



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 27 października 2022 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Transport kolejowy – Artykuł 102 TFUE – Nadużycie pozycji dominującej – Dyrektywa 2001/14/WE – Dostęp do infrastruktury kolejowej – Artykuł 30 – Organ kontrolny kolei – Kontrola opłat za infrastrukturę – Sądy krajowe – Kontrola opłat w świetle prawa konkurencji – Podział kompetencji między organ regulacyjny a sądy krajowe

W sprawie C-721/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 10 grudnia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 grudnia 2020 r., w postępowaniu:

DB Station & Service AG

przeciwko

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

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

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu DB Station & Service AG – M. Köhler i M. Weitner, Rechtsanwälte,
- w imieniu ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH – A.R. Schüssler i B. Uhlenhut, Rechtsanwälte,
- w imieniu Komisji Europejskiej – B. Ernst i G. Meessen, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2022 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 102 TFUE i art. 4, 7 –12 i 30 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 przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29; sprostowanie Dz.U. 2010, L 241, s. 15), zmienionej dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz.U. 2007, L 315, s. 44) (zwanej dalej „dyrektywą 2001/14”).
- 2 Wniosek ten został złożony w kontekście sporu między DB Station & Service (zwaną dalej „spółką DB Station & Service”) a ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (zwaną dalej „spółką ODEG”), w przedmiocie opłat, jakie powinny zostać uiszczone przez tę drugą spółkę za korzystanie ze stacji obsługiwanych przez tę pierwszą spółkę.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2001/14

- 3 Motywy 5, 11, 16, 32, 40 i 46 dyrektywy 2001/14 miały następujące brzmienie:
 - „(5) Aby zapewnić przejrzystość i wolny od dyskryminacji dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury kolejowej, wszystkie konieczne informacje wymagane przy wykorzystywaniu uprawnień do dostępu mają zostać opublikowane w regulaminie sieci.
[...]
 - (11) Systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na równy i niedyskryminujący dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw i dążyć do możliwie jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb wszystkich użytkowników i rodzajów przewozów w sposób sprawiedliwy i niedyskryminujący.
[...]
 - (16) Systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy wykonywaniu przewozów kolejowych [przy świadczeniu usług kolejowych].
[...]

(32) Jest ważne, aby minimalizować wypaczenia konkurencji, które mogą powstać albo między infrastrukturami kolejowymi, albo między gałęziami transportu z powodu znacznych różnic w zasadach pobierania opłat.

[...]

(40) Określona infrastruktura transportowa stanowi naturalny monopol. Dlatego jest konieczne stwarzanie zarządom infrastruktury zachęt do zmniejszenia kosztów i efektywnego zarządzania infrastrukturą pozostającą w ich dyspozycji.

[...]

(46) Efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminujące wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu kontrolnego (regulatora), który ocenia stosowanie tych zasad Wspólnoty i który działa jako organ odwoławczy, jednak z możliwością kontroli sądowej jego orzeczenia”.

4 Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy przewidywał:

„Niniejsza dyrektywa dotyczy zasad i procedur, które mają być stosowane w odniesieniu do ustalania i pobierania opłat za infrastrukturę kolejową i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej.

[...]”.

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy zawierał definicje. Miał on następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

b) »wnioskodawca« oznacza koncesjonowane przedsiębiorstwo kolejowe [...] lub międzynarodowe ugrupowanie przedsiębiorstw kolejowych oraz, w państwach członkowskich, które przewidują taką możliwość, [inne] osoby [fizyczne] lub [...] prawne [które ze względów gospodarczych lub z racji usługi publicznej mają interes] w nabywaniu zdolności przepustowej infrastruktury [w celu świadczenia usług kolejowych na ich odpowiednich terytoriach] [...];

[...]

f) »umowa ramowa« oznacza prawnie wiążącą umowę ogólną na podstawie prawa publicznego lub prywatnego, ustalającą prawa i obowiązki wnioskodawcy i zarządcy infrastruktury lub organu alokującego w stosunku do zdolności przepustowej, która ma zostać przydzielona, oraz opłat, które mają zostać pobrane w czasie dłuższym niż jeden okres obowiązywania rozkładu jazdy;

[...]

h) »zarządca infrastruktury« oznacza każdy organ lub przedsiębiorstwo, który jest odpowiedzialny w szczególności za założenie i utrzymywanie infrastruktury kolejowej [...].

