Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 7 marca 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Dyrektywa 2012/34/UE – Dostęp do infrastruktury kolejowej – Pobieranie opłat – Artykuł 56 – Jedyny krajowy organ regulacyjny sektora kolejowego – Kompetencje – Kontrola opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął – Uprawnienie do stwierdzenia nieważności ze skutkiem ex tunc i nakazania zwrotu opłat

W sprawie C-582/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii, Niemcy) postanowieniem z dnia 1 września 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 września 2022 r., sprostowanym postanowieniem z dnia 27 czerwca 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 czerwca 2023 r., w postępowaniu:

Die Länderbahn GmbH,

Prignitzer Eisenbahn GmbH,

Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

przy udziale:

DB Netz AG,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), S. Rodin i L.S. Rossi, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

* Język postępowania: niemiecki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 czerwca 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH i Ostseeland Verkehrs GmbH – B. Uhlenhut, Rechtsanwalt,

– w imieniu Bundesrepublik Deutschland – J. Becker, U. Geers, J. Kirchhartz, C. Mögelin i V. Schmidt, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu DB Netz AG – H. Krüger, Rechtsanwalt,

– w imieniu rządu litewskiego – K. Dieninis, S. Grigonis i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu austriackiego – G. Kunnert i R. Schuster, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i M. Rzotkiewicz, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu norweskiego – V. Hauan i K. Møse, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – P. Messina i G. Wilms, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 września 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32) oraz, posiłkowo, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH i Ostseeland Verkehrs GmbH a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), reprezentowaną przez Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (federalną agencją ds. sieci energii elektrycznej, gazu, telekomunikacji, poczty i kolei, Niemcy, zwaną dalej „federalną agencją ds. sieci”) w przedmiocie kontroli zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury pobieranych przez DB Netz AG w ramach rozkładu jazdy obowiązującego od grudnia 2002 r. do grudnia 2011 r.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2001/14

3 Zgodnie z art. 2 dyrektywy 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 (Dz.U. 2001, L 75, s. 29):

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

j) »regulamin sieci« oznacza regulamin, który podaje szczegółowo ogólne zasady, ostateczne terminy, procedury i kryteria dotyczące systemów pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej. Będzie również zawierać takie informacje, jakie są wymagane, aby umożliwić złożenie wniosku w sprawie zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

m) »obowiązujący rozkład jazdy« oznacza dane określające wszystkie planowe przemieszczenia pociągów i taboru, które będą miały miejsce na danej infrastrukturze w ciągu okresu, w którym on obowiązuje”.

4 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Regulamin sieci”, przewiduje:

„1. Zarządca infrastruktury będzie, po skonsultowaniu z zainteresowanymi stronami, opracowywać i publikować regulamin sieci […].

2. Regulamin sieci będzie podawać charakterystykę infrastruktury, która jest dostępna dla przedsiębiorstw kolejowych. Będzie zawierać informacje podające warunki dostępu do danej infrastruktury kolejowej. Regulaminy sieci są zamieszczone w załączniku I.

3. Regulamin sieci [jest] aktualizowany i zmieniany w razie konieczności.

4. Regulamin sieci [jest] publikowany nie mniej niż na cztery miesiące z góry przed ostatecznym terminem składania zamówień na zdolność przepustową infrastruktury [wniosków w sprawie zdolności przepustowej]”.

5 Artykuł 30 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Organ kontrolny [regulacyjny]”, stanowi:

„[…]

2. Wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego [regulacyjnego], jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, a w szczególności przeciwko decyzjom podjętym przez zarządcę infrastruktury albo, jeśli to stosowne [w stosownym przypadku], [przez] przedsiębiorstwo kolejowe w zakresie dotyczącym:

a) regulaminu sieci;

[…]

d) systemu pobierania opłat;

e) poziomu lub struktury opłat za [użytkowanie] infrastruktur[y], które są lub mogą być wymagane do zapłaty;

[…]

3. Organ kontrolny [regulacyjny] może zapewnić, żeby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem II i były niedyskryminujące. […]

[…]

5. Organ kontrolny [regulacyjny] ma obowiązek podjęcia decyzji co do wszelkich skarg oraz podjęcia działań służących naprawie sytuacji w terminie wynoszącym maksymalnie dwa miesiące od otrzymania wszystkich informacji.

Z zastrzeżeniem ust. 6 decyzja organu kontrolnego [regulacyjnego] będzie wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją.

[…]

6. Państwa członkowskie podejmą środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny [regulacyjny] podlegały kontroli sądowej”.

6 Załącznik I do przedmiotowej dyrektywy, dotyczący „[t]reści regulaminu sieci”, ma następujące brzmienie:

„Regulamin sieci określony w art. 3 zawiera następujące informacje:

[…]

2. Część na temat zasad pobierania opłat i taryf. Będzie ona zawierać odpowiednie szczegóły systemu pobierania opłat, jak również informacje wystarczające do złożenia wniosku w sprawie usług wymienionych w załączniku II, które są świadczone tylko przez jednego dostarczyciela. Podaje ona szczegółowo metodologię, zasady [i], jeśli to właściwe [w stosownym przypadku], stosowane skale przy zastosowaniu art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 i 9. Zawierać będzie informacje na temat opłat, w sprawie których już podjęto decyzję, lub przewidywanych.

[…]”.

7 Załącznik III do dyrektywy 2001/14 stanowi w pkt 1:

„Obowiązujący rozkład jazdy będzie ustalany jeden raz w roku kalendarzowym”.

Dyrektywa 2012/34

8 Motywy 42 i 76 dyrektywy 2012/34 mają następujące brzmienie:

„(42) Systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na równy i niedyskryminacyjny dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw i mieć na celu możliwie jak najpełniejsze zaspokojenie potrzeb wszystkich użytkowników i rodzajów przewozów w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny. Takie systemy powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy wykonywaniu przewozów kolejowych.

