Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2023 m. rugsėjo 21 d.[1]

Byla C-582/22

Die Länderbahn GmbH DLB,
Prignitzer Eisenbahn GmbH,
Ostdeutsche Eisenbahn,
Ostseeland Verkehrs GmbH
prieš
Bundesrepublik Deutschland,
dalyvaujant:
DB Netz AG

(*Verwaltungsgericht Köln* (Kelno administracinis teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Geležinkelių transportas – Direktyva 2012/34/ES – 56 straipsnis – Reguliavimo institucija – Kompetencija peržiūrėti mokesčius už nebegaliojančius tarnybinius traukinių tvarkaraščius – Galimybė priimti atgaline data galiojančius sprendimus – Laiko apribojimai ieškiniams pareikšti – Reguliavimo institucijos sprendimų veiksmingumas – Kompetencija nurodyti infrastruktūros valdytojui grąžinti nepagrįstai surinktus mokesčius“

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas nagrinėjant bylą, kurioje ginčijami Vokietijos reguliavimo institucijos[2] įgaliojimai tikrinti infrastruktūros valdytojo sprendimus dėl geležinkelių transporto įmonių mokėtinų mokesčių. Kai kurios iš tų įmonių nesėkmingai prašė reguliavimo institucijos įpareigoti infrastruktūros valdytoją grąžinti mokesčius, kurie, jų nuomone, buvo sumokėti nepagrįstai.

2. Teismas, turintis priimti sprendimą byloje, prašo Teisingumo Teismo išaiškinti įvairias Direktyvos 2012/34/ES[3] nuostatas, susijusias su nacionalinių geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijų kompetencija.

[1] Originalo kalba: ispanų.

[2] *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* (Federalinė elektros energijos, dujų, telekomunikacijų, pašto ir geležinkelių tinklų agentūra; toliau – *Bundesnetzagentur*).

[3] 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė (OL L 343, 2012, p. 32).

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė. Direktyva 2012/34

3. 3 straipsnyje „Terminų apibrėžtys“ numatyta:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

1) geležinkelio įmonė – pagal šią direktyvą licencijuota valstybinė arba privati įmonė, kurios pagrindinė veikla – teikti krovinių ir (arba) keleivių vežimo geležinkeliais paslaugas tuo atveju, kai ta įmonė užtikrina trauką; šis terminas taip pat apima tik trauką teikiančias įmones;

2) infrastruktūros valdytojas – įstaiga ar įmonė, atsakinga už tinklo geležinkelių infrastruktūros eksploatavimą, techninę priežiūrą ir atnaujinimą bei atsakinga už dalyvavimą ją plėtojant laikantis valstybės narės nustatytų taisyklių pagal [savo] bendrą politiką dėl infrastruktūros plėtojimo ir finansavimo;

<…>

19) pareiškėjas – geležinkelio įmonė arba geležinkelio įmonių tarptautinė grupė[,] arba kiti fiziniai arba juridiniai asmenys, pavyzdžiui, Reglamente (EB) Nr. 1370/2007 apibrėžtos kompetentingos valdžios institucijos, taip pat siuntėjai, ekspeditoriai ir kombinuoto susisiekimo [vežimo] operatoriai, kurie, norėdami teikti viešąsias paslaugas arba turėdami komercinių interesų, pageidauja įsigyti infrastruktūros pajėgumų;

<…>

25) tinklas – visa geležinkelių infrastruktūra, kurią valdo infrastruktūros valdytojas;

26) tinklo nuostatai – dokumentas, kuriame išsamiai nustatomos apmokestinimo ir pajėgumų paskirstymo sistemų bendrosios taisyklės, galutiniai terminai, procedūros ir kriterijai, įskaitant kitą informaciją, reikalingą norint kreiptis dėl infrastruktūros pajėgumų skyrimo;

<…>

28) tarnybinis traukinių tvarkaraštis – duomenys, atspindintys visą suplanuotą traukinių ir riedmenų eismą atitinkama infrastruktūra per tvarkaraščio galiojimo laikotarpį;

<…>“

4. 55 straipsnyje („Reguliavimo institucija“) nustatyta:

„1. Kiekviena valstybė narė įsteigia nacionalinę geležinkelių sektoriaus reguliavimo instituciją.
<…>

<…>“

5. 56 straipsnyje („Reguliavimo institucijos funkcijos“) nurodyta:

„1. Nedarant poveikio 46 straipsnio 6 daliai, pareiškėjas turi teisę pateikti skundą reguliavimo institucijai, jeigu mano, kad su juo buvo neteisingai pasielgta, jis buvo diskriminuojamas arba kaip nors kitaip nukentėjo; visų pirma, pareiškėjas gali apskųsti infrastruktūros valdytojo arba atitinkamais atvejais geležinkelio įmonės arba paslaugų įrenginių operatoriaus priimtus sprendimus dėl:

<…>

d) apmokestinimo sistemos;

e) infrastruktūros mokesčių, kuriuos jis turi arba gali turėti sumokėti, dydžio ar struktūros;

<…>

2. Nedarant poveikio nacionalinių konkurencijos institucijų įgaliojimams užtikrinti konkurenciją geležinkelių paslaugų rinkose, reguliavimo institucija įgaliota stebėti konkurencijos padėtį geležinkelių paslaugų rinkose, visų pirma įskaitant greitojo keleivių vežimo paslaugų rinką, ir infrastruktūros valdytojų veiklą, susijusią su 1 dalies a–j punktais. Visų pirma reguliavimo institucija savo iniciatyva patikrina, ar laikomasi 1 dalies a–j punktų, kad užkirstų kelią pareiškėjų diskriminacijai. Ypač ji tikrina, ar tinklo nuostatuose nėra diskriminacinių sąlygų ir ar infrastruktūros valdytojui nesuteikta tokia veiksmų laisvė, kurią turėdamas jis galėtų diskriminuoti pareiškėjus.

<…>

6. Reguliavimo institucija užtikrina, kad infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitiktų IV skyriaus 2 skirsnį ir būtų nediskriminuojantys. Pareiškėjai ir infrastruktūros valdytojas dėl infrastruktūros mokesčių dydžio derėtis gali tik tuo atveju, jei tas derybas prižiūri reguliavimo institucija. Reguliavimo institucija įsikiša, jeigu tos derybos gali neatitikti šio skyriaus reikalavimų.

<…>

9. Reguliavimo institucija svarsto kiekvieną skundą ir prireikus prašo atitinkamos informacijos bei pradeda konsultacijas su visomis atitinkamomis šalimis per vieną mėnesį nuo skundo gavimo dienos. Ji priima sprendimą dėl kiekvieno skundo, imasi veiksmų situacijai ištaisyti ir informuoja atitinkamas šalis apie savo motyvuotą sprendimą per nustatytą pagrįstą laikotarpį, ir bet kuriuo atveju ne vėliau kaip per šešias savaites nuo visos būtinos informacijos gavimo dienos. Nedarant poveikio nacionalinių konkurencijos institucijų įgaliojimams užtikrinti geležinkelių paslaugų rinkos konkurencingumą, reguliavimo institucija prireikus savo iniciatyva nusprendžia, kokiomis tinkamomis priemonėmis pašalinti pareiškėjų diskriminavimą, rinkos iškraipymą ir kitus nepageidaujamus šių rinkų pokyčius, ypač atsižvelgdama į 1 dalies a–j punktus.

Reguliavimo institucijos sprendimas privalomas visoms šalims, kurioms tas sprendimas taikomas, ir jam netaikoma kitų administracinių instancijų kontrolė. Savo sprendimų vykdymą reguliavimo institucija užtikrina taikydama tinkamas nuobaudas, įskaitant pinigines baudas.

