Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

7. ožujka 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Željeznički prijevoz – Direktiva 2012/34/EU – Pristup željezničkoj infrastrukturi – Određivanje pristojbi – Članak 56. – Jedinstveno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor – Nadležnosti – Nadzor nad pristojbama za korištenje infrastrukture čije je razdoblje primjene isteklo – Ovlast utvrđivanja nevaljanosti s učinkom *ex tunc* i nalaganja povrata pristojbi"

U predmetu C-582/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka), odlukom od 1. rujna 2022., koju je Sud zaprimio 2. rujna 2022., koja je ispravljena odlukom od 27. lipnja 2023., koju je Sud zaprimio 29. lipnja 2023., u postupku

Die Länderbahn GmbH,

Prignitzer Eisenbahn GmbH,

Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

uz sudjelovanje:

DB Netz AG,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), S. Rodin i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 15. lipnja 2023.,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH i Ostseeland Verkehrs GmbH, B. Uhlenhut, *Rechtsanwalt*,

– za Bundesrepublik Deutschland, J. Becker, U. Geers, J. Kirchhartz, C. Mögelin i V. Schmidt, u svojstvu agenata,

– za DB Netz AG, H. Krüger, *Rechtsanwalt*,

– za litavsku vladu, K. Dieninis, S. Grigonis i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, G. Kunnert i R. Schuster, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna i M. Rzotkiewicz, u svojstvu agenata,

– za norvešku vladu, V. Hauan i K. Møse, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Messina i G. Wilms, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. rujna 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. stavaka 1., 6. i 9. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.) kao i, podredno, članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH i Ostseeland Verkehrs GmbH, s jedne strane, i Bundesrepublika Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koji zastupa Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Savezna agencija za mreže za električnu energiju, plin, telekomunikacije, poštu i željeznice, Njemačka) (u daljnjem tekstu: Savezna agencija za mreže), s druge strane, u vezi s nadzorom zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture koje je naplaćivao DB Netz AG u okviru voznog reda koji se primjenjivao od prosinca 2002. do prosinca 2011.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2001/14/EZ

3 U skladu s člankom 2. Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.):

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(j) ‚izvješće o mreži' znači izvješće kojim se detaljno utvrđuju opća pravila, krajnji rokovi, postupci i kriteriji koji se odnose na programe ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta. Također sadrži ostale podatke koji su potrebni podnositelju zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta;

[…]

(m) ‚vozni red' znači podaci o svim kretanjima vlakova i željezničkih vozila koji će se odviti na odgovarajućoj infrastrukturi u razdoblju u kojem je na snazi."

4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Izvješće o mreži", određuje:

„1. Nakon savjetovanja sa zainteresiranim strankama, upravitelj infrastrukture dužan je sastaviti i objaviti izvješće o mreži […]

2. Izvješće o mreži utvrđuje prirodu infrastrukture koju željeznički prijevoznici imaju na raspolaganju. Sadržava podatke koji navode uvjete za pristup odgovarajućoj željezničkoj infrastrukturi. Sadržaj izvješća o mreži predviđen je u Prilogu I.

3. Izvješće o mreži prema potrebi se ažurira i mijenja.

4. Izvješće o mreži se objavljuje najmanje četiri mjeseca prije proteka roka za podnošenje zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta."

5 Člankom 30. navedene direktive, naslovljenim „Regulatorno tijelo", određuje se:

„[…]

2. Podnositelj zahtjeva se ima pravo žaliti [regulatornom tijelu] ako smatra da se prema njemu nepošteno postupilo, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik a odnose se na:

(a) izvješće o mreži;

[…]

(d) program ubiranja pristojbi;

(e) razinu ili strukturu infrastrukturnih naknada koje treba ili može trebati platiti;

[…]

3. Regulatorno tijelo vodi brigu o tome da pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture budu u skladu s poglavljem II. te da su nediskriminirajuće. […]

[…]

5. Regulatorno tijelo dužno je donijeti odluku o svakoj pritužbi i poduzeti mjere da popravi situaciju u roku od najviše dva mjeseca po primitku svih informacija.

Neovisno o stavku 6., odluka regulatornog tijela obvezuje sve stranke obuhvaćene tom odlukom.

[…]

6. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da odluke koje donese regulatorno tijelo podliježu sudskoj kontroli.”

6 Prilog I. istoj direktivi, koji se odnosi na „[s]adržaj izvješća o mreži”, glasi kako slijedi:

„Izvješće o mreži na koje se odnosi članak 3. sadržava sljedeće podatke:

[…]

2. Odjeljak o načelima ubiranja pristojbi i o tarifama. On sadržava odgovarajuće pojedinosti programa ubiranja pristojbi kao i dostatne informacije o pristojbama koje se primjenjuju na usluge nabrojene u Prilogu II. koje pruža samo jedan pružatelj. U njemu se potanko opisuje metodologija, pravila i, prema potrebi, mjerila korištena za primjenu članka 7. stavaka 4. i 5. i članaka 8. i 9. On sadržava informacije o promjenama pristojbi o kojima se već odlučilo ili koje su se predvidjele.

[…]”

7 U točki 1. Priloga III. Direktivi 2001/14 navodi se:

„Vozni red se utvrđuje jednom u kalendarskoj godini.”