[…]

(76) Efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu regulacyjnego, który nadzoruje stosowanie przepisów określonych w niniejszej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy, bez uszczerbku dla możliwości kontroli sądowej. Taki organ regulacyjny powinien mieć możliwość egzekwowania swoich wezwań do przedstawienia informacji oraz [swoich] decyzji za pomocą odpowiednich sankcji”.

9 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »przedsiębiorstwo kolejowe« oznacza każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, posiadające licencję zgodnie z niniejszą dyrektywą, którego działalność podstawowa polega na świadczeniu usług w transporcie towarowym lub pasażerskim koleją, z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo to zapewnia pojazdy trakcyjne; obejmuje to także przedsiębiorstwa, które tylko dostarczają pojazdy trakcyjne;

2) »zarządca infrastruktury« oznacza każdy podmiot lub przedsiębiorstwo, które są odpowiedzialne w szczególności za założenie infrastruktury kolejowej, zarządzanie nią i jej utrzymanie, w tym za prowadzenie ruchu pociągów, urządzenia bezpiecznej kontroli jazdy i urządzenia sterowania ruchem kolejowym (srk); funkcje zarządcy infrastruktury na sieci lub części sieci mogą być przydzielane różnym podmiotom lub przedsiębiorstwom;

[…]

19) »wnioskodawca« oznacza przedsiębiorstwo kolejowe lub międzynarodowe ugrupowanie przedsiębiorstw kolejowych lub inne osoby lub podmioty prawne, takie jak właściwe organy w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1)] oraz spedytorzy, nadawcy towarów i operatorzy transportu kombinowanego, którzy ze względu na świadczenie usługi publicznej lub ze względów handlowych są zainteresowani uzyskaniem zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

26) »regulamin sieci« oznacza regulamin, który ustala szczegółowo ogólne zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące systemów pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej, w tym inne informacje, jakie są wymagane, aby umożliwić złożenie wniosku w sprawie zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

28) »obowiązujący rozkład jazdy« oznacza dane określające wszelki planowy ruch pociągów i taboru, który będzie miał miejsce na danej infrastrukturze w ciągu okresu, w którym on obowiązuje.

[…]”.

10 Artykuł 27, zatytułowany „Regulamin sieci” i znajdujący się w sekcji 1 rozdziału IV wspomnianej dyrektywy, który zawiera zasady dotyczące „pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej”, stanowi:

„1. Zarządca infrastruktury, po skonsultowaniu się z zainteresowanymi stronami, opracowuje i publikuje regulamin sieci, możliwy do uzyskania po uiszczeniu opłaty, która nie przewyższa kosztu publikacji tego regulaminu. […]

2. Regulamin sieci podaje charakterystykę infrastruktury, która jest dostępna dla przedsiębiorstw kolejowych oraz zawiera informacje dotyczące warunków dostępu […]. Treść regulaminu sieci określono w załączniku IV.

3. Regulamin sieci jest aktualizowany i zmieniany w razie konieczności.

4. Regulamin sieci publikuje się nie mniej niż na cztery miesiące przed terminem składania wniosków o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury”.

11 Sekcja 2 rozdziału IV tej samej dyrektywy odnosi się do „[o]płat za infrastrukturę i usługi”.

12 Zgodnie z art. 56 dyrektywy 2012/23, zatytułowanym „Funkcje organu regulacyjnego”:

„1. Nie naruszając art. 46 ust. 6, wnioskodawca ma prawo odwołania się do organu regulacyjnego, jeżeli uważa, że został potraktowany niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, w szczególności od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury lub, w stosownym przypadku, przedsiębiorstwo kolejowe lub operatora obiektu infrastruktury usługowej w zakresie dotyczącym:

a) regulaminu sieci w jego wersjach tymczasowych i ostatecznych;

[…]

d) systemu pobierania opłat;

e) poziomu lub struktury opłat za dostęp do [użytkowanie] infrastruktur[y], które są lub mogą być wymagane do zapłaty;

[…]

g) dostępu do usług i pobierania opłat za usługi zgodnie z art. 13.

2. 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, a w szczególności sprawdza wykonanie ust. 1 lit. a)–g) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym […].

[…]

6. Organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za dostęp do infrastruktury mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu regulacyjnego. […]

[…]

9. Organ regulacyjny rozpatruje wszelkie skargi, a w stosownych przypadkach występuje o udzielenie stosownych informacji i rozpoczyna konsultacje ze wszystkimi właściwymi stronami, w ciągu miesiąca od otrzymania skargi. Podejmuje decyzje w odniesieniu do każdej skargi, podejmuje działania w celu naprawy sytuacji oraz informuje właściwe strony o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem w ustalonym z góry rozsądnym terminie, a w każdym razie nie później niż w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wszystkich stosownych informacji. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w zakresie gwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych organ regulacyjny, w stosownym przypadku, decyduje z własnej inicjatywy o odpowiednich działaniach mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku i wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, szczególnie w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–g).

Decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją i nie podlega kontroli ze strony innej instancji administracyjnej. Organ regulacyjny ma uprawnienia do egzekwowania swoich decyzji przy pomocy odpowiednich sankcji, w tym kar pieniężnych.

[…]

10. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne wykonanie decyzji organu regulacyjnego może przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Niniejszy przepis nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych, w stosownych przypadkach, na mocy prawa konstytucyjnego.

[…]”.