<…>“

6. VII priede („Pajėgumų paskirstymo grafikas“) numatyta:

„1. Tarnybinis traukinių tvarkaraštis sudaromas kartą per kalendorinius metus.

2. Tarnybinis traukinių tvarkaraštis keičiasi gruodžio mėnesio antro šeštadienio vidurnaktį. <…> Infrastruktūros valdytojai gali susitarti dėl kitų datų ir tokiu atveju jie apie tai praneša Komisijai, jei tai gali turėti įtakos tarptautiniam susisiekimui.

<…>“

B. Vokietijos teisė. Nationales Eisenbahnregulierungsgesetz[4]

7. 66 straipsnyje („Reguliavimo institucija ir jos funkcijos“) nustatyta:

„1. Jeigu teisės į prieigą turėtojas mano, kad dėl geležinkelių infrastruktūros valdytojo sprendimų jis buvo diskriminuojamas arba kitaip pažeistos jo teisės, jis turi teisę kreiptis į <…> reguliavimo instituciją.

<…>

3. Jeigu susitarimas dėl prieigos arba dėl preliminariosios sutarties nepasiektas, reguliavimo institucija teisės į prieigą turėtojo prašymu arba savo iniciatyva gali patikrinti geležinkelių infrastruktūros valdytojo sprendimus. Prašymas turi būti pateiktas per laikotarpį, kuriuo <…> gali būti pritarta pasiūlymui sudaryti susitarimus.

4. Visų pirma pateikus prašymą arba savo iniciatyva gali būti tikrinama:

<…>

5) apmokestinimo sistema;

6) infrastruktūros mokesčių, kuriuos teisės į prieigą turėtojas turi arba turėtų sumokėti, dydis ar struktūra;

7) kitų mokesčių, kuriuos teisės į prieigą turėtojas turi arba turėtų sumokėti, dydis ir struktūra;

<…>“

8. 67 straipsnyje („Reguliavimo institucijos įgaliojimai, transporto rinkos kontrolė, vykdymo nuostatos“) numatyta:

„1. Reguliavimo institucija dėl geležinkelių ir kitų asmenų, kuriems taikomos šio įstatymo nuostatos, gali imtis priemonių, būtinų siekiant pašalinti šio įstatymo ar tiesiogiai taikomų Europos Sąjungos teisės aktų, patenkančių į jo taikymo sritį, pažeidimus arba užkirsti jiems kelią. <…>

<…>“

[4] 2016 m. rugpjūčio 29 d. Nacionalinis geležinkelių reguliavimo įstatymas (BGBl. I, p. 2082), iš dalies pakeistas 2021 m. birželio 9 d. įstatymu (BGBl. I, p. 1737). Toliau – ERegG.

9. 68 straipsnyje („Reguliavimo institucijos sprendimai“) nurodyta:

„1. Reguliavimo institucija skundą išnagrinėja per vieną mėnesį nuo jo gavimo. Šiuo tikslu ji prašo suinteresuotųjų šalių pateikti informaciją, reikalingą sprendimams priimti, ir pradeda diskusijas su visomis suinteresuotosiomis šalimis. Ji priima sprendimą dėl visų skundų ir priemonių, reikalingų padėčiai ištaisyti, o apie savo motyvuotą sprendimą suinteresuotosioms šalims praneša per iš anksto nustatytą pagrįstą laikotarpį ir bet kuriuo atveju – per šešias savaites nuo visos reikšmingos informacijos gavimo. Nepažeisdama konkurencijos institucijų įgaliojimų, ji savo iniciatyva priima sprendimus dėl tinkamų priemonių, kuriomis siekiama išvengti diskriminacijos ir rinkos iškraipymo.

2. Jeigu 66 straipsnio 1 ir 3 dalyse nurodytu atveju geležinkelių infrastruktūros valdytojo sprendimas turi įtakos teisės į prieigą prie geležinkelių infrastruktūros turėtojo teisei:

1) reguliavimo institucija nurodo geležinkelių infrastruktūros valdytojui iš dalies pakeisti sprendimą arba

2) reguliavimo institucija sprendžia dėl sutarties ar mokesčių galiojimo, pripažįsta sutartis negaliojančiomis ir nustato sutarties sąlygas ar mokesčius.

Pirmame sakinyje minimas sprendimas taip pat gali būti susijęs su geležinkelių tinklo nuostatais arba paslaugų įrenginių naudojimo sąlygomis.

3. Reguliavimo institucija gali ateityje įpareigoti geležinkelių infrastruktūros valdytoją iš dalies pakeisti 66 straipsnio 4 dalyje numatytas priemones arba pripažinti jas netekusiomis galios dėl to, kad jos neatitinka šio įstatymo nuostatų arba tiesiogiai taikomų Europos Sąjungos teisės aktų, patenkančių į to įstatymo taikymo sritį.“

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudiciniai klausimai

10. 2002–2011 m. *DB Netz AG*[5], Vokietijos geležinkelių infrastruktūros dalies valdytoja, nustatė prieigos prie infrastruktūros mokesčius už kiekvieną tarnybinio traukinių tvarkaraščio galiojimo laikotarpį.

11. *Länderbahn GmbH DLB*, *Prignitzer Eisenbahn GmbH*, *Ostdeutsche Eisenbahn* ir *Ostseeland Verkehrs GmbH* (toliau – pareiškėjos) yra geležinkelių transporto įmonės, kurios naudojasi *DB Netz* valdoma infrastruktūra.

12. Pareiškėjų nuomonės dėl to, ar reikia taikyti „regioninį koeficientą“, kuris buvo vienas iš veiksnių nustatant tarifus už naudojimąsi *DB Netz* infrastruktūra, skyrėsi. Jos manė, kad *DB Netz* numatyti mokesčiai yra iš dalies neteisėti, nes taikant „regioninį koeficientą“ buvo diskriminuojamos regionines linijas eksploatuojančios įmonės[6]. Taigi pareiškėjos arba sumokėjo reikalaujamus mokesčius su išlygomis, arba sustabdė jų mokėjimą.

[5] *DB Netz* yra valstybės įmonė, priklausanti grupei *Deutsche Bahn AG*. Ji valdo didžiausią Vokietijos Federacinės Respublikos geležinkelių tinklą ir, kaip valdytoja, renka mokesčius už naudojimąsi infrastruktūra. Mokesčiai nustatomi individualiai kiekvienai geležinkelių transporto įmonei, remiantis *DB Netz* tinklo nuostatuose numatytais tarifais. Pagal Direktyvos 2012/34 VII priedą tarifai galioja kiekvieno tarnybinio traukinių tvarkaraščio galiojimo laikotarpiu (paprastai vienus metus nuo gruodžio mėnesio antrojo šeštadienio vidurnakčio pagal Direktyvos 2012/34 VII priedą).

[6] Komisija teigia, kad taikant „regioninį koeficientą“ mokesčių suma padidėjo iki 191 % (jos rašytinių pastabų 11 punktas).

13. 2010 m. kovo 5 d. *Bundesnetzagentur*, tikrindama *DB Netz* patvirtintus mokesčius, priėmė sprendimą, jame [7]:

– pripažino, kad tinklo nuostatai dėl 2011 m. tarnybinio traukinių tvarkaraščio negalioja tiek, kiek juose numatyta taikyti „regioninį koeficientą“,

– nurodė, kad vertindami teisingumą civiliniai teismai turi priimti sprendimą dėl galimos mokesčių permokos grąžinimo [8].

