Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 7 kwietnia 2022 r. [1]

Sprawa C-721/20

DB Station & Service AG
przeciwko
ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Artykuł 102 TFUE – Nadużycie pozycji dominującej – Dyrektywa 2001/14/WE – Artykuł 30 – Organ kontrolny kolei – Kontrola opłat w świetle prawa konkurencji – Podział kompetencji między sądy cywilne a organ kontrolny

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa dotyczy kolizji między, z jednej strony, zwieńczeniem linii orzecznictwa, wynikającej z wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, zwanego dalej „wyrokiem CTL Logistics", EU:C:2017:834), potwierdzonej wyrokiem z dnia 8 lipca 2021 r., Koleje Mazowieckie (C-120/20, zwanym dalej „wyrokiem Koleje Mazowieckie", EU:C:2021:553), potwierdzającej konieczność, przed wytoczeniem powództwa, sformułowania zastrzeżeń w przedmiocie opłat kolejowych przed organem kontrolnym ustanowionym na mocy art. 30 dyrektywy 2001/14/WE [2], a z drugiej strony, doktryną bezpośredniej skuteczności art. 102 TFUE [3], zgodnie z którą sądy krajowe są właściwe do bezpośredniego badania każdego zachowania które może stanowić nadużycie w rozumieniu tego przepisu, popełnionych przez zarządcę infrastruktury przy ustalaniu tych opłat.

2. W szczególności Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie, Niemcy) zmierza zasadniczo do ustalenia, czy, a jeśli tak, to na jakich warunkach, sądy cywilne mogą kontrolować kwotę opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej na podstawie art. 102 TFUE.

[1] Język oryginału: francuski.

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

[3] Wyroki : z dnia 30 stycznia 1974 r., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:6, pkt 14–16) ; z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 38).

3. Wniosek ten został złożony w kontekście sporu między ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (zwaną dalej „spółką ODEG"), niemieckim przedsiębiorstwem infrastruktury kolejowej, a DB Station & Service (zwaną dalej „spółką DB Station & Service"), która zarządza około 5400 dworcami i stacjami kolejowymi w Niemczech w przedmiocie zwrotu opłat uiszczonych przez spółkę ODEG za korzystanie z dworców i stacji [4] obsługiwanych przez spółkę DB Station & Service w okresie od listopada 2006 r. do grudnia 2010 r.

II. Postępowanie główne, postępowanie przed Trybunałem i pytania prejudycjalne

4. Spółka DB Station & Service jest spółką zależną Deutsche Bahn AG (zasiedziałego operatora kolejowego w Niemczech), obsługującą dworce i stacje kolejowe w tym państwie członkowskim. Warunki korzystania z tych obiektów są określane w umowach ramowych zawieranych z przedsiębiorstwami kolejowymi. Każde konkretne wykorzystanie tych obiektów jest następnie regulowane oddzielną umową. Wysokość opłat jest ustalana na podstawie cennika stacji, opracowanego przez spółkę DB Station & Service, z podziałem na kategorie i kraje związkowe.

5. Spółka ODEG jest przedsiębiorstwem transportu kolejowego, które korzysta z infrastruktury spółki DB Station & Service w ramach swojej działalności polegającej na świadczeniu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich [5]. W tym celu oba przedsiębiorstwa zawarły umowę ramową.

6. W dniu 1 stycznia 2005 r. spółka DB Station & Service wprowadziła nowy cennik, określony skrótem „SPS 05". Zdaniem spółki ODEG cennik ten spowodował wzrost opłat za infrastrukturę, które uiszczała warunkowo z zastrzeżeniem, że nie zgadzała się z tym wzrostem.

7. Decyzją z dnia 10 grudnia 2009 r. Bundesnetzagentur (federalna agencja ds. sieci, Niemcy, zwana dalej „agencją"), jako właściwy organ kontrolny, stwierdziła nieważność SPS 05, utrzymując jego obowiązywanie do dnia 1 maja 2010 r., aby umożliwić stosowanie nowego cennika począwszy od tej daty. W tej samej decyzji agencja wezwała skarżących do wniesienia powództwa do sądu cywilnego w celu uzyskania zwrotu wypłaconych już nadwyżek [6].

8. Spółka DB Station & Service zaskarżyła tę decyzję. W dniu 23 marca 2010 r. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (wyższy sąd administracyjny Nadrenii Północnej-Westfalii, Niemcy) nadał tej skardze skutek zawieszający. Do dnia złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie sąd ten nie wydał jeszcze orzeczenia co do istoty sprawy.

9. W kilku powództwach wniesionych do Landgericht Berlin (sądu krajowego w Berlinie, Niemcy) spółka ODEG domagała się zwrotu opłat uiszczonych w okresie od listopada 2006 r. do grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim opłaty te przekraczają kwotę, która byłaby należna zgodnie z poprzednio obowiązującym cennikiem, a mianowicie opłatę określoną w SPS 99. Landgericht Berlin (sąd krajowy w Berlinie) uwzględnił te roszczenia powołując się na zasadę słuszności na

[4] Punkt 2 załącznika II do dyrektywy 2001/14 obejmuje dostęp do torów w celu obsługi urządzeń i świadczonych usług, w tym do stacji pasażerskich, ich budynków i innych urządzeń.

[5] Ze wszystkich informacji dostępnych Trybunałowi jasno wynika, że miejsca przeznaczenia proponowane przez spółkę ODEG są ograniczone do Niemiec. Jednakże niekoniecznie stanowi to przeszkodę w stosowaniu art. 102 TFUE. W tym względzie zob. *Wytyczne dotyczące pojęcia wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi zawartego w art. 81 i 82 traktatu* (Dz.U. 2004, C 101, s. 81).

[6] Federalna agencja ds. sieci, *Decyzja w sprawie cen stacji DB Station&Service AG*, 10.12.2009, nr akt 705–07–038, s. 22.

podstawie § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeks cywilne zwany dalej „BGB”) [7], który pozwala sędziemu przywrócić równowagę kontraktową. Spółka DB Station & Service odwołała się do Kammergericht Berlin (wyższego sądu krajowego w Berlinie, Niemcy), który połączył poszczególne sprawy postanowieniem z dnia 30 listopada 2015 r.