13 Załącznik IV do tej dyrektywy, dotyczący „treści regulaminu sieci”, ma następujące brzmienie:

„Regulamin sieci, o którym mowa w art. 27, zawiera następujące informacje:

[…]

2) Część na temat zasad pobierania opłat i taryf. Zawiera ona odpowiednie szczegóły systemu pobierania opłat, jak również wystarczające informacje dotyczące opłat, a także inne odpowiednie informacje dotyczące dostępu do usług wymienionych w załączniku II, które są świadczone tylko przez jednego usługodawcę. Podaje ona szczegółowo metodologię, zasady oraz, w stosownych przypadkach, stosowane skale przy zastosowaniu art. 31–36 w odniesieniu do kosztów i opłat. Zawiera informacje na temat zmian opłat, w których sprawie już podjęto decyzję, lub przewidywanych w ciągu najbliższych pięciu lat, jeżeli są dostępne;

[…]”.

14 Załącznik VII do wspomnianej dyrektywy stanowi w pkt 1, że „[o]bowiązujący rozkład jazdy ustala się jeden raz w roku kalendarzowym”.

Prawo niemieckie

15 Paragraf 66 Eisenbahnregulierungsgesetz (ustawy o regulacji kolei) z dnia 29 sierpnia 2016 r. (BGBl. 2016 I, s. 2082), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „ERegG”), zatytułowany „Organ regulacyjny i jego zadania”, przewiduje w ust. 1, 3 i 4:

„1. Jeżeli podmiot uprawniony do dostępu uważa, że był dyskryminowany lub w inny sposób naruszono jego prawa decyzjami przedsiębiorstwa zarządzającego infrastrukturą kolejową, ma prawo wnieść środek zaskarżenia do organu regulacyjnego […].

[…]

3. Jeżeli nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie dostępu lub umowy ramowej, decyzje przedsiębiorstwa zarządzającego infrastrukturą kolejową mogą być kontrolowane przez organ regulacyjny na wniosek podmiotu uprawnionego do dostępu lub z urzędu. Wniosek należy złożyć w terminie, w którym może zostać przyjęta oferta zawarcia porozumień zgodnie z § 13 ust. 1 zdanie drugie lub § 54 zdanie trzecie.

4. Przedmiotem kontroli na wniosek lub z urzędu mogą być w szczególności:

[…]

5) system pobierania opłat;

6) kwota lub struktura opłat za dostęp do infrastruktury, które podmiot uprawniony do dostępu musi lub powinien uiszczać;

7) kwota i struktura innych opłat, które podmiot uprawniony do dostępu musi lub powinien uiszczać;

[…]”.

16 Paragraf 67 ERegG, zatytułowany „Uprawnienia organu regulacyjnego, nadzór nad rynkiem przewozów, przepisy wykonawcze”, stanowi w ust. 1:

„Organ regulacyjny może podjąć w stosunku do kolei i innych osób zobowiązanych na podstawie niniejszej ustawy środki, które są niezbędne do wyeliminowania naruszeń niniejszej ustawy lub aktów Unii Europejskiej mających bezpośrednie zastosowanie w zakresie stosowania niniejszej ustawy lub zapobieżenia takim naruszeniom. Jeżeli organ regulacyjny wykonuje swoje nakazy, kwota kary pieniężnej może wynieść 500 000 EUR, w drodze odstępstwa od § 11 ust. 3 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz [ustawy o egzekucji w sprawach administracyjnych].

17 Paragraf 68 ERegG, zatytułowany „Decyzje organu regulacyjnego”, ma następujące brzmienie:

„1. Organ regulacyjny bada skargę w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania. W tym celu żąda on od zainteresowanych stron dostarczenia informacji koniecznych do podjęcia decyzji i rozpoczyna konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. W ustalonym z góry odpowiednim terminie, a w każdym razie nie później niż w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wszystkich koniecznych informacji, rozstrzyga on w przedmiocie skargi, podejmuje działania w celu naprawy sytuacji i informuje zainteresowane strony o swojej decyzji, która podlega uzasadnieniu. Niezależnie od uprawnień organów ochrony konkurencji organ regulacyjny decyduje z urzędu o odpowiednich działaniach w celu zapobieżenia dyskryminacji i zakłóceniu rynku.

2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w § 66 ust. 1 i 3, decyzja przedsiębiorstwa zarządzającego infrastrukturą kolejową narusza prawo podmiotu uprawnionego do dostępu do infrastruktury kolejowej:

1) organ regulacyjny nakazuje przedsiębiorstwu zarządzającemu infrastrukturą kolejową zmianę decyzji lub

2) organ regulacyjny decyduje o ważności umowy lub opłaty, uznaje sprzeczne ze sobą umowy za nieważne i ustala warunki umowy lub opłaty.

Decyzja, o której mowa w zdaniu pierwszym, może również dotyczyć regulaminu sieci lub warunków użytkowania obiektów infrastruktury usługowej.

3. Organ regulacyjny może, ze skutkiem na przyszłość, zobowiązać przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą kolejową do zmiany środków, o których mowa w § 66 ust. 4, lub uznać te środki za nieważne, o ile nie są one zgodne z przepisami niniejszej ustawy lub aktami prawnymi Unii Europejskiej mającymi bezpośrednie zastosowanie w zakresie stosowania niniejszej ustawy”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

18 Skarżące w postępowaniu głównym są lub były przedsiębiorstwami transportu kolejowego, które oferują lub oferowały w Niemczech usługi przewozu na szczeblu regionalnym, korzystając z infrastruktury kolejowej należącej do spółki DB Netz, będącej interwenientem w postępowaniu głównym.

19 DB Netz należy do grupy Deutsche Bank AG. Eksploatuje ona największą sieć kolejową w Niemczech i pobiera z tego tytułu opłaty za użytkowanie infrastruktury. Opłaty te są ustalane indywidualnie dla każdego przedsiębiorstwa transportu kolejowego na podstawie stawek ustalonych przez spółkę DB Netz w publikowanym przez nią regulaminie sieci. Stawki te obowiązują w okresie obowiązywania rozkładu jazdy, czyli jeden rok.

