32], και να το πράττουν τόσο μέσω αναγνωριστικών διαδικασιών (κήρυξη σύμβασης

[31] Απόφαση Koleje Mazowieckie (σκέψη 55): «ένα τακτικό δικαστήριο δεν μπορεί να αποφαίνεται επί αιτημάτων προβαλλόμενων με αγωγή αποζημίωσης […], χωρίς ο ρυθμιστικός φορέας ή το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να επιλαμβάνεται προσφυγών κατά των αποφάσεών του να έχει προηγουμένως αποφανθεί επί της νομιμότητας των αποφάσεων του διαχειριστή δικτύου […]».

[32] Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με την οδηγία 2012/34, ως διαχειριστής υποδομής μπορεί να οριστεί επιχείρηση, όχι απαραίτητα δημόσια, στην οποία ανατίθεται η λειτουργία, η συντήρηση και η ανανέωση της σιδηροδρομικής υποδομής σε ορισμένο δίκτυο. Τέτοιον χαρακτήρα έχουν συνήθως οι επιχειρήσεις σιδηροδρομικών μεταφορών.

ως άκυρης)[33] όσο και μέσω διαδικασιών εκτέλεσης (διαταγές επιστροφής, διαταγές αποζημίωσης του ενός μέρους από το άλλο). Εκ νέου, εναπόκειται στο δίκαιο κάθε κράτους μέλους να προκρίνει τη μία ή την άλλη λύση, εφόσον δεν υφίσταται σχετική πρόβλεψη στο δίκαιο της Ένωσης.

59. Υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, αρκεί να σημειωθεί ότι, όσον αφορά το αναγνωριστικό στάδιο, με την απόφαση CTL Logistics, το Δικαστήριο ήρε τις αμφιβολίες σχετικά με τις εξουσίες των ρυθμιστικών φορέων για τον σιδηροδρομικό τομέα, υπό την προαναφερθείσα έννοια, ερμηνεία που, εν συνεχεία, υιοθετήθηκε από τον Γερμανό νομοθέτη[34].

60. Αντιθέτως, όσον αφορά το στάδιο εκτέλεσης, το δίκαιο της Ένωσης δεν περιέχει πάντοτε *ρητές* διατάξεις ως προς την εξουσία των ρυθμιστικών φορέων να υποχρεώνουν τις επιχειρήσεις που υπόκεινται στον έλεγχό τους να επιστρέψουν τα παρανόμως εισπραχθέντα ποσά. Ελλείψει τέτοιων διατάξεων, τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς περιθώριο ελιγμών.

61. Σε υπόθεση σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας[35], το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι η οδηγία 2009/72/ΕΚ[36] δεν αντιτίθεται στο να παρέχει ένα κράτος μέλος στην εθνική ρυθμιστική αρχή την εξουσία να διατάσσει τις επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας να επιστρέψουν στους πελάτες τους το ποσό που χρεώθηκαν βάσει συμβατικών ρητρών που έχουν κηρυχθεί παράνομες[37].

62. Το σκεπτικό της απόφασης Green Network μπορεί να είναι χρήσιμο για την υπό κρίση υπόθεση. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο:

– επισήμανε ότι στα καθήκοντα του ρυθμιστικού φορέα δεν περιλαμβάνεται [σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 37, παράγραφος 4, στοιχείο δ', της οδηγίας 2009/72] η αρμοδιότητα «επιβολής στις ως άνω επιχειρήσεις της υποχρεώσεως να επιστρέφουν κάθε ποσό που έλαβαν ως αντιπαροχή δυνάμει συμβατικής ρήτρας η οποία κρίθηκε παράνομη»[38]·

– επιβεβαίωσε ότι, παρά την απουσία τέτοιας μνείας, «η χρήση, στο άρθρο 37, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/72, της φράσεως "οι ρυθμιστικές αρχές διαθέτουν τουλάχιστον τις ακόλουθες αρμοδιότητες" υποδηλώνει ότι *είναι δυνατό να τους ανατίθενται* και άλλες αρμοδιότητες

[33] Ή, στην περίπτωση των σιδηροδρομικών μεταφορών, των συμβατικών ρητρών σχετικά με τα τέλη. Η DB Netz θέτει τη σιδηροδρομική υποδομή της στη διάθεση των επιχειρήσεων μεταφορών βάσει ατομικών συμβάσεων χρήσης που συνάπτονται υποχρεωτικώς σε σχέση με τη χρήση κάθε γραμμής.