Direktiva 2012/34

8 Uvodne izjave 42. i 76. Direktive 2012/34 glase:

„(42) Programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta moraju omogućiti jednak i nediskriminacijski pristup svim prijevoznicima i moraju pokušati, u što većoj mogućoj mjeri, zadovoljiti potrebe svih korisnika i vrsta prijevoza na pravedan i nediskriminacijski način. Ti programi moraju osigurati pravedno tržišno natjecanje kod pružanja željezničkih usluga.

[…]

(76) Učinkovito upravljanje i pošteno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture zahtijevaju uspostavu regulatornog tijela koje će nadzirati primjenu pravila iz ove Direktive i djelovati kao žalbeno tijelo, ne dovodeći u pitanje mogućnost sudske kontrole. Takvo regulatorno tijelo trebalo bi moći [provesti] izvršenje svojih zahtjeva za podacima i odluka putem odgovarajućih sankcija.”

9 Člankom 3. te direktive, naslovljenim „Definicije”, propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

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

(2) ‚upravitelj infrastrukture’ znači tijelo ili poduzeće koje je posebno odgovorno za uspostavu, upravljanje i održavanje željezničke infrastrukture, uključujući upravljanje prometom i prometno-upravljačkim i signalno-sigurnosnim podsustavom; uloga upravitelja infrastrukture na mreži ili dijelu mreže može biti dodijeljena različitim tijelima ili poduzećima;

[…]

(19) ‚podnositelj zahtjeva’ znači željeznički prijevoznik ili međunarodna grupacija željezničkih prijevoznika ili druga fizička ili pravna osoba, kao što su nadležna tijela u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007 [Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.)] i otpremnici, špediteri i pružatelji usluga kombiniranog prijevoza koji imaju interes za obavljanje javne usluge ili komercijalni interes za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta;

[…]

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

[…]

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

[…]"

10 U odjeljku 1. poglavlja IV. navedene direktive, koje sadržava pravila koja se odnose na „ubiranje pristojbi za korištenje željezničke infrastruture i dodjel[u] željezničkog infrastrukturnog kapaciteta", njezin članak 27., naslovljen „Izvješće o mreži", određuje:

„1. Upravitelj infrastrukture dužan je, nakon savjetovanja sa zainteresiranim strankama, sastaviti i objaviti izvješće o mreži koje je dostupno uz naknadu koja nije veća od troška objave tog izvješća. […]

2. Izvješće o mreži sadrži opis infrastrukture koja je dostupna željezničkim prijevoznicima te podatke o uvjetima za pristup […]. Sadržaj izvješća o mreži propisan je u Prilogu IV.

3. Izvješće o mreži se prema potrebi ažurira i mijenja.

4. Izvješće o mreži objavljuje se najkasnije četiri mjeseca prije roka za predavanje zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta."

11 Odjeljak 2. poglavlja IV. iste direktive odnosi se na „[p]ristojbe za infrastrukturu i usluge".

12 Prema članku 56. Direktive 2012/34, naslovljenom „Zadaće regulatornog tijela":

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

(a) izvješće o mreži u privremenoj i konačnoj verziji;

[…]

(d) program ubiranja pristojbi;

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

[…]

(g) pristup uslugama i plaćanje naknada za usluge u skladu s člankom 13.

2. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u odnosu na osiguranje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, regulatorno tijelo ima ovlasti nadzirati tržišne uvjete na tržištima željezničkih usluga i, posebno, nadzire točke (a) do (g) stavka 1. na vlastitu inicijativu i s ciljem sprečavanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva. Naročito provjerava sadrži li izvješće o mreži diskriminatorne odredbe […]

[…]

6. Regulatorno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture vezano uz iznos pristojbi za korištenje infrastrukture dopušteni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. […]

[…]

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

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

[…]

10. Države članice moraju osigurati da su odluke koje donosi regulatorno tijelo podložne sudskoj kontroli. Žalba može obustaviti provedbu odluke regulatornog tijela samo ako neposredan učinak odluke regulatornog tijela može uzrokovati nepopravljivu ili očitu pretjeranu štetu podnositelju žalbe. Ova odredba ne dovodi u pitanje ovlasti suda kojem je podnesena žalba u skladu s ustavnim pravom, ako je to primjenjivo.

[…]”

13 Prilog IV. istoj direktivi, koji se odnosi na „sadržaj izvješća o mreži”, glasi kako slijedi:

„Izvješće o mreži iz stavka 27. sadrži sljedeće podatke:

[…]

2. Odjeljak o načelima za određivanje pristojbi i tarifama. On mora sadržavati odgovarajuće pojedinosti o programima ubiranja pristojbi te dovoljno podataka o pristojbama kao i sve druge potrebne podatke o pristupu koje se odnose na usluge iz Priloga II. koje pruža samo jedan pružatelj usluga. U njemu se navode pojedinosti o metodologiji, pravilima i, ako je primjenjivo, mjerilima koja se koriste za primjenu članka 31. do 36., u odnosu na troškove i pristojbe. Mora sadržavati podatke o promjenama pristojbi o kojima se već odlučilo ili koje su predviđene u sljedećih pet godina, ako ih ima.