10. W międzyczasie, w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i w kontekście podobnego sporu przed sądami cywilnymi, Trybunał orzekł w sprawie CTL Logistics, że kontrola przez sądy powszechne słusznego charakteru opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej nie może odbywać się niezależnie od nadzoru właściwego organu kontrolnego, w zakresie w jakim kontrola metod obliczania i wysokości opłat w świetle dyrektywy 2001/14 należy do wyłącznej kompetencji organu kontrolnego kolei ustanowionego w art. 30 tej dyrektywy [8].

11. W następstwie tego wyroku żądania zwrotu zostały ponownie przedstawione federalnej agencji ds. sieci. Decyzją z dnia 11 października 2019 r. agencja odrzuciła skargi różnych przedsiębiorstw kolejowych, w których żądały one przeprowadzenia kontroli legalności SPS 05 a posteriori w celu zwrotu nadwyżki opłat – jako niedopuszczalne z tytułu przedawnienia roszczeń [9]. Decyzja to jest przedmiotem skargi, która w chwili złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie była nadal zawisła przed Verwaltungsgericht Köln (sądem administracyjnym w Kolonii, Niemcy).

12. Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie) uważa, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu zależy od wykładni dyrektywy 2001/14, która ma zastosowanie tak ze względu na czas jak i przedmiot spotu.

13. W szczególności sąd zastanawia się, czy wnioski płynące z wyroku CTL Logistics mają zastosowanie mutatis mutandis do kontroli tych samych opłat na podstawie art. 102 TFUE i krajowego prawa konkurencji, zakazującego nadużywania pozycji dominującej. Po wydaniu wyroku w sprawie CTL Logistics to ta podstawa prawna ma obecnie decydujące znaczenie w postępowaniu odwoławczym w sporze w postępowaniu głównym.

14. Sąd ten wskazuje, że wiele niemieckich sądów cywilnych udzieliło na to pytanie odpowiedzi twierdzącej. Uznały, że zasady określone w wyroku CTL Logistics stoją na przeszkodzie orzekaniu w sprawie powództw o zwrot przed podjęciem ostatecznej decyzji w tej sprawie przez właściwy organ kontrolny. Z kolei w wyroku z dnia 29 października 2019 r. „Trassenentgelte” (opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej) [10], Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) stwierdził, że stosowanie art. 102 TFUE przez sądy cywilne jest możliwe bez konieczności wydania ostatecznej decyzji przez organ kontrolny.

15. Zdaniem sądu odsyłającego istnieją uzasadnione powody, aby odstąpić od stanowiska niemieckiego najwyższego sądu cywilnego.

7 Paragraf 315 BGB, zatytułowany „Określenie świadczenia przez jedną ze stron”, przewiduje w ust. 1 i 3:
„(1) Jeżeli świadczenie ma być określone przez jedną ze stron zawierających umowę, to w razie wątpliwości należy założyć, że to określenie powinno być dokonane w formie uznaniowej decyzji według zasady słuszności.
[…]
(3) Jeżeli określenie ma być dokonane ex aequo et bono, to dokonane określenie jest dla drugiej strony wiążące tylko wtedy, gdy jest zgodne z zasadą słuszności. Jeśli nie jest ono zgodne z zasadą słuszności, to określenie dokonywane jest w drodze wyroku […]”.

8 Wyrok CTL Logistics, pkt 84 i 86.

9 *Decyzja nr BK10-19-0011 E* Federalnej agencja ds. sieci z dnia 11 października 2019 r.

10 KZR 39/19, DE:BGH:2019:291019UKZR39.19.0.

16. Przede wszystkim, jeśli wyrok CTL Logistics dotyczył niezgodności kontroli słuszności przewidzianej w niemieckim prawie cywilnym z dyrektywą 2001/14, jego uzasadnienie można by przenieść na grunt stosowania prawa konkurencji przez sądy cywilne. Interwencja tych ostatnich, niezależnie od organu kontrolnego, mogłaby bowiem stworzyć sytuację nierówności, umożliwiając niektórym przewoźnikom kolejowym uiszczenie niższych opłat za infrastrukturę. Taka korzyść byłaby sprzeczna z głównym celem dyrektywy 2001/14, którym jest zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej, a tym samym umożliwienie uczciwej konkurencji. Kontrola przez sądy cywilne stanowiłaby ponadto naruszenie wyłącznej kompetencji organu kontrolnego.

17. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału sądy krajowe są zobowiązane do bezpośredniego stosowania art. 102 TFUE. Trybunał nie rozstrzygnął jeszcze, czy obowiązek ten ma zastosowanie również w przypadkach, gdy za nadzór nad opłatami odpowiada organ kontrolny, którego decyzje podlegają kontroli sądowej.

18. Wreszcie w wyroku z dnia 1 września 2020 r., znanym jako „Stationspreissystem II”[11], Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) orzekł, że art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14 nie daje organowi kontrolnemu uprawnień do podejmowania decyzji w sprawie już uiszczonych opłat, a tym bardziej do nakazania ich zwrotu. Sąd ten wywiódł stąd, że kontrola nadużyć na podstawie art. 102 TFUE nie narusza uprawnień organu kontrolnego, ponieważ kontrola ta ogranicza się do przyznania odszkodowań za zachowania przedsiębiorstw w przeszłości.

19. Sąd odsyłający uważa jednak, że taka analiza prawa Unii jest błędna. Po pierwsze, żaden element dyrektywy 2001/14 nie może potwierdzać wykładni, zgodnie z którą organ kontrolny decyduje jedynie *pro futuro*. Po drugie, art. 102 TFUE umożliwiłby przyjmowanie decyzji stwierdzających nieważność aktów lub nakazujących zaprzestanie zachowania. Co więcej, nawet zwrot opłat pobranych w przeszłości mógłby prowadzić do zakłócenia konkurencji i kolidować z celami dyrektywy 2001/14. Zdaniem sądu odsyłającego względy te wskazują, że Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) powinien był zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi w tym zakresie.

20. W tych okolicznościach Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy sytuacja, w której krajowe sądy cywilne badają, w każdym indywidualnym przypadku i niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ kontrolny, wysokość nałożonych opłat zgodnie z kryteriami określonymi w art. 102 TFUE lub w krajowym prawie antymonopolowym, jest zgodna z [dyrektywą 2001/14], a w szczególności z jej przepisami dotyczącymi niezależności zarządzania przedsiębiorstwem infrastrukturalnym (art. 4), zasad ustalania opłat (art. 7 do 12) i zadań organu kontrolnego (art. 30)?