[...]”.

- 6 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Ustalanie, wyznaczanie i zbieranie [pobieranie] opłat”, stanowił:

„1. Państwa członkowskie ustalą ogólne ramy pobierania opłat, respektując jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy [Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. 1991, L 237, s. 25)].

W przedmiocie [Z zastrzeżeniem] wspomnianego warunku niezależności zarządzania państwa członkowskie ustalą także specjalne zasady pobierania opłat lub przełożą takie uprawnienia zarządcy infrastruktury. Wyznaczenie opłaty za użytkowanie infrastruktury i zbieranie [pobieranie] tej opłaty będzie wykonywane przez zarządcę infrastruktury.

[...]

5. Zarządcy infrastruktury zapewnią, żeby wynikiem stosowania systemu pobierania opłat były równoważne i niedyskryminujące opłaty dla różnych przedsiębiorstw kolejowych, które wykonują przewozy [świadczą usługi] o równoważnym charakterze na podobnej części rynku i żeby faktycznie stosowane opłaty stosowały się do zasad ustalonych w regulaminie sieci.

[...]”.

- 7 Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2001/14:

„Przedsiębiorstwa kolejowe będą, na niedyskryminujących zasadach, uprawnione do minimalnego pakietu dostępu i dostępu do torów w celu obsługi urządzeń opisanych w załączniku II. Podaż usług określonych w załączniku II pkt 2 będzie zapewniona w niedyskryminujący sposób, a zamówienia składane przez przedsiębiorstwa kolejowe mogą być odrzucone tylko wówczas, gdy istnieją inne realne warianty zgodne z warunkami rynku [...]”.

- 8 Artykuł 7 tej dyrektywy dotyczył zasad pobierania opłat i przewidywał w ust. 7:

„Podaż usług określonych w załączniku II pkt 2 nie będzie objęta tym artykułem. Bez uszczerbku dla powyższego w ustalaniu cen za usługi określone w załączniku II pkt 2 będzie uwzględniana sytuacja konkurencji w transporcie kolejowym”.

- 9 Zgodnie z art. 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 81, 82, 86 i 87 [WE] i nie naruszając art. 7 ust. 3 niniejszej dyrektywy, wszelkie ulgi w stosunku do opłat pobieranych od przedsiębiorstwa kolejowego przez zarządcę infrastruktury za każdą usługę będą stosować się do kryteriów podanych w niniejszym artykule”.

- 10 Artykuł 17 tej dyrektywy, zatytułowany „Umowy ramowe”, stanowił w ust. 1:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 81, 82 i 86 [WE] z wnioskodawcą może być zawarta umowa ramowa. Taka umowa ramowa określa charakterystykę [parametry] zdolności przepustowej infrastruktury wymagan[ej] przez [wnioskodawcę] i oferowan[ej] wnioskodawcy w czasie [...]przekraczającym [...] okres[...] [ważności] rozkładu jazdy. Umowa ramowa nie będzie określać

szczegółowo danej trasy pociągu, ale jej treść powinna być taka, żeby wyrażała dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb handlowych wnioskodawcy [...].

11 Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przewidywał:

„Jeżeli istnieją odpowiednie trasy wariantowe [alternatywne], zarządca infrastruktury może po konsultacji z zainteresowanymi stronami przeznaczyć specjalną [daną] infrastrukturę do użytku przez określone rodzaje ruchu. Bez uszczerbku dla przepisów art. 81, 82 i 86 [WE], gdy dokonano takiego przeznaczenia, zarządca infrastruktury może nadać priorytet temu rodzajowi ruchu przy dokonywaniu alokacji zdolności przepustowej infrastruktury”.