[34] Σύμφωνα με το άρθρο 68, παράγραφος 2, του ERegG, ο ρυθμιστικός φορέας «αποφασίζει σχετικά με το κύρος της σύμβασης ή των τελών, κηρύσσει άκυρες τις συμβάσεις και καθορίζει τους συμβατικούς όρους ή τα τέλη». Βλ., ωστόσο, τη γνώμη του αιτούντος δικαστηρίου στο σημείο 44 της διάταξης περί παραπομπής: «η σχέση μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών υποδομής είναι συμβατική και, ως εκ τούτου, διέπεται από το αστικό δίκαιο. Το ρυθμιστικό δίκαιο, ως μέρος του δημόσιου δικαίου, δεν παρεμβαίνει με επιτακτικούς όρους στη συμβατική αυτή σχέση, παρά μόνο για να υλοποιήσει τους σκοπούς της ρύθμισης και να θέσει το πλαίσιο ενός μονοπωλιακού ανταγωνισμού».

[35] Απόφαση της 30ής Μαρτίου 2023, Green Network (Διαταγή επιστροφής εξόδων) (C-5/22, στο εξής: απόφαση Green Network, EU:C:2023:273, σκέψη 30).

[36] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενεργείας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 211, σ. 55, και διορθωτικό ΕΕ 2009, L 172, σ. 23).

[37] Σκέψη 30 της απόφασης Green Network: «το άρθρο 37, παράγραφος 1, στοιχεία θ' και ιδ', και παράγραφος 4, στοιχείο δ', της οδηγίας 2009/72, καθώς και το παράρτημα Ι αυτής έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται στο να παρέχει ένα κράτος μέλος στην εθνική ρυθμιστική αρχή την εξουσία να διατάσσει τις επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας να επιστρέψουν στους τελικούς πελάτες τους το ποσό που αντιστοιχεί στην αντιπαροχή την οποία αυτοί κατέβαλαν ως "έξοδα διοικητικής διαχειρίσεως" κατ' εφαρμογήν συμβατικής ρήτρας η οποία κρίθηκε παράνομη από την εν λόγω αρχή, τούτο δε ισχύει και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η εν λόγω διαταγή επιστροφής ποσών δεν βασίζεται σε λόγους ποιότητας της σχετικής υπηρεσίας που παρέχουν οι οικείες επιχειρήσεις, αλλά σε παράβαση των υποχρεώσεων περί τιμολογιακής διαφάνειας».

[38] Όπ.π. (σκέψη 23).

πέραν εκείνων που μνημονεύονται ρητώς στο εν λόγω άρθρο, ώστε να τους παρέχεται η δυνατότητα να εκπληρώνουν τα καθήκοντα» που επιβάλλει η οδηγία αυτή [39]·

– έκρινε ότι «ένα κράτος μέλος μπορεί να παρέχει στην αρχή αυτή την εξουσία να επιβάλλει στις προαναφερθείσες επιχειρήσεις την υποχρέωση επιστροφής των ποσών που έχουν εισπράξει κατά παράβαση των [σχετικών] απαιτήσεων» [40]·

– υπογράμμισε ότι, «μολονότι η οδηγία 2009/72 *δεν απαιτεί* από τα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι η εθνική ρυθμιστική αρχή έχει την εξουσία να διατάσσει την επιστροφή, από επιχείρηση ηλεκτρικής ενέργειας, των αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών από τους πελάτες της, η οδηγία αυτή *δεν απαγορεύει* στα κράτη μέλη να παρέχουν τέτοια εξουσία στην εν λόγω αρχή» [41].