[…]”

14 Prilog VII. navedenoj direktivi u točki 1. određuje da „[v]ozni red utvrđuje se jednom u kalendarskoj godini”.

Njemačko pravo

15 Članak 66. Eisenbahnregulierungsgesetza (Zakon o regulaciji željeznica) od 29. kolovoza 2016. (BGBl. 2016. I, str. 2082.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: ERegG), naslovljen „Regulatorno tijelo i njegove zadaće”, u stavcima 1., 3. i 4. predviđa:

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

[…]

(3) Ako se ne postigne sporazum o pristupu ili o okvirnom ugovoru, odluke upravitelja željezničke infrastrukture može nadzirati regulatorno tijelo, na zahtjev nositelja odobrenja za pristup ili po službenoj dužnosti. Zahtjev treba podnijeti u roku unutar kojeg se može prihvatiti prijedlog za sklapanje sporazuma u skladu s drugom rečenicom članka 13. stavka 1. ili trećom rečenicom članka 54.

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

[…]

5. program ubiranja pristojbi;

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

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

[…]”

16 Članak 67. ERegG-a, naslovljen „Ovlasti regulatornog tijela, nadzor tržišta prijevoza, provedbene odredbe”, u stavku 1. propisuje:

„Regulatorno tijelo u pogledu željeznica i drugih osoba na koje se primjenjuju odredbe ovog zakona može donijeti mjere potrebne za otklanjanje ili sprečavanje povreda ovog zakona ili akata Europske unije koji su izravno primjenjivi u području primjene ovog zakona. Ako regulatorno tijelo izvršava svoje naloge, iznos novčane kazne može iznositi 500 000 eura, odstupajući od članka 11. stavka 3. Verwaltungs-Vollstreckungsgesetza (Zakon o izvršenju u upravnim stvarima).”

17 Članak 68. ERegG-a, naslovljen „Odluke regulatornog tijela”, glasi kako slijedi:

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

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

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

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

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

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

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 Tužitelji iz glavnog postupka jesu, odnosno bili su željeznički prijevoznici koji u Njemačkoj nude ili su nudili usluge prijevoza na regionalnoj razini korištenjem željezničke infrastrukture koja pripada društvu DB Netz, intervenijentu iz glavnog postupka.

19 Potonje društvo je dio koncerna Deutsche Bahn AG. Upravlja najvećom željezničkom mrežom u Njemačkoj i za njezino korištenje ubire pristojbe. Te se pristojbe pojedinačno utvrđuju za svakog željezničkog prijevoznika na temelju tarifa koje je odredilo društvo DB Netz u izvješću o mreži koje objavljuje. Te su tarife valjane tijekom razdoblja valjanosti voznog reda, odnosno godinu dana.

20 Tužitelji iz glavnog postupka smatrali su da su tarife koje je odredilo društvo DB Netz, primjenjive tijekom razdoblja valjanosti voznog reda za godine od 2002./2003. do 2010./2011., djelomično nezakonite jer su sadržavale „regionalni čimbenik” koji je diskriminirao poduzetnike koji upravljaju regionalnim linijama. Slijedom toga, uvjetno su platili pristojbe koje je potraživalo društvo DB Netz ili su ih smanjili i obustavili plaćanje.

21 Te iste tarife bile su predmet više *ex ante* preispitivanja Savezne agencije za mreže, jedinstvenog nacionalnog regulatornog tijela za željeznički sektor u Njemačkoj. Naime, njemačko je pravo predviđalo prethodni nadzor načela određivanja tarifa i tom tijelu davalo pravo na protivljenje, koje ga u ovom slučaju, međutim, nije koristilo. Osim toga, od 2008. Savezna agencija za mreže provela je različite kontrole „regionalnih čimbenika” koji su od 1. siječnja 2003. bili dio tarifa društva DB Netz.

22 Odlukom od 5. ožujka 2010. Savezna agencija za mreže proglasila je nevaljanim izvješće o mreži koje je društvo DB Netz sastavilo za vozni red za godinu 2010./2011., čije je stupanje na snagu bilo predviđeno za 12. prosinca 2010., u dijelu u kojem se njime predviđala primjena takvog „regionalnog čimbenika”. Iz te odluke proizlazi da je na građanskim sudovima da odluče o povratu eventualno preplaćenih pristojbi primjenom tog čimbenika.

23 Društvo DB Netz podnijelo je prigovor protiv navedene odluke, koju je Savezna agencija za mreže naknadno povukla prilikom sklapanja javnopravnog ugovora s DB Netzom. Tim je ugovorom bila predviđena primjena smanjenog regionalnog čimbenika tijekom razdoblja valjanosti voznog reda za 2010./2011. godinu, a zatim ukidanje tog čimbenika od stupanja na snagu voznog reda za 2011./2012. godinu.

24 Nekoliko željezničkih prijevoznika, među kojima i tužitelji iz glavnog postupka za dio spornih pristojbi, zahtijevalo je pred građanskim sudovima povrat pristojbi za korištenje infrastrukture koje je društvo DB Netz navodno previše naplaćivalo. Kako bi odlučili o tim zahtjevima, ti su sudovi općenito pojedinačno ispitali pravičnost tih pristojbi. Tu je praksu potvrdio Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka) u presudi od 18. listopada 2011. (KZR 18/10).