12 Zgodnie z art. 30 tej dyrektywy, zatytułowanym „Organ kontrolny”:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów art. 21 ust. 6 państwa członkowskie powołają organ kontrolny. Organ ten, którym może być minister odpowiedzialny za sprawy transportu lub każdy inny organ, będzie niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Ponadto organ ten zachowuje funkcjonalną niezależność od wszelkich właściwych organów uczestniczących w udzielaniu publicznych zamówień na usługi. Organ ten będzie funkcjonować zgodnie z zasadami przedstawionymi w tym artykule, na mocy którego funkcje odwoławcze i kontrolne mogą być przypisywane odrębnym organom.

2. Wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, 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, przedsiębiorstwo kolejowe w zakresie dotyczącym:

a) regulaminu sieci;

[...]

d) systemu pobierania opłat;

e) poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty;

f) prawa dostępu zgodnie z art. 10 [dyrektywy 91/440/EWG, zmienionej dyrektywą 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004, L 164, s. 164)].

3. Organ kontrolny może zapewnić [zapewnia], żeby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem II i były niedyskryminujące. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za infrastrukturę mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu kontrolnego. Organ kontrolny będzie interweniował, jeśli pojawi się prawdopodobieństwo, że negocjacje naruszają wymagania niniejszej dyrektywy.

[...]

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

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

[...]

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

- 13 Punkt 2 załącznika II do tego rozporządzenia miał następujące brzmienie:

„Dostęp do torów w celu obsługi urządzeń oraz dostarczenie usług obejmie:

[...]

c) stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia;

[...]”.

Dyrektywa 2012/34/UE

- 14 Artykuł 55 ust. 1 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) przewiduje:

„Każde z państw członkowskich powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego. Bez uszczerbku dla ust. 2 organ ten jest niezależny oraz odrębny prawnie i niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Jest on również niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregokolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Ponadto organ ten zachowuje funkcjonalną niezależność od wszelkich właściwych organów uczestniczących w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych”.

- 15 Artykuł 56 tej dyrektywy, zatytułowany „Funkcje organu regulacyjnego” stanowi:

„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 infrastrukturę, 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 [usług] kolejowych, organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych [na rynkach usług 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 lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców.

[...]

6. Organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne [...].

[...]

9. Obowiązkiem organu regulacyjnego jest rozpatrywanie wszelkich skarg, występowanie, w stosownych przypadkach, o udzielenie odpowiednich informacji i rozpoczynanie konsultacji ze wszystkimi właściwymi stronami w ciągu jednego miesiąca od otrzymania skargi. Podejmuje on decyzje w odniesieniu do każdej skargi, podejmuje działania w celu naprawy sytuacji oraz informuje właściwe strony o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem we wcześniej ustalonym, rozsądnym terminie, a w każdym razie nie później niż w ciągu sześciu tygodni od otrzymania wszystkich odpowiednich 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.

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1/2003

- 16 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) ma następujące brzmienie:

„Jeżeli organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk uzgodnionych w rozumieniu art. [101 ust. 1 TFUE], które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu tego przepisu, stosują również art. [101 TFUE] do takich porozumień, decyzji lub praktyk uzgodnionych. W przypadkach, gdy organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do praktyk zakazanych art. [102 TFUE], stosują również art. [102 TFUE]”.

Prawo niemieckie

- 17 Paragraf 14b Allgemeines Eisenbahngesetz (ustawy ogólnej o kolejach), zmienionej Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (trzecią ustawą zmieniającą przepisy regulacyjne dotyczące kolei), z dnia 27 kwietnia 2005 r. (BGBl. 2005 I, s. 1138), w wersji obowiązującej do dnia 1 września 2016 r. (zwanej dalej „AEG”), przewidywał:

„(1) Zadaniem organu kontrolnego jest nadzór nad poszanowaniem przepisów kolejowych dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej, w szczególności w następującym zakresie:

[...]