63. Εν συνόψει, το Δικαστήριο έκρινε ότι, καίτοι η οδηγία 2009/72, ως εκ της ευρείας διατύπωσης των άρθρων της, δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταστήσουν τη ρυθμιστική αρχή αρμόδια να διατάσσει την επιστροφή των οικείων ποσών, εντούτοις, κάθε κράτος μέλος μπορεί να εισαγάγει τέτοια πρόβλεψη στην εσωτερική νομοθεσία του.

64. Όσον αφορά την οδηγία 2012/34, ο ρυθμιστικός φορέας «πρέπει να "παρακολουθεί την κατάσταση του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών υπηρεσιών" και να ελέγχει, στο πλαίσιο αυτό, τις αποφάσεις που λαμβάνουν όσοι δραστηριοποιούνται στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών, ιδίως όσον αφορά τα διάφορα στοιχεία που απαριθμούνται στο άρθρο 56, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34» [42].

65. Συγκεκριμένα, το άρθρο 56, παράγραφος 1, στοιχεία δ′ και ε′, της οδηγίας 2012/34 παρέχει στον αιτούντα δικαίωμα «άσκησης προσφυγής στον ρυθμιστικό φορέα, εάν πιστεύει ότι δεν έχει υποστεί δίκαιη μεταχείριση, ότι έχει υποστεί διακρίσεις ή ότι έχει με άλλο τρόπο αδικηθεί, ιδιαίτερα κατά αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής […] σχετικά με: […] το σύστημα χρέωσης [και] το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών χρήσης υποδομής των οποίων η καταβολή απαιτείται ή μπορεί να απαιτείται».

66. Στον αντίποδα του δικαιώματος αυτού βρίσκεται η εξουσία του ρυθμιστικού φορέα να αποφαίνεται ως προς το κύρος των αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής σχετικά με τα τέλη. Ο ρυθμιστικός φορέας οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφος 6, της οδηγίας 2012/34, να εξασφαλίζει «ότι τα τέλη που επιβάλλονται από τον διαχειριστή υποδομής είναι σύμφωνα με το τμήμα 2 του κεφαλαίου IV και δεν εισάγουν διακρίσεις» [43].

67. Έως τώρα, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι οι αποφάσεις του ρυθμιστικού φορέα του σιδηροδρομικού τομέα είναι κάτι παραπάνω από αναγνωριστικές. Ουδεμία ένδειξη υφίσταται στην οδηγία 2012/34 ότι τα κράτη μέλη *υποχρεούνται* να απονέμουν στον ρυθμιστικό φορέα εκτελεστικές εξουσίες. Συνεπώς, εφαρμογή έχει το ίδιο κριτήριο (η οδηγία *ούτε απαιτεί ούτε απαγορεύει*) που καθιερώθηκε με την απόφαση Green Network.

[39] Όπ.π. (σκέψη 24). Η υπογράμμιση δική μου.

[40] Όπ.π. (σκέψη 25). Στην υπόθεση εκείνη επρόκειτο για «απαιτήσ[εις] προστασίας των καταναλωτών, ιδίως δε […] απαιτήσ[εις] που αφορούν την υποχρέωση διαφάνειας και την ακρίβεια της τιμολογήσεως».

[41] Όπ.π. (σκέψη 28). Η υπογράμμιση δική μου.

[42] Απόφαση της 3ης Μαΐου 2022, CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, σκέψη 56).

[43] Ο ρυθμιστικός φορέας οφείλει να ασκεί το καθήκον αυτό ελέγχου τόσο όταν η παρέμβασή του προκαλείται από προσφυγή αιτούντος κατά αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής (άρθρο 56, παράγραφος 1) όσο και όταν ενεργεί αυτεπαγγέλτως (άρθρο 56, παράγραφος 2).