14. 2017 m. lapkričio 9 d. Teisingumo Teismas priėmė Sprendimą *CTL Logistics* [9], jame išanalizavęs Vokietijos teisę [10] pripažino, kad pagal Direktyvą 2001/14/EB [11] – Direktyvos 2012/34 pirmtakę – „draudžiama taikyti nacionalinės teisės aktus <…>, kuriuose numatyta geležinkelių infrastruktūros naudojimo mokesčių teisingumo peržiūra, kurią konkrečiu atveju atlieka bendrosios kompetencijos teismai, ir galimybė prireikus pakeisti šių mokesčių dydį, neatsižvelgiant į reguliavimo institucijos <…> vykdomą priežiūrą“.

15. Remdamosi Sprendimu *CTL Logistics*, pareiškėjos prašė *Bundesnetzagentur* pripažinti negaliojančiais 2003–2011 m. patvirtintus mokesčius už tarnybinius traukinių tvarkaraščius ir įpareigoti *DB Netz* grąžinti permokas.

16. Iš esmės identiškais 2019 m. spalio 11 d., 2020 m. liepos 3 d. ir 2020 m. gruodžio 11 d. sprendimais *Bundesnetzagentur* atmetė pareiškėjų prašymus. Ji nusprendė, kad reikalavimas atlikti *ex post* patikrą neturi teisinio pagrindo, nes geležinkelio įmonės mokesčius galėjo ginčyti tik jiems galiojant.

17. 2019 m. lapkričio 6 ir 9 d. pateiktais skundais pareiškėjos prašė *Verwaltungsgericht Köln* (Kelno administracinis teismas, Vokietija) pripažinti, kad *Bundesnetzagentur* privalo atlikti *ex post* patikrą, kuri leistų pripažinti ginčijamus mokesčius negaliojančiais *ex tunc* ir įpareigoti *DB Netz* juos grąžinti.

18. Prieš priimdamas sprendimą dėl pareiškėjų reikalavimo šis teismas iš esmės turi žinoti:

– ar Direktyvos 2012/34 56 straipsnis reiškia, kad geležinkelio įmonės gali reikalauti iš reguliavimo institucijos atgaline data *ex post* peržiūrėti nebegaliojančius infrastruktūros mokesčius už tarnybinius traukinių tvarkaraščius,

– jeigu taip, kaip turi būti užtikrintas negaliojančių mokesčių grąžinimas, kad būtų atkurtos visos geležinkelio įmonių teisės.

[7] Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 8 punkto matyti, kad po to, kai 2010 m. liepos 30 d. *DB Netz* pareiškė prieštaravimą dėl šio sprendimo, *Bundesnetzagentur* ir *DB Netz* sudarė „viešosios teisės reglamentuojamą sutartį, kuria panaikintas ankstesnis [2010 m. kovo 5 d.] sprendimas, be to, susitarta, kad nuo 2011 m. gruodžio 11 d. [*DB Netz*] nebetaikys regioninių koeficientų, o nuo 2010 m. gruodžio 12 d. taikys tik tam tikrus sumažintus regioninius koeficientus“.

[8] 2011 m. spalio 18 d. sprendime (KZR ZR 18/10) *Bundesgerichtshof* (Aukščiausiasis Federalinis Teismas, Vokietija) patvirtino, kad civiliniai teismai sprendimus dėl ieškinių dėl mokesčių grąžinimo priima kiekvienu konkrečiu atveju įvertinę mokesčių teisingumą.

[9] Byla C-489/15, EU:C:2017:834. Toliau – Sprendimas *CTL Logistics*.

[10] Toje byloje buvo nagrinėjamas klostantis bylos faktinėms aplinkybėms galiojusios redakcijos 1993 m. gruodžio 27 d. *Allgemeines Eisenbahngesetz* (Bendrasis geležinkelių įstatymas) (*BGBl.*, 1993 I, p. 2378) ir 2005 m. birželio 3 d. *Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung* (Nutarimas dėl geležinkelių infrastruktūros naudojimo) (*BGBl.*, 2005 I, p. 1566).

[11] 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo, mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ėmimo ir saugos sertifikavimo (OL L 75, 2001, p. 29; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 5 t., p. 404).

19. Šiomis aplinkybėmis *Verwaltungsgericht Köln* (Kelno administracinis teismas) pateikė penkis prejudicinius klausimus; Teisingumo Teismo nurodymu pasiūlysiu atsakymą į pirmuosius keturis iš jų, būtent:

„1. Ar Direktyvos 2012/34/ES 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalys turi būti aiškinamos taip, kad apmokestinimo sistema gali būti tinkamas skundo dalykas net ir tuo atveju, jei peržiūrėtino mokesčio galiojimo laikotarpis jau yra pasibaigęs (skundas dėl vadinamojo seno mokesčio)?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2012/34/ES 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalys turi būti aiškinamos taip, kad reguliavimo institucija, *ex post* peržiūrėjusi senus mokesčius, gali pripažinti juos negaliojančiais *ex tunc*?

3. Jei į pirmąjį ir antrąjį klausimus būtų atsakyta teigiamai, ar pagal Direktyvos 2012/34/ES 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalių išaiškinimą yra leidžiama nacionalinės teisės nuostata, kuria panaikinama galimybė *ex post* peržiūrėti senus mokesčius numatant *ex tunc* poveikį?

4. Jei į pirmąjį ir antrąjį klausimus būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2012/34/ES 56 straipsnio 9 dalis turi būti aiškinama taip, kad teisinių pasekmių požiūriu joje numatyti kompetentingos reguliavimo institucijos veiksmai situacijai ištaisyti iš esmės taip pat apima galimybę nurodyti infrastruktūros valdytojui grąžinti neteisėtai surinktus mokesčius, nors geležinkelio įmonės dėl mokesčių grąžinimo gali pareikšti ieškinius infrastruktūros valdytojui civiliniuose teismuose?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

20. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme gautas 2022 m. rugsėjo 2 d.

21. Rašytines pastabas pateikė *Prignitzer Eisenbahn GmbH*, *Ostdeutsche Eisenbahn* ir *Ostseeland Verkehrs GmbH* (kartu), *DB Netz*, Vokietijos, Lietuvos, Norvegijos bei Lenkijos vyriausybės ir Europos Komisija.

22. 2023 m. birželio 15 d. teismo posėdyje dalyvavo *Prignitzer Eisenbahn* (taip pat atstovaujančios *Ostdeutsche Eisenbahn* ir *Ostseeland Verkehr*), *DB Netz*, Vokietijos, Austrijos bei Lenkijos vyriausybių ir Komisijos atstovai.

IV. Vertinimas

A. Pirminės pastabos

23. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro prielaidą, kad taikytina Direktyva 2012/34, todėl prašo išaiškinti jos 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalis.

24. Vis dėlto byloje ginčijami mokesčiai už 2003–2011 m. laikotarpį buvo nustatyti ir surinkti galiojant jos pirmtakei, t. y. Direktyvai 2001/14, todėl galima teigti, kad ši direktyva turi būti taikoma *ratione temporis*[12].

[12] Nesvarbu, kad pareiškėjų skundai pateikti pasibaigus Direktyvos 2012/34 perkėlimo į nacionalinę teisę terminui.