2) W przypadku udzielenia [na pytanie pierwsze] odpowiedzi twierdzącej: czy kontrola nadużyć przeprowadzana przez krajowe sądy cywilne zgodnie z kryteriami określonymi w art. 102 TFUE lub w krajowym prawie antymonopolowym jest zgodna z prawem i wymagana także wtedy, gdy przedsiębiorstwa kolejowe mają możliwość wystąpienia o przeprowadzenie kontroli słusznego charakteru opłat uiszczanych do właściwego organu

[11] Wyrok z dnia 1 września 2020 r. (KZR 12/15,:DE:BGH:2020:010920UKZR12.15.0).

kontrolnego? Czy krajowe sądy cywilne są zobowiązane do oczekiwania na decyzję organu kontrolnego w tej sprawie, a w przypadku zakwestionowania tej decyzji przed sądem – na uzyskanie przez nią ostatecznego charakteru?”.

21. Uwagi na piśmie złożyły spółki DB Station & Service i ODEG oraz Komisja Europejska.

III. Analiza

22. W swoich dwóch pytaniach, które przeanalizuję łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia czy dyrektywę 2001/14 należy interpretować w ten sposób, że niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ kontrolny sądy cywilne są właściwe do rozpoznania, w świetle art. 102 TFUE, roszczeń przedsiębiorstwa transportu kolejowego dotyczących zwrotu nadwyżki nienależnie uiszczonych opłat.

23. Głównym powodem, dla którego sąd odsyłający ma wątpliwości co do swojej właściwości w postępowaniu głównym, jest wykładnia dokonana przez Trybunał w sprawie CTL Logistics i potwierdzona w sprawie Koleje Mazowieckie (zwana dalej „linią orzecznictwa”), zgodnie z którą dyrektywa 2001/14 przyznaje organowi kontrolnemu wyłączną właściwość w zakresie opłat ustalonych przez operatora sieci kolejowej, uniemożliwiając tym samym krajowym sądom cywilnym orzekanie w przedmiocie zgodności tych opłat z prawem.

24. Na pytanie postawione w tej sprawie można odpowiedzieć na kilka sposobów. Pierwsza możliwość polega na zastosowaniu linii orzecznictwa do kwestii właściwości sądów krajowych w zakresie rozpatrywania roszczeń sformułowanych na podstawie art. 102 TFUE. Zastosowanie takiego rozwiązania prowadziłoby do wniosku, że sądy krajowe nie mogą orzekać o ważności opłat kolejowych, ponieważ stanowiłoby to wkroczenie w zakres wyłącznych kompetencji organu kontrolnego. Jak wyjaśnię (A), nie uważam, aby takie rozwiązanie było zgodne z orzecznictwem dotyczącym jurysdykcji sądów, wynikającym z bezpośredniej skuteczności art. 102 TFUE.

25. Druga możliwość jest taka, że sądy krajowe orzekające na podstawie art. 102 TFUE posiadają niezależną jurysdykcję do orzekania w przedmiocie opłat. Aby dojść do takiego wniosku, należałoby odróżnić sytuację zaistniałą w niniejszej sprawie od okoliczności, które wystąpiły w sprawach CTL Logistics i Koleje Mazowieckie. Jak wyjaśnię, jestem zdania, że takie rozróżnienie nie jest racjonalnie możliwe (B). Sugerowałbym zatem, aby Trybunał ponownie rozważył tę linię orzecznictwa (C). Wreszcie rozważę drugą części pytań sądu odsyłającego (D).

A. Transponowanie istniejącej linii orzecznictwa w przypadku powołania się na art. 102 TFUE

26. Zgodnie z omawianym orzecznictwem Trybunał uznał, że organ kontrolny, ustanowiony na mocy art. 30 dyrektywy 2001/14, posiada wyłączne kompetencje do orzekania w sprawie opłat nakładanych przez zarządcę infrastruktury. Stwierdził zatem, że bezpośrednie stosowanie przez sąd krajowy przepisów kolejowych dotyczących opłat naruszyłoby wyłączną kompetencję tego organu kontrolnego [12].

[12] Zobacz podobnie wyrok CTL Logistics, pkt 84, 86; a także wyrok Koleje Mazowieckie, pkt 53, 54.

27. Transpozycja wykładni wynikającej z tej linii orzecznictwa w przypadku powołania się na art. 102 TFUE prowadzi do wniosku, że sąd cywilny orzekający na podstawie art. 102 TFUE nie może również rozstrzygać o ważności opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury. Spółka DB Station & Service wydaje się zgadzać się z tym rozwiązaniem.

28. Kwestia czy opłata została rzeczywiście nałożona przez zarządcę sieci z naruszeniem przepisów dotyczących tych opłat, określonych w rozdziale II dyrektywy 2001/14, jest niezbędnym krokiem w kierunku podjęcia decyzji o rekompensacie (jakoby) nienależnie uiszczonych opłat. Zobowiązanie sądu krajowego, orzekającego w przedmiocie powództwa o odszkodowanie, do zwrócenia się do innego organu o rozstrzygnięcie wnioskowania o zakresie swobody decyzyjnej, wydaje się sprzeczne z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym bezpośredniej skuteczności art. 102 TFUE [13]. Zgodnie z tym orzecznictwem, które ustawodawca uwzględnił w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 [14], sądy krajowe są uprawnione do stosowania art. 81 i 82 WE (obecnie art. 101 i 102 TFUE) niezależnie i równolegle z Komisją Europejską i krajowymi organami ochrony konkurencji.

29. Można by wyobrazić sobie system, w którym niezależny organ kontrolny byłby uprawniony do rozstrzygania sporów między zarządcą sieci a operatorem kolejowym dotyczących opłat oraz do przyznawania skutecznych środków naprawczych [15]. W takim przypadku nałożenie obowiązku proceduralnego polegającego na próbie rozstrzygnięcia sporu przed takim organem kontrolnym przed wniesieniem sprawy do sądu nie byłoby, moim zdaniem, koniecznie sprzeczne z pojęciem skutku bezpośredniego w art. 102 TFUE. Takie rozwiązania istnieją w wielu obszarach systemów prawnych państw członkowskich, a także w UE [16].

30. Jednak w większości tych przypadków organ, do którego wnioskodawca powinien się zwrócić przed wniesieniem sprawy do sądu, jest uprawniony do przyznania temu wnioskodawcy prawa, o którego się domaga.