68. Θα μπορούσε, ωστόσο, να υποστηριχθεί ότι οι αρμοδιότητες του ρυθμιστικού φορέα σιδηροδρόμων, σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34, βαίνουν πέραν της απλής αναγνώρισης της ακυρότητας, καθόσον ο φορέας αυτός έχει την εξουσία να αποφασίζει «για τα ενδεικνυόμενα μέτρα διόρθωσης διακρίσεων σε βάρος αιτούντων, στρέβλωσης στην αγορά και κάθε άλλων ανεπιθύμητων εξελίξεων στις εν λόγω αγορές, ιδίως όσον αφορά την παράγραφο 1 στοιχεία α) έως ι)».

69. Σύμφωνα με τη συλλογιστική αυτή, οι εξουσίες που παρέχει η οδηγία 2012/34 στον ρυθμιστικό φορέα σιδηροδρόμων είναι ευρύτερες από εκείνες που προέβλεπε η οδηγία 2009/72. Οι εξουσίες του (να «αίρει τις παραβάσεις» και να «διορθώνει») υπερβαίνουν τις απλώς αναγνωριστικές και περιλαμβάνουν εκτελεστικές εξουσίες, όπως είναι η εξουσία να διατάσσει την επιστροφή των τελών που έχουν εισπραχθεί παρανόμως από τον διαχειριστή υποδομής.

70. Ωστόσο, φρονώ ότι οι διαφορές μεταξύ των δύο αυτών οδηγιών δεν είναι τόσο σημαντικές. Όσον αφορά την οδηγία 2009/72, το δεσμευτικό αποτέλεσμα των αποφάσεων των ρυθμιστικών φορέων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας συνδεόταν επίσης με τη δυνατότητα επιβολής της τήρησής τους. Παραδείγματος χάριν, το άρθρο της 37, παράγραφος 10, τους παρείχε την εξουσία «να απαιτούν από τους διαχειριστές συστημάτων μεταφοράς και διανομής να τροποποιούν, αν χρειάζεται, τους όρους και προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων των τιμολογίων». Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, μπορούσαν «να αποφασίζουν τα κατάλληλα αντισταθμιστικά μέτρα».

71. Κατά τη γνώμη μου, μια απόφαση τόσο σημαντική όσο αυτή να απονεμηθεί, μέσω οδηγίας, σε ρυθμιστικό φορέα η εξουσία να διατάσσει την επιστροφή ποσών που έχουν καθοριστεί στο πλαίσιο συμβατικής σχέσης μπορεί να ληφθεί μόνον από τον νομοθέτη της Ένωσης. Ελλείψει σχετικής πρόβλεψης οδηγίας, πρέπει να ακολουθείται η λύση της απόφασης Green Network.

72. Ουδόλως κωλύεται ο νομοθέτης της Ένωσης να αποφασίσει ότι, σε περίπτωση είσπραξης παράνομων τελών από τον διαχειριστή υποδομής, ο ρυθμιστικός φορέας δύναται ο ίδιος να τον υποχρεώσει να τα επιστρέψει, προκειμένου να αποκατασταθεί η παραβιασθείσα έννομη τάξη [44]. Επαναλαμβάνω, ωστόσο, ότι η οδηγία 2012/34 δεν περιέχει τέτοια πρόβλεψη.

73. Με άλλα λόγια, φρονώ ότι η οδηγία 2012/34 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν ότι ο ρυθμιστικός φορέας έχει σε κάθε περίπτωση την εξουσία να διατάζει την επιστροφή, πολλώ δε μάλλον ότι είναι ο μόνος που μπορεί να το πράξει. Επιτρέπονται, κατ' αρχήν, άλλα συστήματα, τα οποία περιλαμβάνουν μηχανισμούς συντονισμού διαφορετικών αρχών (δικαστικών και διοικητικών) [45].

74. Ειδικότερα, όσον αφορά τα τέλη που προβλέπονται στην οδηγία 2012/34, με την απόφαση CTL Logistics έγινε δεκτό ότι η επιστροφή τους μπορεί να γίνει, υπό τους όρους που η ίδια θέτει, «κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του αστικού δικαίου» [46].

[44] Όπως αναφέρει η Νορβηγική Κυβέρνηση (σημείο 29 των γραπτών παρατηρήσεών της), η κήρυξη της ακυρότητας των τελών και η διαταγή επιστροφής αποτελούν μέτρα από κοινού επιβαλλόμενα. Κατά την άποψή της, είναι περιττό να απαιτείται από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να κινούν χρονοβόρες και δαπανηρές ένδικες διαδικασίες ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων προκειμένου να επιτύχουν την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών.