25 Međutim, svojom presudom od 9. studenoga 2017., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), Sud je presudio da se Direktivi 2001/14, koja je prethodila Direktivi 2012/34, protivi primjena nacionalnog propisa kojim se predviđa da redovni sudovi za svaki pojedinačni slučaj nadziru pravičnost pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture. Konkretno, iz točke 97. te presude proizlazi da do povrata pristojbi na temelju odredbi građanskog prava može doći samo u slučaju da je, u skladu s odredbama nacionalnog prava, regulatorno tijelo ili sud koji je proveo nadzor odluke tog tijela prethodno utvrdio da je pristojba nezakonita s obzirom na propise o pristupu željezničkoj infrastrukturi te ako taj zahtjev za povrat može biti predmet postupka pred nacionalnim sudovima, a ne postupka predviđenog tim propisima.

26 Nakon objave presude od 9. studenoga 2017., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), tužitelji iz glavnog postupka, pozivajući se na članke 66. i 68. ERegG-a, zatražili su od Savezne agencije za mreže, s jedne strane, da utvrdi nevaljanost pristojbi za korištenje infrastrukture koje je društvo DB Netz naplatilo tijekom razdoblja valjanosti voznog reda za godine od 2002./2003. do 2010./2011. i, s druge strane, da potonjem naloži povrat preplaćenih pristojbi.

27 Ti su zahtjevi odbijeni odlukama Savezne agencije za mreže od 11. listopada 2019., 3. srpnja 2020. i 11. prosinca 2020. jer su nedopušteni zbog nepostojanja pravne osnove koja bi omogućila *ex post* nadzor predmetnih pristojbi. U prilog tim odlukama Savezna agencija za mreže istaknula je da su željeznički prijevoznici imali mogućnost osporavati pristojbe tijekom njihovih razdoblja valjanosti.

28 Tužbama podnesenima 6. i 9. studenoga 2019. tužitelji iz glavnog postupka zatražili su od Verwaltungsgerichta Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka), suda koji je uputio zahtjev, da utvrdi da je Savezna agencija za mreže dužna provesti *ex post* nadzor predmetnih pristojbi, koje je naplatilo društvo DB Netz, da po potrebi proglasi njihovu nevaljanost s učinkom *ex tunc* i da odluči o obvezi društva DB Netz da izvrši povrat.

29 Kako bi mogao riješiti spor koji se pred njim vodi, sud koji je uputio zahtjev smatra da treba tumačiti, među ostalim, članak 56. stavke 1., 6. i 9. Direktive 2012/34.

30 Smatra da se pravni lijek predviđen stavkom 1. tog članka 56. odnosi samo na štetu koja je već nastala i koja je nastala zbog sadašnjih ili prošlih povreda primjenjivog regulatornog okvira. Nasuprot tomu, preventivno djelovanje regulatornog tijela uređeno je različitim pravilima predviđenima u stavku 2. navedenog članka. Osim toga, iz istog članka stavaka 6. i 9. proizlazi da regulatorno tijelo raspolaže širokom marginom prosudbe. Stoga, postupajući po prigovoru, ono može donijeti „mjere potrebne za popravak situacije” i, kada djeluje po službenoj dužnosti, „mjere prikladne za uklanjanje svake diskriminacije”.

31 To tumačenje članka 56. Direktive 2012/34 potkrijepljeno je ciljevima koji se njome žele postići. Iz njezinih uvodnih izjava 42. i 76. proizlazi da je cilj Direktive 2012/34, među ostalim, zajamčiti nediskriminirajući pristup željezničkih prijevozničkih poduzeća infrastrukturi i da je na regulatornom tijelu da osigura ostvarenje tog cilja.

32 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu naglašava da, prema njegovu mišljenju, postupak prethodnog nadzora koji je predviđen njemačkim pravom i koji je omogućio regulatornom tijelu da se izjasni o načelima ubiranja pristojbi za korištenje infrastrukture prije njihova stupanja na snagu, ne može nadomjestiti nepostojanje *ex post* nadzora.

33 Osim toga, taj sud smatra da presuda od 9. studenoga 2017., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), potvrđuje postojanje prava na „nadoknađivanje" pristojbi koje su neopravdano ubrane u prošlosti, pri čemu njegovo korištenje uvjetuje time da regulatorno tijelo prethodno utvrdi da su te naknade nezakonite. Stoga, ako to tijelo ne bi bilo nadležno za ispitivanje pristojbi za koje je isteklo razdoblje primjene, željeznički prijevoznici bili bi lišeni svojeg prava na djelotvoran pravni lijek te bi istodobno upravitelj infrastrukture i dalje imao koristi od nezakonitih pristojbi.

34 Suprotno tomu, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome zahtijeva li pravo Unije to da navedeno tijelo može samo odlučiti o iznosima pristojbi koje treba vratiti ili naložiti njihov povrat. Naime, unatoč regulatornom okviru, odnos između željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture ugovorne je prirode i, naravno, potpada pod nadležnost građanskih sudova.

35 Radi korisnosti sud koji je uputio zahtjev naglašava da za rješavanje sporova koji se pred njim vode nije potrebno utvrditi treba li članak 66. i sljedeće ERegG-a, na kojima se temelje zahtjevi tužiteljâ iz glavnog postupka, tumačiti u skladu s pravom Unije ili se, s obzirom na presudu od 8. srpnja 2021., Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), članak 56. Direktive 2012/34 izravno primjenjuje.