31. Nie wydaje się, aby było tak w niniejszej sprawie.

32. Organ kontrolny ma ograniczoną kontrolę, która nie obejmuje ogólnej kompetencji do rozstrzygania sporów [17]. W każdym razie wydaje się, że organ ten nie może rozpatrywać roszczeń pieniężnych, takich jak te, których przedmiotem jest uzyskanie odszkodowania [18].

33. Jest to pierwszy powód, dla którego uważam, że transpozycja linii orzecznictwa nie jest zgodna z bezpośrednim skutkiem art. 102 TFUE.

[13] Zobacz przypis 3 niniejszej opinii.

[14] Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 [WE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1).

[15] W sektorach energii elektrycznej lub telekomunikacji odpowiednie instrumenty przewidują, że krajowe organy kontrolne są odpowiedzialne za zapewnienie rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami [zob. art. 5 ust. 1 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (Dz.U. 2018, L 321, s. 36) oraz art. 59 ust. 3 lit. e), ust. 5 lit. b) i ust. 6 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. 2019, L 158, s. 125)].

[16] Jest tak w przypadku art. 91 ust. 2 regulaminu pracowniczego, zgodnie z którym odwołanie do właściwych sądów Unii jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy sprawa została najpierw przekazana organowi powołującemu. Zobacz w tej kwestii moja opinia w sprawie Komisja/Missir Mamachi di Lusignano (C-54/20 P, EU:C:2021:1025).

[17] Uprawnienia organu kontrolnego reguluje art. 30 dyrektywy 2001/14.

[18] Zobacz decyzja cytowana w przypisie 6 do niniejszej opinii. Tym samym wydaje się, że organ kontrolny sam reprezentuje swój urząd w taki sposób, ponieważ bezsporne jest, że organ ten zachęcał przewoźników kolejowych do kierowania części pieniężnej ich roszczeń do sądów cywilnych.

34. Drugim powodem, dla którego nie jest pożądane uzależnienie kontroli sądowej na podstawie art. 102 TFUE od uprzedniej ostatecznej decyzji organu kontrolnego (który obejmuje również organy kontroli sądowej tej decyzji), jest to, że mogłoby to, w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie, prowadzić do naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej.

35. Prawdą jest, że art. 30 ust. 5 dyrektywy 2001/14 stanowi, że „organ kontrolny ma obowiązek podjęcia decyzji co do wszelkich skarg oraz podjęcia działań służących naprawie sytuacji *w terminie wynoszącym maksymalnie dwa miesiące od* otrzymania wszystkich informacji”[19]. Należy jednak zauważyć, że termin ten został znacznie przekroczony, a postępowania wszczęte ponad dziesięć lat temu nadal nie zostały zakończone.

36. Rozumiem konieczność zachowania skuteczności roli regulacyjnej organu kontrolnego. Niemniej wymogi zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w rozsądnym terminie[20] są równie przekonujące i przemawiają za równoległym uznaniem[21] jurysdykcji sądów krajowych w okolicznościach takich jak te, które są przedmiotem postępowania głównego.

37. Mając na względzie całość powyższych rozważań uważam, że wykładnia dyrektywy 2001/14 wynikająca z wyroków w sprawach CTL Logistics i Koleje Mazowieckie nie powinna być transponowana do okoliczności rozpatrywanych w postępowaniu głównym, a jej rozszerzanie nie jest pożądane.

B. Rozróżnienie istniejącej linii orzecznictwa jurysdykcji, która wykazała bezpośrednią skuteczność art. 102 TFUE

38. Zgodnie z drugim rozwiązaniem dyrektywę 2001/14 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie wydaniu przez sąd krajowy orzeczenia na podstawie art. 102 TFUE w przedmiocie ważności lub nieważności opłat kolejowych.

39. Spółka ODEG i Komisja Europejska wydają się zgadzać z tym stanowiskiem.

40. Rozwiązanie to wymaga jednak odróżnienia niniejszej sprawy od okoliczności leżących u podstaw spraw CTL Logistics i Koleje Mazowieckie.

41. O ile bowiem nowa sprawa wydaje się co do zasady podobna pod względem istotnych okoliczności prawnych do sprawy, na gruncie której powołano do życia zasadę, to w istocie konieczne jest zastosowanie tej samej zasady w tej nowej sprawie. Jeśli mimo wszystko chce się uniknąć stosowania tej zasady, trzeba poszukać jakiegoś punktu, który uzasadniałby odróżnienie pierwszej sprawy od drugiej[22].

42. W niniejszej sprawie przewoźnik kolejowy (spółka ODEG) domagał się w postępowaniu sądowym odszkodowania z tytułu opłat, które uiścił na rzecz operatora sieci, ale które uznał za nienależne, ponieważ opłaty te zostały rzekomo nałożone z naruszeniem obowiązującego prawa. W pierwszej instancji przewoźnik kolejowy – spółka ODEG zażądała zwrotu różnicy między

[19] Wyróżnienie moje.

[20] Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld i Österreichische Gesundheitskasse (Termin przedawnienia) (C-219/20, EU:C:2022:89, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

[21] Takie równoległe uznanie pozwala także uniknąć sytuacji, w której kontrola sądowa jest jedynym środkiem odwoławczym.

[22] Zobacz T. Tridimas, Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt?, w: J. Dickinson, P. Eleftheriadis (ed.), *Philosophical Foundations of EU Law*, OUP, Oxford, 2012 r., s. 307–330; M. Jacobs, *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice*, CUP, Cambridge, 2014 r., s. 127 i nast.

starym a nowym podatkiem, który uznała za nieważny [23]. Podstawa takiego działania – § 315 BGB – została zastąpiona rozpatrywanym przepisem art. 102 TFUE (w następstwie wyroku CTL Logistics i zmian ustawodawstwa niemieckiego) [24], a przedmiotem powództwa jest odtąd roszczenie odszkodowawcze (zamiast żądania zwrotu). Co więcej, *istota* żądania sformułowanego przez skarżącą w postępowaniu głównym nie różniła się pomiędzy pierwszą instancją a podstawą odwołania, a mianowicie zwrot tej nadwyżki. Zmienił się jedynie przepis powołany na poparcie skargi, ponieważ art. 102 TFUE zastąpił od tego czasu § 315 BGB.