20 Skarżące w postępowaniu głównym uznały, że ustalone przez spółkę DB Netz stawki mające zastosowanie, odpowiednio, w okresach obowiązywania rozkładu jazdy w latach od 2002/2003 do 2010/2011 były w części niezgodne z prawem, ponieważ zawierały „współczynnik regionalny", który dyskryminował przedsiębiorstwa eksploatujące linie regionalne. W konsekwencji albo zapłaciły one opłaty żądane przez spółkę DB Netz z zastrzeżeniem, albo obniżyły je i zatrzymały odpowiednią kwotę.

21 Te same taryfy były przedmiotem szeregu kontroli ex ante przeprowadzonych przez federalną agencję ds. sieci, będącą jedynym krajowym organem regulacyjnym w sektorze kolejowym w Niemczech. Prawo niemieckie przewidywało bowiem uprzednią kontrolę zasad pobierania opłat i przyznawało temu organowi prawo sprzeciwu, z którego nie skorzystał on jednak w niniejszym przypadku. Ponadto od 2008 r. federalna agencja ds. sieci przeprowadziła różne kontrole „współczynników regionalnych", które stanowiły część taryf spółki DB Netz od dnia 1 stycznia 2003 r.

22 Decyzją z dnia 5 marca 2010 r. federalna agencja ds. sieci stwierdziła nieważność sporządzonego przez spółkę DB Netz regulaminu sieci dotyczącego rozkładu jazdy na rok 2010/2011, którego wejście w życie było przewidziane na dzień 12 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim przewidywał on stosowanie takiego „współczynnika regionalnego". Z decyzji tej wynikało, że do sądów cywilnych należało orzeczenie w przedmiocie zwrotu ewentualnie nadpłaconych opłat na podstawie tego współczynnika.

23 Spółka DB Netz wniosła sprzeciw od tej decyzji, która została następnie uchylona przez federalną agencję ds. sieci przy zawieraniu umowy publicznoprawnej ze spółką DB Netz. Umowa ta przewidywała stosowanie obniżonego współczynnika regionalnego w okresie obowiązywania rozkładu jazdy na rok 2010/2011, a następnie zniesienie tego współczynnika z chwilą wejścia w życie rozkładu jazdy na rok 2011/2012.

24 Wiele przedsiębiorstw transportu kolejowego, w tym skarżące w postępowaniu głównym w odniesieniu do części spornych opłat, wystąpiły do sądów cywilnych z żądaniami zwrotu opłat za użytkowanie infrastruktury, które miały zostać nadpłacone na rzecz spółki DB Netz. Aby orzec w przedmiocie tych żądań, sądy te zasadniczo badały w każdym konkretnym przypadku słuszny charakter tych opłat. Praktyka ta została potwierdzona przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) w wyroku z dnia 18 października 2011 r. (KZR 18/10).

25 Jednakże w wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), Trybunał orzekł, że dyrektywa 2001/14, która poprzedzała dyrektywę 2012/34, stoi na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego przewidującego indywidualną kontrolę przez sądy powszechne słusznego charakteru opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej. W szczególności, z pkt 97 tego wyroku wynika, że zwrot opłat na podstawie przepisów prawa cywilnego może wchodzić w grę, tylko jeżeli zgodnie z przepisami prawa krajowego bezprawny charakter opłaty w świetle uregulowania dotyczącego dostępu do infrastruktury kolejowej został

stwierdzony uprzednio przez organ regulacyjny lub sąd, który poddał kontroli decyzję tego organu, i pod warunkiem że żądanie zwrotu może być przedmiotem powództwa do krajowych sądów cywilnych, a nie skargi przewidzianej w tym uregulowaniu.

26 Po ogłoszeniu wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), skarżące w postępowaniu głównym, powołując się na §§ 66 i 68 ERegG, wniosły do federalnej agencji ds. sieci, po pierwsze, o stwierdzenie nieważności opłat za użytkowanie infrastruktury, pobieranych przez spółkę DB Netz w okresach obowiązywania rozkładu jazdy w latach od 2002/2003 do 2010/2011, a po drugie, o zobowiązanie tej spółki do zwrotu na ich rzecz nadpłaconych opłat.

27 Wnioski te zostały oddalone decyzjami federalnej agencji ds. sieci z dni 11 października 2019 r., 3 lipca 2020 r. i 11 grudnia 2020 r., ponieważ zdaniem tej agencji były one niedopuszczalne ze względu na brak podstawy prawnej, która umożliwiałaby kontrolę ex post spornych opłat. Na poparcie tych decyzji federalna agencja ds. sieci podniosła, że przedsiębiorstwa transportu kolejowego miały możliwość zakwestionowania opłat w odpowiednich okresach ich obowiązywania.

28 W skargach wniesionych w dniach 6 i 9 listopada 2019 r. skarżące w postępowaniu głównym wniosły do Verwaltungsgericht Köln (sądu administracyjnego w Kolonii, Niemcy), będącego sądem odsyłającym, o stwierdzenie, że federalna agencja ds. sieci była zobowiązana do przeprowadzenia kontroli ex post spornych opłat pobieranych przez spółkę DB Netz, do stwierdzenia, w stosownym wypadku, nieważności tych opłat ze skutkiem ex tunc oraz do orzeczenia w przedmiocie obowiązku zwrotu ciążącego na spółce DB Netz.

29 Aby móc rozstrzygnąć zawisłe przed nim spory, sąd odsyłający uważa, że należy dokonać wykładni w szczególności art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34.

30 Uważa on, że skarga przewidziana w art. 56 ust. 1 dotyczy jedynie szkód, które już powstały i które wynikają z obecnych lub wcześniejszych naruszeń obowiązujących ram prawnych. Natomiast działanie zapobiegawcze organu regulacyjnego jest przedmiotem odrębnych zasad przewidzianych w ust. 2 tego artykułu. Ponadto z art. 56 ust. 6 i 9 wynika, że organ regulacyjny dysponuje szerokim zakresem uznania. W związku z tym, rozpatrując skargę, może on wydać „[decyzje] w celu naprawy sytuacji", a gdy działa z urzędu, „decy[zje] […] o odpowiednich działaniach mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania".