36 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Köln (Upravni sud u Kölnu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

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

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

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

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

5. U slučaju niječnog odgovora na prvo ili drugo pitanje: proizlazi li pravo na žalbu protiv starih pristojbi u svakom slučaju onda iz članka 47. prvog stavka [Povelje Europske unije o temeljnim pravima] i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a ako je, prema sudskoj praksi Suda u predmetu od 9. studenoga 2017., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), u skladu s odredbama nacionalnog građanskog prava isključen povrat nezakonitih starih pristojbi u slučaju kad ne postoji odluka regulatornog tijela o žalbi?"

Postupak pred Sudom

37 Dopisom koji je Sud zaprimio 29. lipnja 2023., odnosno nakon završetka pisanih i usmenih postupaka, sud koji je uputio zahtjev obavijestio je Sud da je odlukom od 27. lipnja 2023. u pogledu društva Ostseeland Verkehrs GmbH okončao postupak koji je pred njim u tijeku jer je ono povuklo svoju tužbu.

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

38 Najprije valja primijetiti da se postavljena pitanja odnose na Direktivu 2012/34, dok su pristojbe za korištenje infrastrukture o kojima je riječ u glavnom postupku bile utvrđene i naplaćene za vrijeme važenja direktive koja joj je prethodila, odnosno Direktive 2001/14. Nasuprot tomu, tek su nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2012/34 tužitelji iz glavnog postupka pokrenuli postupak pred njemačkim regulatornim tijelom za željeznički sektor, odnosno Saveznom agencijom za mreže, zahtijevajući od nje, među ostalim, da utvrdi nezakonitost tih pristojbi.

39 S obzirom na navedeno, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 25. svojeg mišljenja, u ovom slučaju nije potrebno utvrditi treba li primijeniti Direktivu 2012/34 ili Direktivu 2001/14. Naime, pravila na koja se poziva sud koji je uputio zahtjev, odnosno ona predviđena člankom 56. stavcima 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 u biti odgovaraju pravilima iz članka 30. stavaka 2., 3. i 5. Direktive 2001/14 (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 64.). Iz toga slijedi da, u načelu, njihovo tumačenje treba biti isto i da se, slijedom toga, sudska praksa Suda koja se odnosi na tumačenje tih odredbi Direktive 2001/14 primjenjuje *mutatis mutandis* na odgovarajuće odredbe Direktive 2012/34.

40 U tim okolnostima, na postavljena pitanja valja odgovoriti upućivanjem, poput suda koji je uputio zahtjev, na Direktivu 2012/34.

Prvo, drugo i treće pitanje

41 Svojim prvim, drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. stavke 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji isključuje svaku nadležnost regulatornog tijela kojem je podnesen zahtjev na temelju stavka 1. te odredbe za provjeru zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture čije je razdoblje primjene isteklo i za utvrđivanje njihove nevaljanosti s učinkom *ex tunc*.

42 U tom pogledu, valja istaknuti da, poput Direktive 2001/14 koja joj je prethodila (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 59. i navedenu sudsku praksu), cilj je Direktive 2012/34 osigurati nediskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi, osobito zahtijevajući, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 42., da programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta omogućuju pravedno tržišno natjecanje kod pružanja željezničkih usluga.

43 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, isključiva nadležnost regulatornog tijela za rješavanje svih sporova obuhvaćenih člankom 56. stavkom 1. Direktive 2012/34 opravdana je samim tim ciljevima i podrazumijeva posebne ovlasti koje su mu dodijeljene na temelju stavaka 1., 6. i 9. tog članka (vidjeti po analogiji presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 60.).

44 Konkretno, u skladu s člankom 56. stavkom 9. Direktive 2012/34, kada je takvom tijelu podnesen prigovor, na njemu je da poduzme potrebne mjere kako bi popravilo situaciju, ne dovodeći u pitanje njegovu nadležnost da po službenoj dužnosti poduzme odgovarajuće mjere kako bi se uklonila diskriminacija u odnosu na „podnositelje zahtjeva” u smislu članka 3. točke 19. te direktive, odnosno, među ostalim, željezničke prijevoznike, sve poremećaje na tržištu željezničkih usluga i druge nepoželjne situacije na njemu (vidjeti u tom smislu presudu od 3. svibnja 2022., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, t. 55., 56. i 61.).

45 Iz tog članka 56. stavka 9. također proizlazi da učinci odluka koje donosi regulatorno tijelo nisu ograničeni samo na stranke u sporu koji se pred njim vodi, nego su obvezujući za sve zainteresirane stranke u željezničkom sektoru, bilo da su to prijevoznici ili upravitelji infrastrukture. Na taj način to regulatorno tijelo može osigurati jednakost pristupa infrastrukturi svih uključenih poduzetnika i održavanje poštenog tržišnog natjecanja u sektoru pružanja željezničkih usluga (vidjeti po analogiji presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

46 U tim okolnostima, kada mu željeznički prijevoznik podnese tužbu, regulatorno tijelo, koje mora osigurati da upravitelji infrastrukture i upravitelji željezničkih usluga poštuju svoje obveze, dužno je ispitati, u skladu sa samim tekstom članka 56. stavka 1. Direktive 2012/34, nepošteno i diskriminatorno postupanje i svaku drugu štetu, što uključuje osobito pitanja koja se odnose na ubiranje pristojbi za korištenje infrastrukture (vidjeti po analogiji presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 73.).