4. warunki użytkowania, zasady pobierania opłat i wysokość opłat.

(2) Pozostaje to bez uszczerbku dla przewidzianych w [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (ustawie o przeciwdziałaniu ograniczeniom konkurencji)] zadań i kompetencji organów ochrony konkurencji. Organ kontrolny i organy nadzoru nad koleją, a także organy ochrony konkurencji i właściwe organy kontrolne na podstawie [Telekommunikationsgesetz (ustawy telekomunikacyjnej)] i [Energiewirtschaftsgesetz (ustawy o zaopatrzeniu w energię)] udzielają sobie wzajemnie informacji mogących mieć znaczenie w celu wykonania ich odpowiednich zadań. Powinny one w szczególności udzielać sobie wzajemnie informacji o planowanych decyzjach mających na celu wprowadzenie zakazu zachowań stanowiących nadużycie lub dyskryminację ze strony przedsiębiorstw infrastruktury kolejowej. Powinny one umożliwić sobie wzajemnie przedstawianie uwag przed zakończeniem postępowania przez właściwy organ”.

- 18 Paragraf 14d AEG stanowił:

„Publiczne przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej powinny powiadomić organ kontrolny w zakresie

[...]

6. planowanego przekształcenia lub zmiany warunków korzystania z sieci kolejowej i warunków korzystania z instalacji usługowych wraz z przewidzianymi odpowiednio zasadami pobierania opłat i wysokościami opłat”.

- 19 Paragraf 14e ust. 1 tej ustawy przewidywał:

„Organ kontrolny może po otrzymaniu informacji, o której mowa w § 14d w terminie

[...]

4. czterech tygodni – sprzeciwić się planowanemu przekształceniu lub zmianie, o których mowa w § 14d zdanie pierwsze pkt 6,

w zakresie, w jakim planowane decyzje naruszają przepisy prawa kolejowego dotyczące dostępu do infrastruktury kolejowej”.

20 Paragraf 14f wspomnianej ustawy miał następujące brzmienie:

„(1) Organ kontrolny może kontrolować z urzędu:

[...]

2. przepisy dotyczące wysokości lub struktury opłat za korzystanie z infrastruktury i innych opłat przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej. Organ kontrolny może ze skutkiem w przyszłości

1. zobowiązać przedsiębiorstwo infrastruktury kolejowej do zmiany według jego zaleceń warunków określonych w zdaniu pierwszym pkt 1 lub systemów pobierania opłat określonych w zdaniu pierwszym pkt 2; lub
2. uznać za nieważne warunki określone w zdaniu pierwszym pkt 1 lub systemy pobierania opłat określone w zdaniu pierwszym pkt 2,

w zakresie, w jakim naruszają one przepisy prawa kolejowego dotyczące dostępu do infrastruktury kolejowej.

(2) Jeżeli nie zostało zawarte żadne porozumienie co do dostępu określone w § 14 ust. 6 lub umowy ramowej określonej w § 14a, decyzje przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej mogą być kontrolowane przez organ kontrolny na wniosek lub z urzędu. Uprawnionymi do składania wniosku w tym zakresie są podmioty uprawnione do dostępu, których prawo dostępu do infrastruktury kolejowej może być naruszone. Wniosek należy złożyć w terminie, w którym może zostać przyjęta oferta zawarcia porozumień określonych w zdaniu pierwszym. Kontrola może dotyczyć w szczególności:

[...]

3. wysokości lub struktury opłat za korzystanie z infrastruktury i innych opłat.

Organ kontrolny powinien wezwać zainteresowane strony do udzielenia wszelkich niezbędnych informacji w odpowiednim terminie, który nie może przekraczać dwóch tygodni. Po upływie tego terminu organ kontrolny rozstrzyga w przedmiocie wniosku w terminie dwóch miesięcy.