[45] Ούτως έκρινε το Δικαστήριο σε σχέση με την οδηγία 2009/72: η συντονισμένη δράση της ρυθμιστικής αρχής με άλλες εθνικές αρχές δεν συνεπάγεται ότι μόνο μία από αυτές «δύναται να διατάξει την επιστροφή των ποσών που εισέπραξαν αχρεωστήτως οι επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας από τους τελικούς πελάτες». Απόφαση Green Network (σκέψη 26).

[46] Απόφαση CTL Logistics (σκέψη 97). Στην υπόθεση εκείνη δεν είχε τεθεί ζήτημα σχετικά με το κατά πόσον η αρμοδιότητα του ρυθμιστικού φορέα έβαινε πέραν της απλής αναγνώρισης της ακυρότητας, δεδομένου ότι αρκούσε, ως προϋπόθεση προκειμένου να επιληφθεί το πολιτικό δικαστήριο, ο φορέας αυτός να είχε αναγνωρίσει τον παράνομο χαρακτήρα του τέλους.

75. Επομένως, πρόκειται για ζήτημα που εμπίπτει στο πεδίο της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών. Εναπόκειται στα τελευταία να επιλέξουν μεταξύ: α) της απονομής εκτελεστικής εξουσίας στους ρυθμιστικούς φορείς να διατάσσουν την επιστροφή των τελών, εξουσία που μπορεί να συνυπάρχει με τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων· ή β) της πρόβλεψης αποκλειστικής δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων να αποφαίνονται επί αιτημάτων επιστροφής, υπό τον όρο ότι τηρούνται οι προϋποθέσεις της απόφασης CTL Logistics και οι διαδικασίες είναι σύμφωνες με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

76. Όπως είναι λογικό, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο, προκειμένου να διαπιστώσει ποιο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων ισχύει στην εσωτερική έννομη τάξη. Χωρίς να έχω την πρόθεση να το υποκαταστήσω στο έργο του αυτό, φρονώ ότι ορισμένες ενδείξεις που εμφανίστηκαν στις παρατηρήσεις των διαδίκων καθώς και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση θα μπορούσαν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι το γερμανικό δίκαιο αναγνωρίζει την εξουσία της Bundesnetzagentur να επιβάλλει την επιστροφή παράνομων τελών.

77. Πράγματι, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι, όπως η ίδια ερμηνεύει τον ERegG, ο ρυθμιστικός φορέας έχει την εξουσία να διατάξει την επιστροφή τελών όταν αποφαίνεται στο πλαίσιο αυτεπάγγελτης διαδικασίας, όχι όμως όταν η διαδικασία έχει κινηθεί κατόπιν αιτήματος (καταγγελίας) σιδηροδρομικής επιχείρησης[47].

78. Αν και δυσκολεύομαι να αντιληφθώ πώς ο ρυθμιστικός φορέας δεν θα μπορούσε να πράξει κατόπιν αιτήματος μέρους αυτό που θα μπορούσε να πράξει αυτεπαγγέλτως[48], αφ' ης στιγμής η οδηγία 2012/34 εξομοιώνει τις δύο αυτές διαδικασίες[49], επαναλαμβάνω ότι εναπόκειται αποκλειστικά στα γερμανικά δικαστήρια να επιλύσουν το ζήτημα αυτό κατά την ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου τους.

79. Να προσθέσω ότι, εάν ο εθνικός νομοθέτης αποφασίσει να απονείμει στον ρυθμιστικό φορέα την εξουσία να διατάσσει τον διαχειριστή υποδομής να επιστρέψει τα παρανόμως εισπραχθέντα τέλη, δεν βλέπω για ποιον λόγο πρέπει να υφίσταται διαφορετική μεταχείριση αναλόγως του εάν ο φορέας αυτός ενεργεί κατόπιν αιτήματος μέρους ή αυτεπαγγέλτως.