47 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 66. svojeg mišljenja, mogućnost željezničkih prijevoznika da pokrenu postupak pred regulatornim tijelom nalazi svoj pandan u nadležnosti tog tijela da provjeri zakonitost odluka upravitelja infrastrukture u području pristojbi, što potvrđuje članak 56. stavak 6. Direktive 2012/34, s obzirom na to da predviđa da navedeno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odredbama poglavlja IV. odjeljka 2. te direktive, kojima se uređuje ubiranje pristojbi za korištenje infrastrukture i usluga, te da nisu diskriminirajuće.

48 Iz toga proizlazi da se regulatorno tijelo, pred kojim je pokrenut postupak na temelju članka 56. stavka 1. Direktive 2012/34, ne može valjano proglasiti nenadležnim za odlučivanje o zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture koje su naplaćene u prošlosti (vidjeti po analogiji presudu od 27. listopada 2022., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, t. 74. i 87.).

49 Konkretno, nadležnost takvog tijela za nadzor zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture ne može ovisiti o okolnosti da je pred njim pokrenut postupak prije ili poslije isteka razdoblja primjene tih pristojbi.

50 S jedne strane, iz samog teksta članka 56. stavaka 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 proizlazi da ovlasti dodijeljene regulatornom tijelu ni na koji način nisu povezane s tim razdobljima primjene.

51 To je utvrđenje potkrijepljeno činjenicom da Direktiva 2012/34 ne određuje navedena razdoblja niti ograničava primjenjivost pristojbi za korištenje infrastrukture ili programa ubiranja pristojbi na kojima se temelji određeno trajanje. Konkretno, poput članka 3. Direktive 2001/14, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (j) i njezinim Prilogom I., člankom 27. Direktive 2012/34, u vezi s njezinim člankom 3. točkom 26. i njezinim Prilogom IV., samo se predviđa obveza upravitelja infrastrukture da objavi izvješće o mreži kojim se, među ostalim, utvrđuju uvjeti za pristup željezničkoj infrastrukturi, uključujući načela ubiranja pristojbi, tarife i pristojbe, bez ograničavanja trajanja valjanosti tog dokumenta.

52 Ograničenje razdoblja valjanosti pristojbi ili programa ubiranja pristojbi na kojima se temelji ne može se izvesti ni iz pravila koja se odnose na godišnji vozni red. Naime, na temelju članka 3. točke 28. Direktive 2012/34, u vezi s njezinim Prilogom VII., kao što je to bio slučaj s člankom 2. točkom (m) Direktive 2001/14, u vezi s njezinim Prilogom III., vozni red doista ima razdoblje valjanosti ograničeno na jednu godinu. Taj vozni red ograničen je na „podatke o svim kretanjima vlakova i željezničkih vozila koja će se odviti na odgovarajućoj infrastrukturi” i ne odnosi se na tarife i pristojbe.

53 S druge strane, tumačenje članka 56. stavaka 1., 6. i 9. Direktive 2012/34, prema kojem se pristojbe za korištenje infrastrukture koje je upravitelj infrastrukture već naplatio mogu osporavati samo tijekom razdoblja valjanosti tarife na kojoj se temelje, ugrozilo bi djelotvornost sustava nadzora uspostavljenog tom odredbom i stoga ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići tom direktivom.

54 Naime, takvo tumačenje onemogućilo bi zadaću regulatornog tijela da osigura, kao što to proizlazi iz točaka 42. do 47. ove presude, jednak pristup infrastrukturi svim predmetnim prijevoznicima i održavanje poštenog tržišnog natjecanja u sektoru pružanja željezničkih usluga. Njime bi se također neopravdano ograničilo pravo željezničkih prijevoznika da osporavaju pristojbe za korištenje infrastrukture pred regulatornim tijelom i da, prema potrebi, odluku koju je donijelo to tijelo podvrgnu sudskoj kontroli pokretanjem postupka pred za to nadležnim sudom, propisanim u članku 56. stavcima 1., 9. i 10. Direktive 2012/34 (vidjeti po analogiji presudu od 8. srpnja 2021., Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, t. 57.).

55 Osim toga, nadležnost regulatornog tijela da provjeri zakonitost pristojbi za korištenje infrastrukture koje su naplaćene u prošlosti, neovisno o tome jesu li njihova razdoblja primjene već istekla, nužno podrazumijeva, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 44., 45., 47. i 48. svojeg mišljenja, da to tijelo može utvrditi, prema potrebi, nevaljanost tih pristojbi s učinkom *ex tunc*.

56 Konkretno, ograničavanje nadležnosti regulatornog tijela na donošenje odluka koje imaju učinak samo u budućnosti moglo bi uvelike lišiti smisla nadzor nad pristojbama za korištenje infrastrukture naplaćenima u prošlosti, čime bi se ugrozio koristan učinak članka 56. stavaka 1., 6. i 9. Direktive 2012/34.