43. Żądanie złożone przez skarżącą w sprawie CTL Logistics było również oparte na § 315 BGB i dotyczyło zwrotu różnicy między starą a nową opłatą (z 2005 r.), ponieważ ta ostatnia została uznana za nieuczciwą. W sprawie Koleje Mazowieckie żądanie miało ten sam charakter. Skarżąca domagała się odszkodowania zarówno od państwa, jak i od operatora sieci za zezwolenie na narzucenie ceny rzekomo sprzecznej z zasadami dyrektywy 2001/14. Podstawą tego roszczenia była odpowiedzialność państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań wynikających z prawa UE w sprawach Francovich [25] i Brasserie du pêcheur [26]. Polskie ustawodawstwo mające zastosowanie w tej sprawie również przewidywało surowszą odpowiedzialność niż odpowiadający mu przepis Unii.

44. We wszystkich trzech przypadkach, niezależnie od podstawy prawnej powództwa, do sądów krajowych wpłynęły roszczenia o przywrócenie stanu poprzedniego lub odszkodowanie, które wymagały wypowiedzenia się na temat ważności opłat przewidzianych w umowie o korzystanie z sieci kolejowej.

45. Ponadto niezależnie od sposobu, w jaki opłaty zostały zakwestionowane, zastosowanie miały przepisy w dziedzinie konkurencji w sektorze kolejowym.

46. Z tych powodów, moim zdaniem, sprawa w postępowaniu głównym nie wyróżnia się na podstawie swych okoliczności, które były istotne dla wykładni dyrektywy 2001/14 w linii orzecznictwa. Niezależnie bowiem od tego, czy spojrzymy na problem z jednej czy z drugiej strony, w końcu te trzy sprawy dotyczą roszczenia o odszkodowanie pieniężne z tytułu nienależnie wypłaconej nadwyżki opłat. Ponadto, we wszystkich rozpatrywanych sprawach zasadność tego roszczenia zależała od tego, czy opłata została nałożona zgodnie z dyrektywą 2001/14, czy też nie.

47. Biorąc pod uwagę podobieństwo istotnych okoliczności, jakie inne czynniki mogłyby uzasadniać wyróżnienie niniejszej sprawy w celu utrzymania dotychczasowej linii orzecznictwa?

48. Wyrok CTL Logistics może być uzasadniony z powodów specyficznych dla tej sprawy. Sąd krajowy był uprawniony na mocy § 315 BGB do orzekania *ex aequo et bono* oraz do samodzielnego ustalania słusznego charakteru opłaty.

49. Trybunał wyjaśnił w tym wyroku, że ten przepis krajowy, kładąc nacisk wyłącznie na racjonalność ekonomiczną indywidualnej umowy, nie uwzględnia okoliczności, że tylko opłaty ustalone na podstawie jednolitych kryteriów mogą zapewnić realizację polityki taryfowej

[23] Należy przypomnieć, że organ kontrolny zdecydował, że cennik z 2005 r. był rzeczywiście sprzeczny z wymogami dyrektywy 2011/14. Decyzja ta została jednak zaskarżona przez spółkę DB Station & Service, a sąd nie wydał jeszcze ostatecznego orzeczenia. W tym względzie zob. pkt 8 niniejszej opinii.

[24] Zobacz w tym względzie pkt 13 niniejszej opinii.

[25] Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428).

[26] Wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79).

przewidzianej w dyrektywie 2001/14 [27]. W związku z tym można było argumentować, że ta szczególna procedura przewidziana w prawie krajowym zagroziła skuteczności dyrektywy, dając sądom krajowym prawo do rozstrzygania o tym, jakie kwoty opłat byłyby słuszne w poszczególnych przypadkach. Takie uprawnienie mogłoby zostać uznane za niezgodne [28] z systemem ustalania opłat za korzystanie z sieci kolejowej przewidzianym w dyrektywie i podlegać weryfikacji organu kontrolnego.

50. Ten ewentualny nadmiar właściwości sądów krajowych na podstawie § 315 BGB w stosunku do kompetencji organu kontrolnego na podstawie dyrektywy 2001/14 został jednak wyeliminowany przez ustawodawcę niemieckiego, który wyłączył stosowanie § 315 BGB do porozumień między zarządcą sieci a operatorami kolejowymi [29].

51. Gdyby zatem sprawa CTL Logistics ograniczała się do szczególnej sytuacji sądów, które orzekają *ex aequo et bono* i są uprawnione do ustanawiania słusznej opłaty w poszczególnych przypadkach, mogłoby to odróżnić okoliczności sprawy CTL Logistics od okoliczności niniejszej sprawy.

52. Jednak nie tylko uzasadnienie wyroku CTL Logistics sugeruje bardziej ogólne zastosowanie, ale ograniczenie linii orzecznictwa wydaje mi się trudne do pomyślenia od czasu ogłoszenia wyroku Koleje Mazowieckie. Ten ostatni wyrok powtórzył stanowisko zapoczątkowane wyrokiem CTL Logistics, zgodnie z którym tylko organ kontrolny może unieważnić opłaty i rozszerzyła je na przypadki postępowań sądowych dotyczących odpowiedzialności państwa za nieprawidłową transpozycję dyrektywy 2001/14.

53. W sprawie Koleje Mazowieckie, sąd krajowy stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia, czy krajowa transpozycja dyrektywy 2001/14, umożliwiająca ustalenie opłaty, którą skarżąca uważała za niezgodną z prawem, była zgodna z tą dyrektywą [30]. Pomimo odmiennego kontekstu wyroku CTL Logistics, Trybunał uznał, że orzecznictwo to ma pełne zastosowanie w rozpatrywanej sprawie [31]. Wynikało to z faktu, że główne uzasadnienie odmowy kompetencji sądu krajowego do orzekania o ważności opłat było takie samo, a mianowicie ewentualna rozbieżność orzeczeń sądów krajowych [32].

54. Możliwość wystąpienia rozbieżności w decyzji w sprawie zgodności opłat z dyrektywą 2001/14 istnieje jednak również w przypadkach rozstrzyganych na podstawie art. 102 TFUE.

[27] Wyrok CTL Logistics, pkt 74. Nie przekonuje mnie jednak ten argument, ponieważ sąd cywilny orzekający w sprawie uczciwości ceny nie mógł pominąć zasady ustalania opłat przewidzianej w dyrektywie 2001/14. Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, pkt 39–41).

[28] Nie należy jednak zapominać, że uprawnienia te są ograniczone przez obowiązek stosowania przez sędziego krajowego dyrektywy 2001/14. W tym względzie zob. pkt 71 niniejszej opinii.