(3) Jeśli w przypadku ust. 2 decyzja przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej narusza prawo wnioskodawcy do dostępu do infrastruktury kolejowej,

1. organ kontrolny zobowiązuje przedsiębiorstwo infrastruktury kolejowej do zmiany decyzji; lub
2. organ kontrolny określa warunki umowne, rozstrzyga w przedmiocie obowiązywania umowy i uznaje sprzeczne z nią umowy za nieważne”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 Spółka DB Station & Service, spółka zależna Deutsche Bahn AG, będącego z kolei zasiedzającym operatorem kolejowym w Niemczech, obsługuje w przybliżeniu 5400 stacji kolejowych w tym państwie członkowskim. Warunki korzystania z tych obiektów są określane w umowach

- ramowych zawieranych przez tę spółkę z przedsiębiorstwami kolejowymi. Zgodnie z tymi umowami wysokość opłat jest ustalana na podstawie cennika opracowanego przez spółkę DB Station & Service.
- 22 Spółka ODEG jest przedsiębiorstwem transportu kolejowego, które korzysta z infrastruktury spółki DB Station & Service w ramach swojej działalności polegającej na świadczeniu kolejowych przewozów pasażerskich. W tym celu oba przedsiębiorstwa zawarły umowę ramową.
 - 23 W dniu 1 stycznia 2005 r. spółka DB Station & Service wprowadziła nowy cennik, określony skrótem SPS 05. Zdaniem spółki ODEG cennik ten spowodował wzrost opłat za infrastrukturę, które spółka ta uiszczała, przy czym nie uznała ich ona za zasadne, ponieważ nie zgadzała się z ich wysokością.
 - 24 Decyzją z dnia 10 grudnia 2009 r. Bundesnetzagentur (federalna agencja ds. sieci, Niemcy), jako właściwy organ kontrolny, stwierdziła nieważność SPS 05, ze skutkiem od dnia 1 maja 2010 r. Spółka DB Station & Service wniosła skargę na tę decyzję. Orzeczeniem z dnia 23 marca 2010 r. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (wyższy sąd administracyjny Nadrenii Północnej–Westfalii, Niemcy) nadał tej skardze skutek zawieszający. Jednakże do dnia wydania przez sąd odsyłający postanowienia odsyłającego w niniejszej sprawie sąd ten nie orzekł jeszcze co do istoty sprawy.
 - 25 W kilku powództwach wniesionych do Landgericht Berlin (sądu krajowego w Berlinie, Niemcy) spółka ODEG domagała się zwrotu opłat uiszczonych w okresie od listopada 2006 r. do grudnia 2010 r. na podstawie SPS 05 w zakresie, w jakim opłaty te przekraczały kwotę, która byłaby należna zgodnie z poprzednio obowiązującym cennikiem, a mianowicie opłatę określoną w SPS 99. Roszczenia te uwzględniono, powołując się na zasadę słuszności na podstawie § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego), który pozwala sądowi przywrócić równowagę kontraktową, gdy została ona naruszona. Spółka DB Station & Service odwołała się do sądu odsyłającego, Kammergericht Berlin (wyższego sądu krajowego w Berlinie, Niemcy), który połączył poszczególne sprawy postanowieniem z dnia 30 listopada 2015 r.
 - 26 Sąd odsyłający wskazał, że decyzją z dnia 11 października 2019 r. Bundesnetzagentur odrzuciła skargi szeregu przedsiębiorstw kolejowych, w których żądały one przeprowadzenia kontroli a posteriori zgodności z prawem opłat pobranych na podstawie SPS 05. Decyzja ta jest przedmiotem skargi, która do dnia wydania przez sąd odsyłający postanowienia odsyłającego w niniejszej sprawie pozostawała w toku przed Verwaltungsgericht Köln (sądem administracyjnym w Kolonii, Niemcy).
 - 27 Sąd odsyłający uważa, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu zależy od wykładni dyrektywy 2001/14, która ma do niego zastosowanie tak ze względu na czas, jak i na przedmiot sporu. W szczególności sąd ten zastanawia się nad powiązaniem kompetencji organów kontroli, o których mowa w art. 30 tej dyrektywy, z właściwością krajowych sądów cywilnych, gdy mają one stosować art. 102 TFUE.
 - 28 Wspomniany sąd przypomina w tym względzie, że Trybunał orzekł w pkt 103 wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), iż dyrektywa 2001/14 sprzeciwia się kontroli słuszności opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej w indywidualnych wypadkach przez sądy powszechne, niezależnie od monitoringu prowadzonego przez organ kontrolny przewidziany w art. 30 tej dyrektywy. Jednakże nie jest pewne, czy ujęte w tym wyroku