57 U tim okolnostima valja utvrditi da se tim odredbama protivi propis države članice koji predviđa da regulatorno tijelo nije nadležno za nadzor zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture čije je razdoblje primjene isteklo ni za utvrđivanje, prema potrebi, njihove nevaljanosti s učinkom *ex tunc*.

58 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi i potvrđeno je na raspravi pred Sudom da u ovom slučaju takvo ograničenje nadležnosti njemačkog regulatornog tijela može proizlaziti iz članka 68. stavka 3. ERegG-a.

59 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se načelom nadređenosti prava Unije nacionalnim sudovima nalaže, radi jamčenja djelotvornosti svih odredaba prava Unije, među ostalim, da u najvećoj mogućoj mjeri tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije (presuda od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 35. i navedena sudska praksa).

60 Međutim, obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određena ograničenja i ne može, među ostalim, služiti kao temelj tumačenju nacionalnog prava *contra legem* (presuda od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 36. i navedena sudska praksa).

61 Valja također podsjetiti na to da načelo nadređenosti nalaže nacionalnom sudu koji u okviru svoje nadležnosti primjenjuje odredbe prava Unije obvezu da, ako se nacionalni propis ne može tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, osigura puni učinak zahtjevâ tog prava u sporu koji se pred njim vodi tako što će, ako je to potrebno, bilo koji nacionalni propis ili praksu, čak i naknadnu, koja je u suprotnosti s odredbom prava Unije koja ima izravan učinak po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene a da pritom ne mora zahtijevati ili čekati prethodno ukidanje tog nacionalnog propisa ili prakse zakonodavnim ili bilo kojim drugim ustavnim postupkom (presude od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61. i od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 37.).

62 Što se tiče prava željezničkih prijevoznika na žalbu u upravnom i sudskom postupku, predviđenog u članku 56. stavcima 1., 9. i 10. Direktive 2012/34, te su odredbe bezuvjetne i dovoljno precizne te stoga imaju izravan učinak. Iz toga slijedi da su one obvezujuće za sva tijela država članica, odnosno ne samo nacionalne sudove nego i sva upravna tijela, uključujući decentralizirana tijela, i ta su ih tijela dužna primjenjivati (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 1989., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, t. 33. i od 8. srpnja 2021., Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, t. 58.).

63 Slijedom toga, ne samo sud koji je uputio zahtjev nego i, ovisno o slučaju, Savezna agencija za mreže moraju tumačiti, koliko je to moguće, članak 68. stavak 3. ERegG-a na način koji je u skladu s člankom 56. stavcima 1., 9. i 10. Direktive 2012/34 i, u slučaju da takvo tumačenje treba smatrati *contra legem*, izuzeti iz primjene tu odredbu njemačkog prava kako bi se željezničkim prijevoznicima omogućilo da ostvare svoje pravo osporavanja zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture koje su naplaćene u prošlosti.

64 Također valja istaknuti da ni članak 56. stavci 1., 9. i 10. Direktive 2012/34 ni bilo koja druga odredba te direktive ne predviđaju rok nakon čijeg isteka poduzetnici više ne mogu osporavati zakonitost pristojbi za korištenje infrastrukture.

65 U tim okolnostima, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 36. svojeg mišljenja, na svakoj je državi članici da, u skladu s načelom postupovne autonomije, odredi razumna vremenska ograničenja koja se primjenjuju na žalbe kojima podnositelji zahtjeva, među kojima i željeznički prijevoznici, zahtijevaju od regulatornog tijela, u skladu s člankom 56. stavkom 1. Direktive 2012/34, nadzor zakonitosti odluka koje donosi upravitelj infrastrukture, osobito u pogledu programa ubiranja pristojbi i razine ili strukture pristojbi za korištenje infrastrukture, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (vidjeti po analogiji presude od 28. studenoga 2000., Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, t. 20. i 21. i od 19. prosinca 2019., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, t. 46.).

66 Osim toga, valja istaknuti da ciljeve Direktive 2012/34 u nacionalnom pravu treba ostvariti poštujući zahtjeve načela pravne sigurnosti, što u pogledu tih vremenskih ograničenja znači da su države članice dužne uspostaviti sustav rokova koji je dovoljno precizan, jasan i predvidljiv kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju sa svojim pravima i obvezama (vidjeti po analogiji presudu od 18. listopada 2012., Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

67 U pisanim očitovanjima podnesenima Sudu i na raspravi održanoj 15. lipnja 2023. tvrdilo se da njemačko pravo ne predviđa poseban rok za podnošenje žalbi na temelju članka 56. stavka 1. Direktive 2012/34. Međutim, nije na Sudu da odluči o tumačenju njemačkog prava. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi pravila o zastari i prekluziji predviđena tim pravom koja se mogu primijeniti na zahtjeve tužiteljâ iz glavnog postupka, da provjeri predviđa li se tim pravilima sustav rokova koji je dovoljno precizan, jasan i predvidljiv kao i da utvrdi jesu li ti zahtjevi podneseni u određenim rokovima.

68 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo, drugo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 56. stavke 1., 6. i 9. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji isključuje svaku nadležnost regulatornog tijela kojem je podnesen zahtjev na temelju stavka 1. tog članka za provjeru zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture čije je razdoblje primjene isteklo i za utvrđivanje njihove nevaljanosti s učinkom *ex tunc*.