[29] Ta zmiana legislacyjna nastąpiła po wielu kontrowersjach akademickich i politycznych w Niemczech. Jak wynika z pkt 13 opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901), „[w]ydaje się, że dyskusja krajowa wywołana przez ten nurt orzeczniczy przerodziła się w prawdziwy konflikt instytucjonalny, co potwierdza między innymi wyrażona przez Bundesrat (radę federalną, Niemcy) dezaprobata dla propozycji zawartej w projekcie ustawy zmieniającej przepisy regulacyjne dotyczące kolei i transponującej dyrektywę 2001/14, aby w sposób wyraźny wyłączyć stosowanie § 315 BGB z zakresu stosowania tych przepisów". Ostatecznie wydaje się (ponieważ rząd niemiecki nie uczestniczył w tym postępowaniu), że ustawodawca niemiecki interweniował w celu stwierdzenia, że § 315 BGB nie ma zastosowania do sytuacji takiej jak ta, która jest przedmiotem postępowania głównego (pkt 14 opinii).

[30] Sąd krajowy miał rozstrzygnąć o ważności opłaty, biorąc pod uwagę wyrok Trybunału stwierdzający, że państwo polskie nie dokonało transpozycji przedmiotowej dyrektywy (wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Polska, C-512/10, EU:C:2013:338).

[31] Wyrok Koleje Mazowieckie, pkt 52.

[32] W przedmiocie tego argumentu zob. pkt 64 i nast. niniejszej opinii.

55. Drugim głównym uzasadnieniem, zgodnym z wcześniejszym orzecznictwem, było to, że sądy krajowe rozstrzygają indywidualne sprawy, co mogłoby równie łatwo doprowadzić do sytuacji, w której przewoźnik, któremu przyznano odszkodowanie, uzyskałby z konieczności przewagę nad swoimi konkurentami, którzy nie wystąpili z takim powództwem [33].

56. Również ten zarzut dotyczy w równym stopniu sporów, w których sądy krajowe orzekają na podstawie art. 102 TFUE.

57. Nie wydaje się zatem możliwe uznanie niniejszej sprawy za odmienną od spraw z poprzedniej linii orzecznictwa na tej podstawie, że główne uzasadnienia przedstawione w tamtych sprawach nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

58. Wreszcie, wyrok Koleje Mazowieckie ograniczył również możliwość wyróżnienia wyroku CTL Logistics za pomocą logiki hierarchii norm. Chociaż można by argumentować, że niniejsza sprawa wyróżnia się wyższością art. 102 TFUE jako podstawy prawnej, na której sąd krajowy ma orzekać o ważności opłat, odpowiedzialność państwa członkowskiego będąca przedmiotem sporu w sprawie Koleje Mazowieckie również wynika z prawa pierwotnego, a mianowicie bezpośredniego skutku prawa Unii i obowiązku lojalnej współpracy.

59. Wydaje się zatem, że trudno jest odróżnić niniejszą sprawę od poprzedniej linii orzecznictwa na podstawie okoliczności, w jakich do nich doszło oraz praw, których strony chciały dochodzić. Trudno jest również odróżnić tą sprawę na podstawie niemożności zastosowania tych samych uzasadnień do interpretacji dyrektywy 2001/14 w tym sensie, że przyznaje ona wyłączną kompetencję organowi kontrolnemu do decydowania o ważności opłat. Wreszcie, rozróżnienie to nie może opierać się na hierarchii norm przyznających sądom krajowym uprawnienia do decydowania o ważności zarzutów.

60. To prowadzi mnie do trzeciego rozwiązania.

C. Ponowne przeanalizowanie istniejącej linii orzecznictwa

61. Linia orzecznictwa w wyrokach CTL Logistics i Koleje Mazowieckie nie powinna być przenoszona na okoliczności niniejszej sprawy, ani też nie jest możliwe odróżnienie tej linii od okoliczności niniejszej sprawy.

62. Biorąc wszystko pod uwagę, wydaje mi się zatem konieczne zaproponowanie Trybunałowi trzeciego rozwiązania, polegającego na ponownym rozważeniu rzeczonej linii orzecznictwa, nie tylko w przypadku powołania się na art. 102 TFUE, ale także – dla zachowania jednolitości i zgodnie z art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 – niezależnie od podstawy prawnej roszczenia „wnioskodawcy” w rozumieniu tego przepisu.

63. Moim zdaniem nie ma powodu, by interpretować dyrektywę 2001/14 w ten sposób, że przyznaje ona organowi kontrolnemu wyłączne uprawnienie do oceny ważności opłat. Dzieje się tak, ponieważ prawo Unii zawiera mechanizmy zapobiegające ryzyku rozbieżności (1) oraz ponieważ taka wyłączność uprawnień nie wydaje się wynikać z systemu przewidzianego w dyrektywie 2001/14 (2).

[33] Wyroki: CTL Logistics, pkt 95; Koleje Mazowieckie, pkt 51.

1. Unikanie ryzyka rozbieżności

64. Głównym uzasadnieniem zaproponowanym przez Trybunał w sprawie CTL Logistics, a następnie powtórzonym w sprawie Koleje Mazowieckie, było ryzyko rozbieżności w interpretacji opłat kolejowych, które mogłyby wynikać z różnych orzeczeń krajowych sądów cywilnych. Uznano, że ewentualna rozbieżność jest sprzeczna z celem dyrektywy 2001/14 i powodami powołania organu kontrolnego.

65. Argument ten został podjęty w wielu orzeczeniach krajowych, na które powołuje się sąd odsyłający, a także został uwzględniony przez spółkę DB Station & Service w uwagach przedstawionych Trybunałowi. Wszyscy przyjęli ten argument i przenieśli go na sytuacje, w których decyzje należało wydać na podstawie art. 102 TFUE.

66. Czy to ryzyko rozbieżności jest rzeczywiście tak duże i czy jest inaczej w sytuacji, gdy właściwość sądu opiera się na § 315 BGB, na odpowiedzialności państwa członkowskiego lub na art. 102 TFUE?

67. Choć nie da się całkowicie wykluczyć występowania takich rozbieżności w interpretacji konkretnych przepisów i ich zastosowania do każdego stanu faktycznego, należy pamiętać, że ewentualne występowanie rozbieżności jest częścią procesu integracji regionalnej, takiej jak w Unii Europejskiej.

68. Nie chodzi więc o to, czy mogą pojawić się rozbieżności, ale o to, czy istnieją rozwiązania w zakresie kontroli i koordynacji, które zapobiegałyby utrwalaniu i powielaniu takich rozbieżności.