[47] Στα σημεία 43 και 44 των γραπτών παρατηρήσεών της, η Γερμανική Κυβέρνηση συνδέει τις διαφορετικές εξουσίες του ρυθμιστικού φορέα, αναλόγως του εάν αυτός ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήματος μέρους, με το περιεχόμενο των άρθρων 67 και 68 του ERegG, αντιστοίχως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, κληθείσα να αποσαφηνίσει τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη διάκριση αυτή, η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλέστηκε το περιθώριο εκτίμησης του εθνικού νομοθέτη.

[48] Όσον αφορά το άρθρο 56, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2012/34, δεν εντοπίζω στοιχεία ικανά να στηρίξουν τη θέση ότι ο έλεγχος του ρυθμιστικού φορέα έχει διαφορετικό εύρος αναλόγως του εάν αυτός ενεργεί κατόπιν αιτήματος μέρους ή αυτεπαγγέλτως. Έτι περαιτέρω, η σώρευση καθηκόντων του ρυθμιστικού φορέα «συνεπάγεται ότι, οσάκις [ο φορέας αυτός] επιλαμβάνεται προσφυγής, το γεγονός αυτό δεν θίγει την αρμοδιότητα του ίδιου φορέα να *λαμβάνει*, εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως, *τα κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσει κάθε παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας*». Απόφαση της 3ης Μαΐου 2022, CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341, σκέψη 61). Η υπογράμμιση δική μου.

[49] Με την απόφαση DB Station (σκέψη 65), το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο ρυθμιστικός φορέας είναι επιφορτισμένος, αφενός, να ενεργεί ως όργανο ενώπιον του οποίου ασκούνται προσφυγές και, αφετέρου, να εποπτεύει, με δική του πρωτοβουλία, την εκ μέρους των δραστηριοποιούμενων στον σιδηροδρομικό τομέα εφαρμογή των κανόνων που προβλέπει η [οδηγία 2001/14]. Κατά το άρθρο 30, παράγραφος 5, της οδηγίας [που αντιστοιχεί στο άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34], ο ρυθμιστικός φορέας είναι αρμόδιος να λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την άρση των παραβάσεων της εν λόγω οδηγίας, ενδεχομένως αυτεπαγγέλτως». Η προβαλλόμενη διάκριση μεταξύ «άρσης [των παραβάσεων]» και «διόρθωσης» στην οποία προβαίνει η Γερμανική Κυβέρνηση χάνει το έρεισμά της αφ' ης στιγμής το Δικαστήριο χρησιμοποιεί το ρήμα «αίρει [τις παραβάσεις]» σε σχέση με μια ενέργεια που μπορεί να λάβει χώρα αυτεπαγγέλτως.

V. Πρόταση

80. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Verwaltungsgericht Köln (διοικητικό πρωτοδικείο Κολωνίας, Γερμανία) ως εξής:

«Το άρθρο 56, παράγραφοι 1, 6 και 9 της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου,

έχει την έννοια ότι:

– Εξουσιοδοτεί τον ρυθμιστικό φορέα για τον σιδηροδρομικό τομέα να ελέγχει τη νομιμότητα των τελών που έχουν καθοριστεί από τον διαχειριστή υποδομής, ακόμη και όταν η περίοδος ισχύος τους έχει λήξει.

– Ο ρυθμιστικός φορέας δύναται, κατά τον έλεγχο των τελών των οποίων η περίοδος ισχύος έχει λήξει, να τα κηρύσσει αναδρομικώς άκυρα, χωρίς να είναι δυνατό να αποστερηθεί της εξουσίας αυτής δυνάμει εθνικής ρύθμισης.

– Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει εάν ο ρυθμιστικός φορέας για τον σιδηροδρομικό τομέα έχει την εξουσία να διατάσσει τον διαχειριστή υποδομής να επιστρέψει τα τέλη που έχουν κηρυχθεί άκυρα, δυνατότητα την οποία το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 ούτε επιβάλλει ούτε απαγορεύει.»