31 Taką wykładnię art. 56 dyrektywy 2012/34 potwierdzają cele przyświecające tej dyrektywie. Z jej motywów 42 i 76 wynika, że dyrektywa 2012/34 ma w szczególności na celu zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu przedsiębiorstw transportu kolejowego do infrastruktury i że do organu regulacyjnego należy czuwanie nad osiągnięciem tego celu.

32 Sąd odsyłający podkreśla w tym względzie, że jego zdaniem procedura uprzedniej kontroli przewidziana w prawie niemieckim, która umożliwiała organowi regulacyjnemu wypowiedzieć się na temat zasad pobierania opłat za infrastrukturę przed ich wejściem w życie, nie mogła zaradzić brakowi kontroli ex post.

33 Ponadto sąd ten uważa, że wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), potwierdza istnienie prawa do „zwrotu" opłat nienależnie pobranych w przeszłości, uzależniając jego dokonanie od uprzedniego stwierdzenia bezprawnego charakteru tych opłat przez organ regulacyjny. W konsekwencji, gdyby organ ten nie był uprawniony do

badania opłat, których okres stosowania upłynął, przedsiębiorstwa transportu kolejowego zostałyby pozbawione prawa do skutecznego środka prawnego, a jednocześnie zarządca infrastruktury nadal korzystałby z opłat niezgodnych z prawem.

34 Sąd odsyłający ma natomiast wątpliwości co do tego, czy prawo Unii wymaga, aby ów organ mógł sam rozstrzygać w przedmiocie wysokości opłat podlegających zwrotowi lub nakazać ich zwrot. Wbrew bowiem ramom regulacyjnym stosunek między przedsiębiorstwami transportu kolejowego a zarządcami infrastruktury ma charakter umowny i w sposób naturalny podlega właściwości sądów cywilnych.

35 Na wszelki wypadek sąd odsyłający podkreśla, że w celu rozstrzygnięcia zawisłych przed nim sporów nie jest konieczne ustalenie, czy §§ 66 i nast. ERegG, które stanowią podstawę żądań skarżących w postępowaniu głównym, powinny podlegać wykładni zgodnej z prawem Unii, czy też w świetle wyroku z dnia 8 lipca 2021 r., Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), art. 56 dyrektywy 2012/34 ma bezpośrednie zastosowanie.

36 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy [2012/34] należy interpretować w ten sposób, że system pobierania opłat może być odpowiednim przedmiotem skargi do organu regulacyjnego także wtedy, gdy upłynął już okres ważności opłaty, która ma być poddana kontroli (skarga na tzw. starą opłatę)?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy [2012/34] należy interpretować w ten sposób, że organ regulacyjny może w przypadku kontroli ex post starych opłat uznać je za bezskuteczne ze skutkiem ex tunc?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy wykładnia art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy [2012/34] dopuszcza uregulowanie krajowe, które wyłącza możliwość kontroli ex post starych opłat ze skutkiem ex tunc?

4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy art. 56 ust. 9 dyrektywy [2012/34] należy interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim działania właściwego organu regulacyjnego w celu naprawy sytuacji po stronie skutków prawnych otwierają również co do zasady możliwość nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem, mimo że roszczenia o zwrot między przedsiębiorstwem kolejowym a zarządcą infrastruktury mogą być dochodzone na drodze cywilnoprawnej?

5) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze lub drugie: czy prawo do skargi do organu regulacyjnego na stare opłaty wynika w każdym razie z art. 47 akapit pierwszy [Karty praw podstawowych Unii Europejskiej] i art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE], jeżeli w braku rozpatrzenia skargi przez organ regulacyjny zwrot bezprawnie pobranych starych opłat jest wykluczony na podstawie przepisów krajowego prawa cywilnego zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości [wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834]?”.

Postępowanie przed Trybunałem

37 Pismem, które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 czerwca 2023 r., czyli po zakończeniu pisemnego i ustnego etapu postępowania, sąd odsyłający poinformował Trybunał, że postanowieniem z dnia 27 czerwca 2023 r. umorzył toczące się przed nim postępowanie w odniesieniu do Ostseeland Verkehrs GmbH ze względu na to, że spółka ta cofnęła skargę.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

38 Tytułem wstępu należy zauważyć, że zadane pytania dotyczą dyrektywy 2012/34, podczas gdy opłaty za użytkowanie infrastruktury będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym zostały ustalone i były pobierane pod rządami poprzedzającej ją dyrektywy, tj. dyrektywy 2001/14. Natomiast dopiero po upływie terminu do dokonania transpozycji dyrektywy 2012/34 skarżące w postępowaniu głównym zwróciły się do niemieckiego organu regulacyjnego sektora kolejowego, czyli do federalnej agencji ds. sieci, żądając w szczególności stwierdzenia niezgodności z prawem tych opłat.

39 Niemniej jednak, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 25 opinii, w niniejszej sprawie nie jest konieczne ustalenie, czy należy stosować dyrektywę 2012/34, czy dyrektywę 2001/14. Przepisy wskazane przez sąd odsyłający, a mianowicie przepisy zawarte w art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34, odpowiadają bowiem zasadniczo zasadom zawartym w art. 30 ust. 2, 3 i 5 dyrektywy 2001/14 (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 64). Wynika z tego, że co do zasady ich wykładnia powinna być taka sama i że w konsekwencji orzecznictwo Trybunału dotyczące wykładni tych przepisów dyrektywy 2001/14 ma zastosowanie mutatis mutandis do równoważnych przepisów dyrektywy 2012/34.

40 W tych okolicznościach, idąc śladem sądu odsyłającego, na zadane pytania należy odpowiedzieć w świetle przepisów dyrektywy 2012/34.