69. W tym względzie obowiązek stosowania prawa Unii przez sądy krajowe, w połączeniu z orzeczeniem w trybie prejudycjalnym ustanowionym w art. 267 TFUE, został przewidziany w traktatach w celu zapewnienia niezbędnej jednolitości prawa Unii. Niniejsza sprawa, a wcześniej wyroki CTL Logistics i Koleje Mazowieckie, stanowią doskonałą ilustrację skuteczności mechanizmu art. 267 TFUE, ponieważ w tych sprawach zostały złożone wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym.

70. Wydaje mi się zatem, że ryzyko, iż interwencja sądów cywilnych będzie źródłem ewentualnych rozbieżności, jest przesadzone. Sądy te mają bowiem obowiązek stosowania wszystkich przepisów prawa UE, w tym dyrektywy 2001/14.

71. Co więcej, w stosowaniu przepisów krajowych, nawet z takich gałęzi prawa jak prawo cywilne, te normy prawne nigdy nie są autonomiczne. Sądy krajowe, nawet cywilne, muszą zatem przyjmować wykładnię przepisów krajowych zgodnie z wymogami prawa Unii.

72. Bez względu na to, czy chodzi o orzekanie w przedmiocie słusznego charakteru opłat [34], czy też o błędną transpozycję dyrektywy 2001/14, która umożliwiła umowne ustalenie opłaty na poziomie sprzecznym z przepisami tej dyrektywy, czy też o nadużycie pozycji dominującej, które przejawiało się w narzucaniu wygórowanych opłat, sądy te nie mogą uniknąć stosowania tej dyrektywy. Zasady ustalania wysokości opłaty, określone w rozdziale II dyrektywy, nie mogą być

[34] Zobacz w tym względzie opinia adwokata generalnego P. Mengozziego w sprawie CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, pkt 39–41).

obchodzone w żadnym postępowaniu, w którym sądy krajowe (cywilne lub inne) mają orzekać o ważności opłat [35]. W przypadku wątpliwości co do interpretacji tych zasad właściwe sądy mogą, a nawet muszą, skierować sprawę do Trybunału.

73. Dlatego prawo Unii zapewnia mechanizmy pozwalające uniknąć rozbieżnych interpretacji odpowiednich przepisów, nawet jeśli są one stosowane równolegle przez sądy krajowe i organ nadzorczy ustanowiony na mocy tych przepisów.

2. Istnienie równoległych uprawnień

74. Co się tyczy stosowania ogólnych i sektorowych zasad konkurencji, należy przypomnieć, że art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440/EWG [36] w wersji skonsolidowanej wynikającej z dyrektywy 2001/12 [37] ma następujące brzmienie: „[b]ez uszczerbku dla przepisów wspólnotowych i krajowych dotyczących polityki konkurencji i instytucji odpowiedzialnych w tym zakresie organ regulujący powołany na podstawie art. 30 dyrektywy 2001/14[…], lub jakikolwiek inny organ korzystający z takiego samego stopnia niezależności, monitoruje konkurencję na rynku przewozów kolejowych, w tym rynku towarowego transportu kolejowego” [38].

75. Podobny podział kompetencji można znaleźć w art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE [39], który stanowi, że „Nie naruszając uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w celu zagwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych”.

76. W związku z tym kompetencje w zakresie stosowania zasad konkurencji w danym sektorze należą nie tylko do tego organu kontrolnego, ale także do innych „instytucji odpowiedzialnych w tym zakresie”, takich jak krajowe organy ochrony konkurencji oraz sądy krajowe. Rzeczone kompetencje tych organów pozostają bez uszczerbku dla kompetencji Komisji na mocy art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003, przewidującego możliwość wejścia Komisji w kompetencje organów krajowych..

77. Ten podział kompetencji w stosowaniu sektorowych i bardziej ogólnych zasad konkurencji był wielokrotnie przywoływany w odniesieniu do sektorów łączności [40] i transportu lotniczego [41], a także wydaje się akceptowany w odniesieniu do sektora pocztowego [42].

[35] Jeśli chodzi o uwzględnianie przepisów sektorowych przy stosowaniu ogólnych reguł konkurencji, zob. także wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Deutsche Telekom/Komisja (C-280/08 P, EU:C:2010:603, pkt 224); z dnia 25 marca 2021 r., Deutsche Telekom/Komisja (C-152/19 P, EU:C:2021:238, pkt 57).

[36] Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. 1991, L 237, s. 25).

[37] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440 (Dz.U. 2001, L 75, s. 1).

[38] Wyróżnienie moje.

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

[40] Wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja (C-295/12 P, EU:C:2014:2062); a także z dnia 25 lipca 2018 r., Orange Polska/Komisja (C-123/16 P, EU:C:2018:590).

[41] Wyroki: z dnia 30 kwietnia 1986 r., Asjes i in. (209/84 do 213/84, EU:C:1986:188); a tak z dnia 11 listopada 2021 r., Stichting Cartel Compensation i Equilib Netherlands (C-819/19, EU:C:2021:904, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

[42] Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych (Dz.U. 1998, C 39, s. 2, 6 i nast.).

78. Dlatego też organ kontrolny w rozumieniu art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 ma, moim zdaniem, równoległe [43], a nie wyłączne uprawnienia do stosowania przepisów dotyczących sektora kolejowego lub ogólnych zasad konkurencji, w tym przepisów dotyczących ustalania opłat.

79. Nie jest zatem słuszne, jak stwierdzono w pkt 84 wyroku CTL Logistics, że sądy cywilne, rozpatrując roszczenie o zwrot opłat, nie mogą stosować przepisów prawa kolejowego lub innych norm bez wkraczania w kompetencje organu kontroli kolejowej [44].

80. W dziedzinie konkurencji za równoległą i uzupełniającą jurysdykcję sądów państw członkowskich kompetencje organu kontrolnego przemawia art. 6 rozporządzenia nr 1/2003, który wyraźnie stanowi, że sądy krajowe są uprawnione do stosowania art. 81 i 82 WE, obecnie art. 101 i 102 TFUE. W tym samym duchu przyjęcie dyrektywy 2014/104 [45] jest zgodne z podobną logiką skutecznego i zdecentralizowanego stosowania europejskiego prawa konkurencji, w które zaangażowane są również sądy krajowe.