25. Bet kuriuo atveju Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalys atitinka Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 2, 3 ir 5 dalių nuostatas (ne tokias išsamias)[13]. Taigi, kaip patvirtino visos teismo posėdyje dalyvavusios šalys, niekas netrukdo daugiausia dėmesio skirti Direktyvos 2012/34 56 straipsniui, kaip to nori prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

B. Teisingumo Teismo jurisprudencija

26. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą yra minimas Sprendimas *CTL Logistics*, į kurį joje ne kartą daroma nuoroda, ir 2021 m. liepos 8 d. Sprendimas *Koleje Mazowieckie*[14]. Tuo metu, kai buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, Teisingumo Teismas dar nebuvo priėmęs Sprendimo *DB Station*.

27. Kai kurios bylos šalys ir įstojusios į bylą šalys rėmėsi šiuo 2022 m. spalio 27 d. priimtu sprendimu ir pažymėjo, kad jame atsakyta į kelis nagrinėjamoje byloje pateiktus prejudicinius klausimus[15].

C. Pirmasis prejudicinis klausimas

28. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori išsiaiškinti, ar galima užginčyti mokesčių sistemą „net ir tuo atveju, jei peržiūrėtino mokesčio galiojimo laikotarpis jau yra pasibaigęs“.

29. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad atmesdama bendrovių pareiškėjų skundą *Bundesnetzagentur* nurodė, jog teise apskųsti mokesčių patvirtinimą turi būti pasinaudota per mokesčių galiojimo laikotarpį[16]. Taigi negalima ginčyti „senų mokesčių“[17].

30. Atrodo, kad tokia pozicija atitinka tuo metu Vokietijos teisės aktuose[18] ir jurisprudencijoje[19] įtvirtintą sprendimą, pagal kurį *Bundesnetzagentur* galėjo tikrinti tik galiojančius mokesčius ir priimti į ateitį galiojančius sprendimus[20].

[13] Šiuo klausimu žr. 2022 m. spalio 27 d. Sprendimo *DB Station & Service* (C-721/20, EU:C:2022:832; toliau – Sprendimas *DB Station*) 64 punktą.

[14] C-120/20, EU:C:2021:553. Toliau – Sprendimas *Koleje Mazowieckie*.

[15] Vokietijos vyriausybė mano, kad Sprendimas *DB Station* „yra pakankamas pagrindas siekiant atsakyti į pirmąjį prejudicinį klausimą“, kad „remiantis Teisingumo Teismo [šiame sprendime] padarytomis išvadomis galima atsakyti į antrąjį prejudicinį klausimą“ ir kad, kalbant apie trečiąjį prejudicinį klausimą, tos pačios išvados „aiškiai rodo, jog *Bundesnetzagentur* negali pagrįstai atsisakyti kompetencijos spręsti dėl jau surinktų mokesčių teisėtumo <…>“. Priešingai, remiantis Sprendimu *DB Station* „negalima atsakyti į ketvirtąjį prejudicinį klausimą“. *Prignitzer Eisenbahn* ir kitos šalys mano, kad Sprendime *DB Station* „Teisingumo Teismas jau atsakė į pirmuosius tris prejudicinius klausimus“ ir kad „[r]emiantis šiuo sprendimu taip pat galima atsakyti į ketvirtąjį prejudicinį klausimą“. *DB Netz* tvirtina priešingai, kad minėtame sprendime „Teisingumo Teismas dar neatsakė į pirmąjį–trečiąjį klausimus“.

[16] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 12 punktas.

[17] Teismo posėdyje buvo diskutuojama dėl mokesčių taikymo laikotarpių trukmės atsižvelgiant į tai, ar jie siejami su tarnybiniais traukinių tvarkaraščiais, ar su tinklo nuostatais. Mano nuomone, įmonių pareiškėjų atveju šios problemos sprendimas nėra lemiamas: kiekvienai iš šių įmonių mokesčiai galiojo 2003–2011 m. ir į šį laiko aspektą iš tiesų turi būti atsižvelgta.

[18] *ERegG* 66 straipsnio 4 dalies 6 punktas ir 68 straipsnio 3 dalis.

[19] Sprendimo *DB Station* 34 punkte pakartotos prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pastabos toje byloje: „<…> 2020 m. rugsėjo 1 d. sprendime <…> *Bundesgerichtshof* (Aukščiausiasis Federalinis Teismas, Vokietija) nusprendė, kad pagal Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 3 dalį reguliavimo institucijai neleidžiama priimti sprendimo dėl jau sumokėtų mokesčių ir juo labiau nurodyti juos grąžinti“.

[20] Vokietijos jurisprudencijos ir teisės aktų pokyčius iki 2016 m. išsamiai aptarė generalinis advokatas P. Mengozzi savo išvados byloje *CTL Logistics* (EU:C:2016:901) 11–17 punktuose.

31. Vis dėlto, kaip pripažįsta pati Vokietijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose [21], darydama nuorodą į Sprendimą *DB Station*, pagal Sąjungos teisėje numatytą sprendimą negalima taikyti tokio laiko apribojimo.

32. Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalies e punkte pareiškėjui leidžiama pateikti skundą „reguliavimo institucijai <…> dėl <…> infrastruktūros mokesčių, kuriuos jis turi arba gali turėti sumokėti, dydžio ar struktūros“. Pažodžiui ši nuostata gali reikšti, kad skundai susiję tik su galiojančiais arba būsimais mokesčiais, tačiau Teisingumo Teismas pateikė kitokį aiškinimą.

33. Iš tiesų Sprendime *DB Station* nurodyta, kad „[reguliavimo] institucija, gavusi skundą pagal Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 2 dalį, negali pagrįstai atsisakyti kompetencijos spręsti dėl *praeityje* surinktų infrastruktūros mokesčių teisėtumo“ [22]. Taip yra net ir tuo atveju, kai „nacionalinės teisės nuostata <…> jai neleidžia priimti sprendimo dėl jau surinktų infrastruktūros mokesčių teisėtumo“ [23].

34. Taigi reguliavimo institucija yra kompetentinga nagrinėti taikomų ir renkamų mokesčių, susijusių su buvusiais tarnybiniais traukinių tvarkaraščiais, teisėtumą ir prireikus pripažinti juos negaliojančiais.

35. Vis dėlto pagrįstai kyla klausimas, ar geležinkelio įmonių teisei prašyti peržiūrėti „senus mokesčius“ nėra taikomi tam tikri terminai [24], ar, priešingai, jai gali būti taikomi laiko apribojimai, pagrįsti teisinio saugumo principu. Dėl šio probleminio klausimo teismo posėdyje buvo pateikta daug argumentų, nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas jo aiškiai neiškėlė. Siekdamas išsamumo išnagrinėsiu šį klausimą.

36. Kadangi Direktyvoje 2012/34 nėra aiškios nuostatos, pagal procesinės autonomijos principą valstybės narės turi nustatyti ieškinių, kuriais privatūs asmenys nacionalinių institucijų prašo grąžinti pažeidžiant Sąjungos teisę nepagrįstai sumokėtas sumas, terminus. Valstybės narės bet kuriuo atveju turi laikytis veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų [25].

37. Vis dėlto remiantis per teismo posėdį pateikta informacija atrodo, kad Vokietijos teisėje nėra numatyta konkrečių laiko apribojimų geležinkelių infrastruktūros mokesčiams [26].

38. Tokiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės nustatyti, ar iš tiesų Vokietijos teisės normose ieškinio pareiškimo terminas neapibrėžtas, ar, priešingai, jose yra numatyti laiko apribojimai ieškiniui pareikšti, pagrįsti teisių senaties terminu arba ieškiniams taikomu naikinamuoju terminu.

[21] 23 ir 25 punktai.