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego

41 Poprzez pytania od pierwszego do trzeciego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu wszelką właściwość organu regulacyjnego, do którego złożono wniosek na podstawie ust. 1 tego artykułu, do sprawdzenia zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, i do stwierdzenia ich nieważności ze skutkiem ex tunc.

42 W tym względzie należy zauważyć, że podobnie jak poprzedzająca ją dyrektywa 2001/14 (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo), dyrektywa 2012/34 ma na celu zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej, w szczególności poprzez wprowadzenie wymogu, jak wynika z jej motywu 42, aby systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej umożliwiały uczciwą konkurencję w wykonywaniu przewozów kolejowych.

43 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyłączna właściwość organu regulacyjnego do rozstrzygania wszelkich sporów wchodzących w zakres stosowania art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34 jest uzasadniona samymi tymi celami i wiąże się ze szczególnymi uprawnieniami przyznanymi mu na mocy ust. 1, 6 i 9 tego artykułu (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 60).

44 W szczególności zgodnie z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34, w przypadku gdy do takiego organu wpłynie skarga, do niego należy podjęcie działań koniecznych w celu naprawy sytuacji, bez uszczerbku dla jego kompetencji do podjęcia, w razie potrzeby z urzędu, odpowiednich środków w celu skorygowania wszelkiej dyskryminacji wobec „wnioskodawców" w rozumieniu art. 3 pkt 19 tej dyrektywy, czyli w szczególności przedsiębiorstw kolejowych, wszelkich zakłóceń na rynku przewozów kolejowych oraz wszelkich innych niepożądanych zmian na tym rynku (zob. podobnie wyrok z dnia 3 maja 2022 r., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, pkt 55, 56, 61).

45 Z tego art. 56 ust. 9 wynika również, że skutki decyzji, które przyjmuje organ regulacyjny, nie są ograniczone jedynie do stron sporu zawisłego przed tym organem, lecz wiążą wszystkie zainteresowane strony sektora kolejowego, niezależnie od tego, czy są to przedsiębiorstwa przewozowe, czy też zarządcy infrastruktury. Organ ten jest zatem w stanie zapewnić równy dostęp do infrastruktury wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom i utrzymać uczciwą konkurencję w sektorze świadczenia przewozów kolejowych (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 W tych okolicznościach, gdy do organu regulacyjnego wpłynie skarga przedsiębiorstwa kolejowego, to ów organ, do którego należy zapewnienie przestrzegania obowiązków zarówno przez zarządców infrastruktury, jak i przez podmioty świadczące usługi kolejowe, jest zobowiązany – zgodnie z samym brzmieniem art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34 – do zbadania, czy owo przedsiębiorstwo kolejowe zostało potraktowane w nieuczciwy lub dyskryminacyjny sposób lub też zostało w jakikolwiek inny sposób poszkodowane, co obejmuje w szczególności kwestie dotyczące pobierania opłat za infrastrukturę (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 73).

47 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 66 opinii, przysługująca przedsiębiorstwom transportu kolejowego możliwość zwrócenia się do organu regulacyjnego jest powiązana z uprawnieniem tego organu do kontroli zgodności z prawem decyzji zarządcy infrastruktury w zakresie opłat, co potwierdza art. 56 ust. 6 dyrektywy 2012/34, ponieważ przewiduje on, że organ ten zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z przepisami rozdziału IV sekcja 2 tej dyrektywy, regulującymi pobieranie opłat za infrastrukturę i usługi, oraz niedyskryminacyjne.

48 Wynika z tego, że organ regulacyjny, do którego wniesiono sprawę na podstawie art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34, nie może skutecznie wykluczyć swej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury pobranych w przeszłości (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 października 2022 r., DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, pkt 74, 87).

49 W szczególności uprawnienie takiego organu do kontrolowania zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury nie może zależeć od okoliczności, czy wniesiono do niego sprawę przed upływem odpowiednich okresów stosowania tych opłat, czy po ich upływie.

50 Po pierwsze, z samego brzmienia art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 wynika, że uprawnienia przyznane organowi regulacyjnemu nie są w żaden sposób związane z tymi okresami stosowania.

51 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w fakcie, że dyrektywa 2012/34 nie określa wspomnianych okresów ani nie ogranicza stosowania opłat za użytkowanie infrastruktury lub systemów pobierania opłat leżących u ich podstaw do określonego okresu. W szczególności, podobnie jak art. 3 dyrektywy 2001/14 w związku z art. 2 lit. j) tej dyrektywy i załącznikiem I do niej, art. 27 dyrektywy 2012/34 w związku z art. 3 pkt 26 tej dyrektywy i załącznikiem IV do niej ogranicza się do ustanowienia obowiązku opublikowania przez zarządcę infrastruktury regulaminu sieci, który określa w szczególności warunki dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym zasady pobierania opłat, taryfy i opłaty, bez ograniczania okresu ważności tego regulaminu.

52 Ograniczenia okresu ważności opłat lub leżących u ich podstaw systemów pobierania opłat nie można również wywieść z przepisów dotyczących rocznego rozkładu jazdy. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 28 dyrektywy 2012/34 w związku z załącznikiem VII do tej dyrektywy – podobnie jak to było w przypadku art. 2 lit. m) dyrektywy 2001/14 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy – co prawda rozkład jazdy ma jedynie okres ważności ograniczony do jednego roku. Ten rozkład jazdy zawiera jednak tylko „dane określające wszelki planowy ruch pociągów i taboru, który będzie miał miejsce na danej infrastrukturze”, a zatem nie dotyczy taryf i opłat.

53 Po drugie, wykładnia art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34, zgodnie z którą opłaty za użytkowanie infrastruktury pobrane już przez zarządcę infrastruktury mogą zostać zakwestionowane jedynie w okresie ważności taryfy leżącej u ich podstaw, zagrażałaby skuteczności systemu kontroli ustanowionego w tym przepisie, a tym samym osiągnięciu celów przyświecających tej dyrektywie.