81. Wreszcie sam tekst dyrektywy 2001/14 nie wskazuje na to, by prawodawca europejski miał zamiar przyznać organowi kontrolnemu kolei wyłączną kompetencję w zakresie decyzji dotyczących ważności opłat.

82. Artykuł 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 stanowi, że „[w] [w]nioskodawca *będzie* miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany […]” [46]. Stwierdzenie to przewiduje zatem jedynie możliwość skierowania sprawy do organu kontrolnego [47].

83. W porównaniu z innymi sektorami należy również zauważyć, że w sektorze łączności motyw 69 dyrektywy 2018/1972 stanowi, że w przypadku sporu „możliwością” jest również odwołanie się do organu sektorowego.

84. Z analizy tej wynika, że organ kontrolny dla sektora kolejowego, wywodzący się z dyrektywy 2001/14, a następnie z dyrektywy 2012/34, nie ma wyłącznych uprawnień do orzekania o ważności opłat kolejowych.

[43] Zobacz już L. Idot, Règles de concurrence et régulations sectorielles, w: J. van Damme, F. van der Mensbrugghe, *La régulation des services publics en Europe*, ASPE Europe, Paryż 2000, s. 377–415.

[44] Nie można też uznać, że stosowanie ogólnych lub sektorowych zasad konkurencji przez sąd krajowy wpływa na uprawnienia i swobodę decyzyjną organu wykonawczego, które pozostają nienaruszone. Te same przepisy, rozpatrywane całościowo, nie naruszają również niezależności tego organu, o której mowa w art. 30 dyrektywy 2001/14, ponieważ jego uprawnienia wynikają właśnie z takich ram prawnych. To samo dotyczy niezależności zarządcy infrastruktury zagwarantowanej w art. 4 dyrektywy (zob. w tym zakresie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Komisja/Włochy, C-369/11, EU:C:2013:636, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

[45] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U. 2014, L 349, s. 1).

[46] Wyróżnienie moje.

[47] W hiszpańskiej i niemieckiej wersji językowej również użyto tego samego czasownika modalnego „móc”. Te w języku angielskim, chorwackim i włoskim potwierdzają istnienie prawa. O ile różne wersje językowe, o których przed chwilą mówiłem, w taki czy inny sposób ustanawiają możliwość lub prawo, żadna nie sugeruje właściwości obligatoryjnej czy wyłącznej. Różne wersje językowe przemawiają za tym, że dyrektywa 2001/14 przyznaje organowi kontrolnemu, ustanowionemu na mocy jej art. 30, fakultatywną kompetencję do rozstrzygania sporów. Takie rozumienie kompetencji organu odwoławczego do rozstrzygania sporów znajduje odzwierciedlenie w dyrektywie 2012/34, która w międzyczasie zastąpiła dyrektywę 2001/14, ponieważ art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34, który odpowiada dawnemu art. 30 dyrektywy 2001/14, jest sformułowany w taki sam sposób jak przepis ją poprzedzający.

D. Czy sąd krajowy powinien czekać na ostateczną decyzję organu kontrolnego?

85. Sąd odsyłający zwrócił się również z pytaniem, czy w przypadku, gdy sądy krajowe są właściwe do rozstrzygnięcia sporu na podstawie art. 102 TFUE niezależnie od organu kontrolnego, czy są one nadal zobowiązane oczekiwć na ostateczną decyzję organu kontrolnego.

86. Niezależnie od wcześniej przedstawionych elementów odpowiedzi i i bez uszczerbku dla nich, *możliwe jest* zawieszenie postępowania przed sądami krajowymi jest jeśli sądy krajowe wiedzą o toczącym się równolegle postępowaniu przed organem kontrolnym, w celu zachowania użyteczności tego postępowania [48].

87. Jednakże w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym nie ulega wątpliwości, że postępowanie przed organem kontrolnym trwało już wiele lat [49]. Ponadto, jak zdaje się wskazywać sąd odsyłający, jest prawdopodobne, że postępowanie to, czy postepowanie odwoławcze od ewentualnej decyzji w tej sprawie, nie zakończy się w najbliższej przyszłości.

88. W takich okolicznościach sąd krajowy, do którego bezpośrednio wniesiono powództwo o uznanie, iż rozpatrywane zachowanie ma charakter nadużycia, musi następnie rozważyć, czy zawieszenie nie uniemożliwia powodowi rozstrzygnięcie sporu w rozsądnym terminie oraz czy nie uniemożliwia mu skorzystania z prawa do odszkodowania [50].

89. W takim przypadku, aby uniknąć przekroczenia rozsądnego terminu na wydanie orzeczenia, prawo do skutecznej ochrony sądowej prawdopodobnie wyklucza zawieszenie postępowania sądowego do czasu uprawomocnienia się ewentualnej decyzji organu kontrolnego i skorzystania z dostępnych środków odwoławczych.

90. Dlatego uważam, że prawo Unii nie nakłada na sądy krajowe, do których wpłynęło powództwo na podstawie art. 102 TFUE, obowiązku oczekiwania na decyzję organu kontrolnego. Jestem również zdania, że sąd może podjąć decyzję o zawieszeniu postępowania w celu oczekiwania na tę decyzję, jeśli nie zagraża to prawom stron postępowania do skutecznej ochrony sądowej.

IV. Wnioski

91. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie, Niemcy) odpowiedział następująco:

1) Dyrektywę 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona – niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ kontrolny – właściwości sądów cywilnych do rozpatrywania, na podstawie art. 102 TFUE powództw wniesionych przez przedsiębiorstwa kolejowe w przedmiocie zwrotu nadpłaconych nienależnie opłat.

[48] Zobacz analogicznie art. 16 rozporządzenia nr 1/2003.

[49] Zobacz pkt 7–11 niniejszej opinii.

[50] Zobacz odesłania przytoczone w przypisie 20 niniejszej opinii.

2) Prawo Unii nie nakłada na sądy krajowe – do których na podstawie art. 102 TFUE przedsiębiorstwo kolejowe wniosło powództwo o przeprowadzenie kontroli słusznego charakteru uiszczanych opłat – obowiązku oczekiwania na decyzję organu kontrolnego ustanowionego na mocy art. 30 dyrektywy 2001/14, a w przypadku zaskarżenia takiej decyzji do sądu – na jej ostateczność. Prawo Unii nie stoi również na przeszkodzie temu, by sądy krajowe zdecydowały poczekać na decyzję organu kontrolnego, pod warunkiem że zagwarantowane jest prawo do skutecznej ochrony sądowej.