[22] Sprendimo *DB Station* 87 punktas; kursyvu išskirta mano. Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 2 dalyje minimas „infrastruktūros mokesčių, kuriuos [pareiškėjas] turi arba gali turėti sumokėti, dyd[is] ar struktūr[a]“ ir šis tekstas beveik identiškas Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalies e punkto tekstui.

[23] Sprendimo *DB Station* 74 punktas.

[24] *DB Netz* teigia, kad „teisė pateikti skundą nėra neterminuota“ (jos rašytinių pastabų dalies, skirtos pirmajam prejudiciniam klausimui, 4 punktas).

[25] 2000 m. lapkričio 28 d. Sprendimo *Roquette Frères* (C-88/99, EU:C:2000:652) 20 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija. Nors ši jurisprudencija susijusi su nepagrįstai surinktų nacionalinių mokesčių grąžinimu, o infrastruktūros mokesčiai *stricto sensu* nėra mokestinio pobūdžio, nemanau, kad būtų kliūčių ją taikyti infrastruktūros mokesčiams.

[26] *Prignitzer Eisenbahn*, *Bundesnetzagentur* ir *DB Netz* pozicijos šiuo klausimu sutapo. *Bundesnetzagentur* pabrėžė, kad egzistuoja bendrieji senaties terminai, tačiau šioje srityje jie netaikomi.

39. Atliekant šį nacionalinės teisės vertinimą (kartoju, jį gali vykdyti tik prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) gali būti svarbu apsvarstyti, ar teisinio saugumo principas turi būti laikomas viršesniu už teisėtumo principą (atsižvelgiant į tai, kad taikytas regioninis koeficientas buvo pripažintas neteisėtu ir vėliau panaikintas) ir ar yra pagrindas daryti išvadą, kad buvo sukurta teisėtų lūkesčių, jog „seni mokesčiai“ nebebus ginčijami.

40. Jeigu bus pripažinta, kad tiesiogiai arba pagal analogiją gali būti taikomi bendrieji civilinės ar administracinės teisės senaties terminai arba naikinamieji terminai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės nustatyti, nuo kurio momento jie pradedami skaičiuoti; šis klausimas iš esmės taip pat priklauso nuo nacionalinės teisės [27].

41. Per teismo posėdį šiuo tikslu buvo svarstomos dvi galimos *dies a quo*:

– *Prignitzer Eisenbahn* pažymėjo, kad iš Sprendimo *CTL Logistics* matyti, jog juo padaryta tam tikrų pakeitimų, ir kad šis sprendimas paskatino ją 2018 m. pateikti *Bundesnetzagentur* reikalavimą panaikinti mokesčius ir grąžinti sumokėtas sumas,

– priešingai, *DB Netz* teigė, kad situacija buvo pakankamai apibrėžta, kai 2010 m. ji pasirašė viešojo pirkimo sutartį su *Bundesnetzagentur* dėl „regioninio koeficiento“, ir kad nuo tada nebuvo priežasties nesiimti veiksmų.

42. Taigi manau, kad Sprendime *DB Station* yra esminių nuostatų, kuriomis remiantis į pirmąjį prejudicinį klausimą galima atsakyti, jog reguliavimo institucija gali tikrinti mokesčių už jau pasibaigusius mokesčių galiojimo laikotarpius teisėtumą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, ar pagal nacionalinės teisės normas yra taikomi tam tikri terminai naudojantis teise ginčyti šiuos mokesčius ir ar tų terminų buvo laikomasi pagrindinėje byloje.

D. Antrasis prejudicinis klausimas

43. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai (kaip siūlau), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalis „reguliavimo institucija, *ex post* peržiūrėjusi senus mokesčius, gali pripažinti juos negaliojančiais *ex tunc*“.

44. Apibrėžiant reguliavimo institucijos funkcijas, Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalyje jai suteikti platūs įgaliojimai imtis veiksmų, kuriais remdamasi ji gali patvirtinti tinkamas priemones, kad „pašalint[ų] <…> nepageidaujamus šių [geležinkelio] rinkų pokyčius, ypač atsižvelgdama į 1 dalies a–j punktus“.

45. Naudodamasi kompetencija atlikti patikrą, įskaitant „senų mokesčių“ patikrą, kaip nurodžiau pirma, reguliavimo institucija gali pripažinti užginčytus sprendimus negaliojančiais, ir jie neteks teisinio pagrindo. Manau, kad tokią išvadą galima daryti remiantis Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalimi, kurioje, kaip minėjau, reguliavimo institucijai leidžiama gavus ir išnagrinėjus skundą [28] imtis „veiksmų situacijai ištaisyti“ – priimti visoms suinteresuotosioms šalims privalomus sprendimus.

[27] Prireikus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galės analizuoti, ar buvo koks nors pagrindas sustabdyti arba nutraukti senaties terminą.

[28] Šiomis aplinkybėmis „skundas“ prilygsta reikalavimui.

46. Tai, kad nacionalinėje teisėje nenumatyta panašaus sprendimo, nėra kliūtis: Teisingumo Teismas pabrėžė, kad „[Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalies] nuostatos yra besąlyginės ir pakankamai aiškios, todėl veikia tiesiogiai <…>. Taigi šios nuostatos privalomos visoms valstybių narių institucijoms, t. y. ne tik nacionaliniams teismams, bet ir visoms administracijos institucijoms, įskaitant decentralizuotas institucijas, ir šios institucijos privalo jas taikyti“ [29].

47. Sprendimo pripažinimas negaliojančiu taikomas atgaline data (*ex tunc*) nuo paties negaliojimo atsiradimo momento. Tokia yra bet kurios apskundimo sistemos logika, leidžianti administracinei ar teisminei institucijai panaikinti jos tikrinamus teisės aktus.

48. Pagal šią logiką tuo atveju, kai infrastruktūros valdytojo sprendimai yra neteisėti ir reguliavimo institucija juos pripažįsta negaliojančiais dėl juose esančių trūkumų, toks pripažinimas reiškia, kad užginčytas aktas yra visiškai ar iš dalies negaliojantis *ab initio*.

49. Vis dėlto neatrodo, kad *ERegG* 68 straipsnio 3 dalyje Vokietijos teisės aktų leidėjas nusprendė, jog infrastruktūros valdytojo nustatytos tam tikros priemonės pripažįstamos negaliojančiomis *ex tunc*, tačiau pagal Sąjungos teisę tai yra būtina padaryti dėl pirma nurodytų priežasčių [30].

E. Trečiasis prejudicinis klausimas

50. Jeigu į du pirmesnius klausimus būtų atsakyta teigiamai, trečiuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalis „leidžiama yra nacionalinės teisės nuostata, kuria panaikinama galimybė *ex post* peržiūrėti senus mokesčius numatant *ex tunc* poveikį“.

51. Į šį klausimą galima atsakyti remiantis atsakymu į antrąjį klausimą (iš tiesų į juos galima atsakyti kartu), vadovaujantis tokiomis prielaidomis:

– geležinkelio įmonės turi teisę reguliavimo institucijoje užginčyti infrastruktūros valdytojo nustatytą individualių mokesčių dydį,

– pasinaudojus šia teise reguliavimo institucija besąlygiškai privalo prireikus priimti sprendimą dėl jau surinktų infrastruktūros mokesčių teisėtumo.

52. Taigi pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalis geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijoms nacionalinėje teisėje negali būti uždrausta patikrinti, ar mokesčiai už jau pasibaigusius finansinius metus yra teisėti, laikantis priimtinų laiko apribojimų. Pagal tą patį Direktyvos 2012/34 straipsnį nacionalinėje teisėje negali būti uždrausta pripažinti mokestį negaliojančiu atgaline data (*ex tunc*) nuo to momento, kai šis mokestis įsigaliojo.