54 Taka wykładnia utrudniałaby bowiem organowi regulacyjnemu zadanie polegające na zapewnieniu – jak wynika z pkt 42–47 niniejszego wyroku – równego dostępu do infrastruktury wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom i na utrzymaniu uczciwej konkurencji w sektorze przewozów kolejowych. Mogłaby ona również w nieuzasadniony sposób ograniczyć prawo przedsiębiorstw transportu kolejowego do wystąpienia do organu regulacyjnego w celu zakwestionowania opłat za użytkowanie infrastruktury i, w stosownym wypadku, do przedłożenia decyzji podjętej przez ten organ kontroli sądowej poprzez wniesienie sprawy do właściwego sądu, ustanowione w art. 56 ust. 1, 9 i 10 dyrektywy 2012/34 (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, pkt 57).

55 Ponadto uprawnienie organu regulacyjnego do sprawdzania zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury pobieranych w przeszłości, niezależnie od kwestii, czy odpowiednie okresy ich stosowania już upłynęły, oznacza siłą rzeczy – jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 44, 45, 47 i 48 opinii – że organ ten może w stosownym wypadku stwierdzić nieważność tych opłat ze skutkiem ex tunc.

56 W szczególności ograniczenie uprawnienia organu regulacyjnego do wydawania decyzji ze skutkiem wyłącznie na przyszłość mogłoby w znacznym stopniu pozbawić sensu kontrolę opłat za użytkowanie infrastruktury pobieranych w przeszłości i tym samym podważyłoby skuteczność (effet utile) art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34.

57 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przepisy te stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, że organ regulacyjny nie jest właściwy ani do kontrolowania zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, ani do stwierdzenia w stosownym przypadku ich nieważności ze skutkiem ex tunc.

58 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, co zostało zresztą potwierdzone na rozprawie przed Trybunałem, że w niniejszym przypadku takie ograniczenie uprawnienia niemieckiego organu regulacyjnego może wynikać z § 68 ust. 3 ERegG.

59 W tym względzie należy przypomnieć, że w celu zapewnienia skuteczności wszystkich przepisów prawa Unii zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga w szczególności, aby sądy krajowe interpretowały w możliwie najszerszym zakresie swoje prawo wewnętrzne w sposób zgodny z prawem Unii [wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo].

60 Obowiązek dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego podlega jednak pewnym ograniczeniom, a w szczególności nie może on służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem [wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].

61 Należy również przypomnieć, że zasada pierwszeństwa wymaga od sądu krajowego, do którego kompetencji należy stosowanie przepisów prawa Unii, by – w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii – zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich przepisów lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są niezgodne z przepisem prawa Unii mającym bezpośrednią skuteczność, bez konieczności zwracania się o wcześniejsze uchylenie tego przepisu krajowego lub praktyki krajowej lub oczekiwania na ich uchylenie w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie ustrojowym [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61; a także z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 37].

62 Co się tyczy przewidzianego w art. 56 ust. 1, 9 i 10 dyrektywy 2012/34 prawa do administracyjnego i sądowego środka zaskarżenia przysługującego przedsiębiorstwom transportu kolejowego, przepisy te są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, a zatem są bezpośrednio skuteczne. Wynika stąd, że wiążą one wszystkie władze państw członkowskich, to znaczy nie tylko sądy krajowe, lecz również wszystkie organy administracji, w tym władze zdecentralizowane, i władze te są zobowiązane do ich stosowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 33; z dnia 8 lipca 2021 r., Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, pkt 58).

63 W konsekwencji nie tylko do sądu odsyłającego, ale również, w stosownym przypadku, do federalnej agencji ds. sieci należy dokonanie wykładni § 68 ust. 3 ERegG w miarę możliwości zgodnie z art. 56 ust. 1, 9 i 10 dyrektywy 2012/34, a w sytuacji gdyby taką wykładnię należało uznać za contra legem – odstąpienie od stosowania tego przepisu prawa niemieckiego, aby umożliwić przedsiębiorstwom transportu kolejowego wykonywanie przysługującego im prawa do zakwestionowania zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury pobieranych w przeszłości.

64 Należy jeszcze podkreślić, że ani art. 56 ust. 1, 9 i 10 dyrektywy 2012/34, ani żaden inny przepis tej dyrektywy nie przewidują terminu, po którego upływie przedsiębiorstwa nie mogą już kwestionować zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury.

65 W tych okolicznościach – jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 36 opinii – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej każde państwo członkowskie powinno określić rozsądne granice czasowe mające zastosowanie do skarg, w których wnioskodawcy, w tym przedsiębiorstwa transportu kolejowego, zwracają się do organu regulacyjnego zgodnie z art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34 o dokonanie kontroli zgodności z prawem decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury, w szczególności w odniesieniu do systemu pobierania opłat oraz poziomu lub struktury opłat za użytkowanie infrastruktury, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności (zob. analogicznie wyroki: z dnia 28 listopada 2000 r., Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, pkt 20, 21; a także z dnia 19 grudnia 2019 r., Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, pkt 46).

66 Ponadto należy zauważyć, że cele przyświecające dyrektywie 2012/34 powinny być realizowane w prawie krajowym z poszanowaniem wymogów zasady pewności prawa, co oznacza w odniesieniu do tych granic czasowych, że państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia wystarczająco precyzyjnego, jasnego i przewidywalnego systemu terminów, aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z ich prawami i obowiązkami (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 października 2012 r., Pelati, C-603/10, EU:C:2012:639, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi oraz na rozprawie w dniu 15 czerwca 2023 r. wskazano, że prawo niemieckie nie przewiduje szczególnego terminu na wniesienie skarg na podstawie art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Niemniej do Trybunału nie należy wypowiadanie się w przedmiocie wykładni prawa niemieckiego. Do sądu odsyłającego należy ustalenie przewidzianych w tym prawie przepisów dotyczących przedawnienia i prekluzji, które to przepisy mogą mieć zastosowanie do żądań skarżących w postępowaniu głównym, zbadanie, czy przepisy te przewidują wystarczająco precyzyjny, jasny i przewidywalny system terminów, a także ustalenie, czy wnioski te zostały złożone w wyznaczonych terminach.