Četvrto pitanje

69 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. stavak 9. Direktive 2012/34 tumačiti na način da zahtijeva da regulatorno tijelo može naložiti povrat pristojbi za korištenje infrastrukture ako nacionalno pravo tu nadležnost dodjeljuje građanskim sudovima.

70 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude, na temelju članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34, kada je takvom tijelu podnesen prigovor, na njemu je da poduzme potrebne mjere kako bi popravilo situaciju, ne dovodeći u pitanje njegovu nadležnost da po službenoj dužnosti poduzme odgovarajuće mjere kako bi se uklonila diskriminacija u odnosu na podnositelje zahtjeva, odnosno, među ostalim, željezničke prijevoznike, sve poremećaje na tržištu željezničkih usluga i druge nepoželjne situacije na njemu.

71 Iz odgovora na prvo, drugo i treće pitanje proizlazi da ta odredba zahtijeva da regulatorno tijelo bude nadležno, među ostalim, za utvrđivanje nevaljanosti pristojbi za korištenje infrastrukture s učinkom *ex tunc*. Međutim, isto ne vrijedi kada je riječ o povratu takvih pristojbi.

72 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 73. i 75. svojeg mišljenja, nakon analize teksta članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34, tom se odredbom državama članicama ne nalaže da regulatornom tijelu daju ovlast da samo naredi povrat pristojbi za korištenje infrastrukture, nego im omogućuje da u okviru svoje postupovne autonomije osmisle druge sustave koji primjerice podrazumijevaju da građanski sudovi zasebno odlučuju o zahtjevima za povrat.

73 Djelotvornost članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34 također ne zahtijeva da regulatorno tijelo u svakom slučaju može samo odlučiti o povratu pristojbi za korištenje infrastrukture za koje je utvrdilo da su nezakonite.

74 S jedne strane, kada to tijelo utvrdi da su tarife i pristojbe za korištenje infrastrukture koje primjenjuje upravitelj infrastrukture nevaljane, obvezujući učinak njegovih odluka u odnosu na sve zainteresirane stranke u željezničkom sektoru, naveden u točki 45. ove presude, omogućuje potonjima da se sa sigurnošću upoznaju sa svojim pravima i obvezama. U tim okolnostima, kako bi se poduzetnicima koji tvrde da su bili predmet diskriminacije omogućilo da ostvare svoja prava i tako osiguraju stvarno uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja, ne čini se neophodnim da navedeno tijelo također odredi točne iznose neosnovano plaćenih pristojbi kako bi naložilo njihov povrat.

75 S druge strane, točno je da se člankom 56. stavkom 9. Direktive 2012/34 regulatornom tijelu nalaže da o svim prigovorima odluči u osobito kratkom roku. Međutim, iako, osobito zbog razloga pravne sigurnosti, to tijelo mora što prije odlučiti o zakonitosti spornih pristojbi za korištenje infrastrukture, bez obzira na to jesu li one trenutačno na snazi ili je njihovo razdoblje primjene isteklo, ti razlozi ne zahtijevaju da se, nakon donošenja odluke kojom se utvrđuje nevaljanost predmetnih pristojbi, iznosi koje treba vratiti, prema potrebi uvećani za kamate, odrede u istom roku.

76 Sud je već potvrdio to tumačenje članka 56. stavka 9. Direktive 2012/34 te je presudio da države članice mogu predvidjeti da odluku o povratu preplaćenih pristojbi za korištenje infrastrukture ne donosi regulatorno tijelo, nego građanski sudovi koji odlučuju na temelju građanskog prava, međutim, pod uvjetom da je to tijelo prethodno odlučilo o nezakonitosti tih pristojbi (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 97.).

77 U tom pogledu valja još istaknuti, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja, da su države članice, kada u svojem nacionalnom pravu određuju pravna sredstva koja omogućuju prisiljavanje upravitelja infrastrukture da vrati preplaćene pristojbe za korištenje infrastrukture i, osobito, kada odluče u tu svrhu dodijeliti isključivu nadležnost građanskim sudovima, dužne poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

78 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 56. stavak 9. Direktive 2012/34 treba tumačiti na način da ne zahtijeva da regulatorno tijelo može samo naložiti povrat pristojbi za korištenje infrastrukture ako nacionalno pravo tu nadležnost dodjeljuje građanskim sudovima, pod uvjetom poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

Peto pitanje

79 Uzimajući u obzir odgovor na prvo, drugo i treće pitanje, na peto pitanje nije potrebno odgovoriti, koje je postavljeno samo u slučaju da je Sud na prvo i drugo pitanje odgovorio niječno.

Troškovi

80 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

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

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi propis države članice koji isključuje svaku nadležnost regulatornog tijela kojem je podnesen zahtjev na temelju stavka 1. tog članka za provjeru zakonitosti pristojbi za korištenje infrastrukture čije je razdoblje primjene isteklo i za utvrđivanje njihove nevaljanosti s učinkom *ex tunc*.

2. **Članak 56. stavak 9. Direktive 2012/34**

   treba tumačiti na način da:

   ne zahtijeva da regulatorno tijelo može samo naložiti povrat pristojbi za korištenje infrastrukture ako nacionalno pravo tu nadležnost dodjeljuje građanskim sudovima, pod uvjetom poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

Potpisi