[29] Sprendimo *Koleje Mazowieckie* 58 punktas. Šiame sprendime, be kita ko, remiamasi Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 5 dalimi, kurios turinys panašus į Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalies turinį: „[d]ėl kiekvieno skundo reguliavimo institucija privalo priimti sprendimą ir <…> imtis veiksmų situacijai ištaisyti“.

[30] „Reguliavimo institucija gali įpareigoti geležinkelių infrastruktūros valdytoją ateityje iš dalies pakeisti 66 straipsnio 4 dalyje numatytas priemones arba pripažinti jas netekusiomis galios dėl to, kad jos neatitinka šio įstatymo nuostatų arba tiesiogiai taikomų Europos Sąjungos teisės aktų, patenkančių į to įstatymo taikymo sritį“.

F. Ketvirtasis prejudicinis klausimas

53. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori išsiaiškinti, ar „<…> kompetentingos reguliavimo institucijos veiksmai situacijai ištaisyti iš esmės taip pat apima galimybę nurodyti infrastruktūros valdytojui grąžinti neteisėtai surinktus mokesčius, nors geležinkelio įmonės dėl mokesčių grąžinimo gali pareikšti ieškinius infrastruktūros valdytojui civiliniuose teismuose“.

54. Klausime daroma prielaida, kad Vokietijoje geležinkelio įmonės bet kuriuo atveju gali kreiptis į civilinį teismą, siekdamos pareikalauti, kad infrastruktūros valdytojas grąžintų neteisėtai surinktus mokesčius.

55. Taigi manau, kad iš esmės klausiama, ar pagal Direktyvą 2012/34 tos pačios geležinkelio įmonės *taip pat* gali kreiptis į reguliavimo instituciją dėl tokio grąžinimo. Taip būtų tik tuo atveju, jeigu ta institucija turėtų įgaliojimus įpareigoti infrastruktūros valdytoją grąžinti neteisėtai surinktus mokesčius.

56. Iš Sprendimo *CTL Logistics* 97 punkto matyti, kad siekiant pripažinti mokesčius neteisėtais lemiamas veiksnys yra reguliavimo institucijos įsikišimas, kaip būtina prielaida, kad civiliniai teismai *a posteriori* galėtų nurodyti juos grąžinti. Sprendime *Koleje Mazowieckie* šis pripažinimas vartojant panašias sąvokas patvirtintas reikalavimų pagal ieškinį dėl atsakomybės atveju [31].

57. Dabar yra pateiktas klausimas, ar Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalyse geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijai suteikti įgaliojimai pačiai nurodyti grąžinti neteisėtai surinktą mokestį ir taip išvengti lygiagrečiai ar paeiliui vykstančių procesų.

58. Šios problemos sprendimas susijęs su klausimu, ar nacionalinės reguliavimo institucijos gali kištis į ūkio subjektų santykius, kuriems iš esmės taikoma privatinė teisė [32], ir tai daryti tiek priimdamos sprendimus (sutarties pripažinimas negaliojančia) [33], tiek užtikrindamos vykdymą (nurodymai grąžinti lėšas, reikalavimai, kad viena šalis atlygintų žalą kitai šaliai). Vėlgi, jeigu vienoks ar kitoks sprendimas nėra iš anksto nustatytas Sąjungos teisėje, jis turi būti pasirinktas kiekvienos valstybės narės teisėje.

59. Vertinant Sąjungos teisės požiūriu pakanka pasakyti, kad, kalbant apie sprendimų priėmimo etapą, Sprendimu *CTL Logistics* buvo išsklaidytos abejonės dėl geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijų įgaliojimų, kaip jie suprantami pirma nurodyta prasme, ir tai pripažino Vokietijos teisės aktų leidėjas [34].

[31] Sprendimo *Koleje Mazowieckie* 55 punkte nurodyta: „bendrosios kompetencijos teismas negali priimti sprendimo dėl reikalavimų pagal ieškinį dėl atsakomybės <…>, reguliavimo institucijai ar teismui, kompetentingam nagrinėti ieškinius dėl jos sprendimų, prieš tai nepareiškus nuomonės dėl <…> tinklo [infrastruktūros] valdytojo sprendimų teisėtumo“.

[32] Primenu, kad pagal Direktyvą 2012/34 infrastruktūros valdytojas gali būti įmonė (nebūtinai valstybės įmonė), kuriai pavesta vykdyti tinklo geležinkelių infrastruktūros eksploatavimą, techninę priežiūrą ir atnaujinimą. Geležinkelio įmonės paprastai yra būtent tokio pobūdžio.

[33] Arba geležinkelių transporto atveju – sutarties sąlygų dėl mokesčių pripažinimas negaliojančiomis. *DB Netz* galimybę naudotis savo geležinkelių infrastruktūra transporto įmonėms suteikia pagal individualias naudojimo sutartis, kurios turi būti sudarytos dėl kiekvienos linijos naudojimo.

[34] Pagal *ERegG* 68 straipsnio 2 dalį reguliavimo institucija „sprendžia dėl sutarties ar mokesčių galiojimo, pripažįsta sutartis negaliojančiomis ir nustato sutarties sąlygas ar mokesčius“. Vis dėlto žr. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomonę, pateiktą nutarties dėl šio prašymo 44 punkte: „[G]eležinkelio įmonių ir infrastruktūros valdytojų santykiai yra sutartiniai, taigi reglamentuojami civilinės teisės. Reguliavimo teisė, kaip viešosios teisės dalis, šiems sutartiniams santykiams taikoma ne prievarta, o tik siekiant įgyvendinti reguliavimo tikslus ir nustatyti monopolinės konkurencijos pagrindus“.

60. Priešingai, kalbant apie vykdymo užtikrinimo etapą, Sąjungos teisėje ne visada yra *aiškių* nuostatų dėl reguliavimo institucijų įgaliojimų pareikalauti, kad jų prižiūrimos įmonės grąžintų neteisėtai surinktas sumas. Nesant tokių nuostatų, valstybės narės turi diskreciją šiuo klausimu.

61. Byloje dėl elektros energijos vidaus rinkos [35] Teisingumo Teismas nusprendė, kad pagal Direktyvą 2009/72/EB [36] valstybei narei nedraudžiama suteikti nacionalinei reguliavimo institucijai įgaliojimų įpareigoti elektros energijos įmones grąžinti savo vartotojams mokesčio sumą, surinktą taikant sąlygas, kurias ši institucija pripažino neteisėtomis [37].

62. Sprendime *Green Network* pateikti argumentai gali būti naudingi nagrinėjant šią bylą. Jame Teisingumo Teismas:

– pabrėžė, jog „įgaliojimas reikalauti, kad šios įmonės grąžintų visas sumas, gautas kaip atlygį pagal neteisėta laikomą sutarties sąlygą“ [38], nėra minimas kaip viena iš reguliavimo institucijos funkcijų (pagal Direktyvos 2009/72 37 straipsnio 4 dalies d punktą),

– patvirtino, kad nors toks įgaliojimas neminimas, „Direktyvos 2009/72 37 straipsnio 4 dalyje vartojamas žodžių junginys „reguliavimo institucija turi bent šiuos įgaliojimus“ reiškia, kad *jai gali būti suteikti* kiti, nei šio 37 straipsnio 4 dalyje aiškiai nurodyti, įgaliojimai, kad ji galėtų vykdyti šio[je] direktyvo[je] <…> nurodytas pareigas“ [39],

– pripažino, kad „valstybė narė gali suteikti tokiai institucijai teisę reikalauti, kad šie operatoriai grąžintų sumas, gautas pažeidus [atitinkamus] reikalavimus“ [40],

– pabrėžė, kad „nors pagal Direktyvą 2009/72 *nereikalaujama*, kad valstybės narės numatytų, kad nacionalinė reguliavimo institucija turi teisę įpareigoti elektros energijos įmonę grąžinti nepagrįstai iš vartotojų gautas sumas, pagal šią direktyvą valstybei narei *nedraudžiama* suteikti tokių įgaliojimų šiai institucijai“ [41].