68 W świetle całości powyższych rozważań na pytania od pierwszego do trzeciego należy odpowiedzieć, że art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu wszelką właściwość organu regulacyjnego, do którego złożono wniosek na podstawie ust. 1 tego artykułu, do sprawdzenia zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, i do stwierdzenia ich nieważności ze skutkiem ex tunc.

W przedmiocie pytania czwartego

69 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby organ regulacyjny mógł nakazać zwrot opłat za użytkowanie infrastruktury, jeżeli prawo krajowe przyznaje tę właściwość sądom cywilnym.

70 W tym względzie należy przypomnieć – jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku – że zgodnie z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34, w przypadku gdy do organu regulacyjnego wpłynie skarga, podejmuje on działania konieczne w celu naprawy tej sytuacji, bez uszczerbku dla jego kompetencji do przyjmowania, w razie potrzeby z urzędu, odpowiednich środków w celu

skorygowania wszelkiej dyskryminacji wobec wnioskodawców, a mianowicie w szczególności przedsiębiorstw kolejowych, wszelkich zakłóceń na rynku przewozów kolejowych i wszelkich innych niepożądanych zmian na tym rynku.

71 Z odpowiedzi na pytania od pierwszego do trzeciego wynika, że przepis ten wymaga, aby organ regulacyjny był w szczególności uprawniony do stwierdzenia nieważności opłat za użytkowanie infrastruktury ze skutkiem ex tunc. Inaczej jest jednak w przypadku zwrotu takich opłat.

72 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 73 i 75 opinii po przeprowadzeniu analizy brzmienia art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34, przepis ten nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyznania organowi regulacyjnemu uprawnienia do samodzielnego nakazania zwrotu opłat za użytkowanie infrastruktury, lecz pozwala im, w ramach przysługującej im autonomii proceduralnej, na stworzenie innych systemów, które oznaczają przykładowo, że sądy cywilne rozpoznają odrębnie żądania zwrotu.

73 Skuteczność art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 nie wymaga również, aby organ regulacyjny mógł w każdym razie sam zdecydować o zwrocie opłat za użytkowanie infrastruktury, które uznał za niezgodne z prawem.

74 Po pierwsze, w przypadku gdy organ ten stwierdzi nieważność taryf i opłat za użytkowanie infrastruktury stosowanych przez zarządcę infrastruktury, przypomniany w pkt 45 niniejszego wyroku skutek wiążący jego decyzji wobec wszystkich zainteresowanych stron sektora kolejowego pozwala tym stronom zapoznać się z pewnością z ich prawami i obowiązkami. W tych okolicznościach, aby umożliwić przedsiębiorstwom, które twierdzą, że były dyskryminowane, dochodzenie ich praw i zapewnienie w ten sposób skutecznego wyeliminowania zakłóceń konkurencji, nie wydaje się niezbędne, aby organ ten określał również dokładne kwoty nienależnie uiszczonych opłat w celu nakazania ich zwrotu.

75 Po drugie, art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 nakłada co prawda na organ regulacyjny obowiązek rozpatrzenia wszystkich skarg w szczególnie krótkim terminie. Jednakże, o ile w szczególności ze względów pewności prawa organ ten powinien jak najszybciej wypowiedzieć się w przedmiocie zgodności z prawem zakwestionowanych opłat za użytkowanie infrastruktury, niezależnie od tego, czy są one obecnie w mocy, czy też ich okres stosowania upłynął, o tyle względy te nie wymagają, aby po wydaniu decyzji stwierdzającej nieważność spornych opłat podlegające zwrotowi kwoty, w stosownym przypadku powiększone o odsetki, zostały ustalone w tym samym terminie.

76 Taka wykładnia art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 została już potwierdzona przez Trybunał, który orzekł, że państwa członkowskie mogą postanowić, iż decyzja o zwrocie nadpłaconych opłat za użytkowanie infrastruktury należy nie do organu regulacyjnego, lecz do sądów cywilnych orzekających na podstawie prawa cywilnego, pod warunkiem jednak, że organ ten uprzednio orzekł w przedmiocie bezprawnego charakteru tych opłat (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 97).

77 W tym względzie należy jeszcze podkreślić – podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 75 opinii – że gdy państwa członkowskie określają w prawie krajowym środki zaskarżenia umożliwiające zmuszenie zarządcy infrastruktury do zwrotu nadpłaconych opłat za użytkowanie infrastruktury, a w szczególności gdy decydują się na przyznanie w tym celu wyłącznej właściwości sądom cywilnym, są one zobowiązane do przestrzegania zasad równoważności i skuteczności.

78 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, aby organ regulacyjny mógł sam nakazać zwrot opłat za użytkowanie infrastruktury, jeżeli prawo krajowe, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, przyznaje tę właściwość sądom cywilnym.

W przedmiocie pytania piątego

79 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytania od pierwszego do trzeciego nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie piąte, które zostało zadane jedynie na wypadek, gdyby Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze i drugie.

W przedmiocie kosztów

80 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu wszelką właściwość organu regulacyjnego, do którego złożono wniosek na podstawie ust. 1 tego artykułu, do sprawdzenia zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, i do stwierdzenia ich nieważności ze skutkiem ex tunc.

2) **Artykuł 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie wymaga on, aby organ regulacyjny mógł sam nakazać zwrot opłat za użytkowanie infrastruktury, jeżeli prawo krajowe, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, przyznaje tę właściwość sądom cywilnym.

Podpisy