63. Taigi Teisingumo Teismas konstatavo, kad Direktyvos 2009/72 nuostatų turinys yra atviras, todėl, nors šioje direktyvoje nenumatyta pareigos suteikti reguliavimo institucijai teisę įpareigoti grąžinti atitinkamas sumas, kiekviena valstybė narė gali tokią teisę suteikti nacionalinės teisės aktuose.

[35] 2023 m. kovo 30 d. Sprendimo *Green Network (Įpareigojimas grąžinti gautą mokestį)* (C-5/22, EU:C:2023:273) 30 punktas. Toliau – Sprendimas *Green Network*.

[36] 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB (OL L 211, 2009, p. 55).

[37] Sprendimo *Green Network* 30 punkte nurodyta: „Direktyvos 2009/72 37 straipsnio 1 dalies i ir n punktai, 4 dalies d punktas ir I priedas turi būti aiškinami taip: pagal juos valstybei narei nedraudžiama suteikti nacionalinei reguliavimo institucijai įgaliojimus įpareigoti elektros energijos įmones grąžinti savo galutiniams vartotojams sumą, atitinkančią šių sumokėtą mokestį už „administracines išlaidas“, taikant sutarties sąlygą, kurią ši institucija pripažino neteisėta, taip pat ir tais atvejais, kai šis įpareigojimas grąžinti grindžiamas ne šių įmonių suteiktos atitinkamos paslaugos kokybe, o pareigų užtikrinti skaidrius tarifus pažeidimu“.

[38] Ten pat, 23 punktas.

[39] Ten pat, 24 punktas. Kursyvu išskirta mano.

[40] Ten pat, 25 punktas. Toje byloje buvo nagrinėjami „vartotojų apsaugos reikalavim[ai], visų pirma susij[ę] su skaidrumo pareiga ir sąskaitų tikslumu“.

[41] Ten pat, 28 punktas. Kursyvu išskirta mano.

64. Kalbant apie Direktyvą 2012/34, pažymėtina, kad reguliavimo institucija „turi „stebėti konkurencijos padėtį geležinkelių paslaugų rinkose“ ir vykdyti geležinkelių sektoriaus subjektų priimtų sprendimų kontrolę, be kita ko, atsižvelgdama į įvairius Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalyje išvardytus elementus“ [42].

65. Konkrečiai Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalies d ir e punktuose pareiškėjui suteikiama teisė „pateikti skundą reguliavimo institucijai, jeigu [jis] mano, kad su juo buvo neteisingai pasielgta, jis buvo diskriminuojamas arba kaip nors kitaip nukentėjo; visų pirma, pareiškėjas gali apskųsti infrastruktūros valdytojo <…> priimtus sprendimus dėl <…> apmokestinimo sistemos [ir] infrastruktūros mokesčių, kuriuos jis turi arba gali turėti sumokėti, dydžio ar struktūros“.

66. Ši teisė yra glaudžiai susijusi su reguliavimo institucijos teise paskelbti, ar infrastruktūros valdytojo sprendimai dėl mokesčių yra galiojantys. Pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 6 dalį reguliavimo institucija turi užtikrinti, kad „<…> infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitiktų IV skyriaus 2 skirsnį ir būtų nediskriminuojantys“ [43].

67. Iš pirma pateiktų pastabų nematyti, kad geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijos sprendimai yra vien deklaratyvaus pobūdžio. Direktyvoje 2012/34 nenustatyta jokios valstybių narių *pareigos* suteikti reguliavimo institucijai vykdymo užtikrinimo įgaliojimus. Taigi taikoma ta pati taisyklė (direktyvoje *nei reikalaujama, nei prieštaraujama*), kaip įtvirtintoji Sprendime *Green Network*.

68. Vis dėlto galima teigti, kad geležinkelių reguliavimo institucijos funkcijos pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalį yra ne vien deklaratyvaus pobūdžio, nes ši institucija turi teisę imtis „tinkam[ų] priemon[ių] pašalinti pareiškėjų diskriminavimą, rinkos iškraipymą ir kitus nepageidaujamus šių rinkų pokyčius, ypač atsižvelgdama į 1 dalies a–j punktus“.

69. Remiantis šiuo argumentu, Direktyvoje 2012/34 geležinkelių reguliavimo institucijai suteikta teisė imtis veiksmų yra platesnė, nei numatytoji Direktyvoje 2009/72. Joje nustatyti įgaliojimai („ištaisyti“ ir „pašalinti“) yra ne vien deklaratyvaus pobūdžio ir apima vykdymo užtikrinimo įgaliojimus, pavyzdžiui, įgaliojimą nurodyti grąžinti infrastruktūros valdytojo neteisėtai surinktus mokesčius.

70. Vis dėlto nemanau, kad šių dviejų direktyvų skirtumai yra tokie dideli. Nagrinėjant Direktyvą 2009/72 matyti, kad reguliavimo institucijos sprendimų privalomumas elektros energijos sektoriuje taip pat buvo siejamas su galimybe užtikrinti jų vykdymą. Pavyzdžiui, jos 37 straipsnio 10 dalyje reguliavimo institucijai suteikti įgaliojimai „reikalauti, kad perdavimo ir skirstymo sistemos operatoriai prireikus pakeistų sąlygas, įskaitant <…> tarifus“. Tam tikrais atvejais ši institucija „turi teisę <…> nuspręsti, kokios atitinkamos kompensavimo priemonės bus taikomos“.

71. Manau, kad tokį svarbų sprendimą kaip tas, kuriuo pagal direktyvą reguliavimo institucijai suteikiama kompetencija nurodyti grąžinti sumas, nustatytas palaikant sutartinius santykius, gali priimti tik Sąjungos teisės aktų leidėjas. Kadangi direktyvoje nuostatų dėl šios kompetencijos nėra, turi būti taikomas Sprendimas *Green Network*.

[42] 2022 m. gegužės 3 d. Sprendimo *CityRail* (C-453/20, EU:C:2022:341) 56 punktas.

[43] Reguliavimo institucija šią kontrolės funkciją turi vykdyti ir tada, kai veiksmų ėmėsi pareiškėjui apskundus infrastruktūros valdytojo priimtus sprendimus (56 straipsnio 1 dalis), ir tada, kai veikia savo iniciatyva (56 straipsnio 2 dalis).

72. Nėra jokių kliūčių Sąjungos teisės aktų leidėjui nuspręsti, kad sužinojusi apie infrastruktūros valdytojo neteisėtai renkamus mokesčius reguliavimo institucija gali savo iniciatyva įpareigoti infrastruktūros valdytoją juos grąžinti, siekdama atkurti pažeistą teisinę tvarką [44]. Vis dėlto, kartoju, tokios nuostatos Direktyvoje 2012/34 nėra.

73. Kitaip tariant, nemanau, kad Direktyvoje 2012/34 valstybėms narėms yra numatyta pareiga užtikrinti, kad bet kuriuo atveju reguliavimo institucijai būtų suteikta teisė nurodyti grąžinti lėšas, ir juo labiau pareiga nustatyti, kad tik ji viena turi tokią teisę. *A priori* gali būti taikomos ir kitos sistemos, apimančios skirtingo pobūdžio institucijų (teisminių ir administracinių) koordinavimo mechanizmus [45].

74. Konkrečiai dėl Direktyvoje 2012/34 numatytų mokesčių Sprendime *CTL Logistics* pripažinta, kad jie gali būti grąžinami laikantis tame sprendime nustatytų sąlygų ir „taikant civilinės teisės nuostatas“ [46].

75. Taigi nagrinėjamas klausimas patenka į valstybių narių procesinės autonomijos taikymo sritį. Būtent valstybės narės turi pasirinkti: a) suteikti reguliavimo institucijoms įgyvendinimo kompetenciją, kad jos galėtų nurodyti grąžinti mokesčius, – ši kompetencija gali būti įgyvendinama kartu su civilinio teismo jurisdikcija; arba b) nustatyti, kad galima tik pareikšti ieškinį dėl grąžinimo civiliniuose teismuose, jeigu laikomasi Sprendime *CTL Logistics* numatytų sąlygų ir procedūros atitinka lygiavertiškumo bei veiksmingumo principus.

76. Žinoma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui tenka pareiga išaiškinti nacionalinę teisę siekiant nustatyti, kokia kompetencijos suteikimo sistema taikoma pagal ją. Nesiekdamas to padaryti vietoj šio teismo manau, kad iš tam tikros šalių pastabose ir teismo posėdyje pateiktos informacijos matyti, jog Vokietijos teisėje pripažįstama *Bundesnetzagentur* teisė įpareigoti grąžinti neteisėtai surinktus mokesčius.

77. Iš tiesų Vokietijos vyriausybė pažymėjo, kad pagal jos pateiktą *ERegG* aiškinimą reguliavimo institucija turi teisę nurodyti grąžinti lėšas, jeigu sprendimą priima vykdydama savo iniciatyva pradėtą procedūrą, bet ne tuo atveju, jeigu procedūra pradėta geležinkelio įmonės prašymu (pateikus skundą) [47].

[44] Kaip pažymėjo Norvegijos vyriausybė, mokesčių pripažinimas negaliojančiais ir nurodymas juos grąžinti yra kartu taikomos priemonės (rašytinių pastabų 29 punktas). Jos nuomone, neturi būti reikalaujama, kad siekdamos susigrąžinti nepagrįstai sumokėtą sumą geležinkelio įmonės pareikštų civilinius ieškinius, kurie ilgai nagrinėjami ir brangiai kainuoja.

[45] Teisingumo Teismas dėl Direktyvos 2009/72 yra nusprendęs, kad reguliavimo institucijos veiksmai, koordinuojami su kitomis nacionalinėmis institucijomis, nereiškia, jog tik viena iš šių institucijų „gali nurodyti grąžinti sumas, kurias elektros energijos įmonės nepagrįstai gavo iš galutinių vartotojų“. Sprendimo *Green Network* 26 punktas.

[46] Sprendimo *CTL Logistica* 97 punktas. Toje byloje nebuvo keliama klausimo, ar reguliavimo institucijos kompetencija yra platesnė už vien deklaratyvaus pobūdžio kompetenciją, nes kaip prielaidos ieškiniui civiliniame teisme pareikšti pakako, kad reguliavimo institucija buvo pripažinusi mokesčio neteisėtumą.

[47] Savo rašytinių pastabų 43 ir 44 punktuose Vokietijos vyriausybė skirtingas reguliavimo institucijos galimybes imtis veiksmų atsižvelgiant į tai, ar ji veikia savo iniciatyva, ar šalies prašymu, sieja atitinkamai su *ERegG* 67 ir 68 straipsnių turiniu. Per teismo posėdį atsakydama į prašymą patikslinti priežastis, pateisinančias tokį skirtumą, ji rėmėsi nacionalinės teisės aktų leidėjo diskrecija.

78. Nors man sunku suprasti, kodėl reguliavimo institucija šalies prašymu negali daryti to, ką gali daryti savo iniciatyva [48], kartoju, pagal Direktyvą 2012/34 suvienodinus tokius dvejopus veiksmus [49] klausimą galės išspręsti tik Vokietijos teismai, aiškindami savo nacionalinę teisę.

79. Be to, jeigu nacionalinės teisės aktų leidėjas nusprendžia suteikti reguliavimo institucijai kompetenciją įpareigoti infrastruktūros valdytoją grąžinti neteisėtai surinktus mokesčius, nematau priežasčių, kodėl turėtų būti taikomas skirtingas požiūris atsižvelgiant į tai, ar reguliavimo institucija ėmėsi veiksmų šalies prašymu, ar savo iniciatyva.

V. Išvada

80. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pateikti *Verwaltungsgericht Köln* (Kelno administracinis teismas, Vokietija) tokį atsakymą:

2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/34/ES, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė, 56 straipsnio 1, 6 ir 9 dalys

turi būti aiškinamos taip:

– pagal jas geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucija turi teisę tikrinti infrastruktūros valdytojo nustatytų mokesčių teisėtumą, įskaitant atvejus, kai baigėsi šių mokesčių galiojimo laikotarpis,

– peržiūrėdama mokesčius, kurių galiojimo laikotarpis baigėsi, reguliavimo institucija gali pripažinti juos negaliojančiais *ex tunc*; ši teisė negali būti iš jos atimta pagal nacionalinės teisės aktus,

– kiekviena valstybė narė turi nuspręsti, ar geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucija turi teisę nurodyti infrastruktūros valdytojui grąžinti mokesčius, kuriuos ji pripažino negaliojančiais; Direktyvos 2012/34 56 straipsnyje nei reikalaujama, nei draudžiama pasirinkti tokį sprendimą.

[48] Remdamasis Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 ir 2 dalimis neradau nuostatų, patvirtinančių, kad reguliavimo institucijos atliekamos patikros apimtis skiriasi priklausomai nuo to, ar ji veikia šalies prašymu, ar savo iniciatyva. Be to, reguliavimo institucijos funkcijų kumuliacija „reiškia, kad tuo atveju, jei <…> institucijai pateikiamas skundas, ši aplinkybė nedaro neigiamo poveikio tos institucijos kompetencijai prireikus savo iniciatyva *imtis atitinkamų priemonių, kad būtų pašalintas bet koks taikytinų teisės aktų pažeidimas*“. 2022 m. gegužės 3 d. Sprendimo *CityRail* (C-453/20, EU:C:2022:341) 61 punktas, kursyvu išskirta mano.

[49] Sprendimo *DB Station* 65 punkte konstatuota, kad „reguliavimo institucijai pavedama tuo pačiu metu veikti kaip skundų nagrinėjimo institucijai ir savo iniciatyva prižiūrėti, kaip geležinkelių sektoriaus subjektai taiko [Direktyvos 2001/14] numatytas taisykles. Pagal tos direktyvos 30 straipsnio 5 dalį [atitinkančią Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 9 dalį] ta institucija turi kompetenciją imtis visų reikiamų priemonių, kad būtų pašalinti tos direktyvos pažeidimai, prireikus – savo iniciatyva“. Tariamą sąvokų „ištaisyti“ ir „pašalinti“ skirtumą, kurį nurodo Vokietijos vyriausybė, švelnina tai, kad Teisingumo Teismas žodį „ištaisyti“ vartoja kalbėdamas apie veiksmą, kurio galima imtis savo iniciatyva.