rozważania mogą również znajdować zastosowanie, w przypadku gdy sądy te mają kontrolować zgodność z prawem tych samych opłat na podstawie art. 102 TFUE i krajowego prawa konkurencji, zakazującego w szczególności nadużywania pozycji dominującej.

- 29 Wiele niemieckich sądów uznało, że zasady określone w wyroku z dnia 9 listopada 2017 r. CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834) stoją na przeszkodzie orzekaniu przez te sądy w sprawie powództw o zwrot przed podjęciem ostatecznej decyzji w tej sprawie przez właściwy organ kontrolny. Z kolei w wyroku z dnia 29 października 2019 r. zwanym „Trassenentgelte” Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) stwierdził, że stosowanie art. 102 TFUE przez sądy cywilne jest zgodne z prawem i wymagane bez konieczności wydania uprzedniej ostatecznej decyzji przez organ kontrolny.
- 30 Sąd odsyłający uważa jednak, że istnieją uzasadnione powody, aby odstąpić od stanowiska niemieckiego najwyższego sądu cywilnego.
- 31 W pierwszej kolejności – kontrola ze strony sądów cywilnych może naruszać wyłączną właściwość organu kontrolnego przywołaną w wyroku z dnia 9 listopada 2017 r. CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834).
- 32 W drugiej kolejności – nie ma wątpliwości co do tego, że z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z wyroku z dnia 30 stycznia 1974 r., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:6), wynika, iż sądy krajowe są zobowiązane do bezpośredniego stosowania art. 102 TFUE. Jednakże Trybunał nie orzekł jeszcze w przedmiocie powiązania tego obowiązku z kompetencjami organu kontrolnego, który na podstawie dyrektywy 2001/14 odpowiada za nadzór nad opłatami.
- 33 W trzeciej kolejności – chociaż w pkt 135 wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja (C-295/12 P, EU:C:2014:2062) Trybunał orzekł, że stosowanie art. 102 TFUE przez Komisję nie jest uwarunkowane uprzednią analizą spornych działań przez organy krajowe, to sąd odsyłający uważa, iż owo orzeczenie jest uzasadnione okolicznością, iż w przeciwieństwie do stosowania tego postanowienia przez sądy cywilne interwencja Komisji nie stanowi sytuacji niebezpieczeństwa wydania kilku potencjalnie odmiennych decyzji.
- 34 W czwartej kolejności – w wyroku z dnia 1 września 2020 r. zwanym „Stationspreissystem II”, Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) orzekł, że art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14 nie umożliwia organowi kontrolnemu podejmowania decyzji w sprawie już uiszczonych opłat, a tym bardziej nakazania ich zwrotu. Sąd ten wywiódł stąd, że kontrola nadużyć na podstawie art. 102 TFUE nie narusza uprawnień organu kontrolnego, ponieważ taka kontrola na podstawie art. 102 TFUE jest ograniczona do przyznania odszkodowań ex post za zachowania przedsiębiorstw w przeszłości.
- 35 Sąd odsyłający uważa, że taka analiza prawa Unii jest błędna. Po pierwsze, żaden element dyrektywy 2001/14 nie może potwierdzać wykładni, zgodnie z którą organ kontrolny decyduje jedynie pro futuro. Po drugie, art. 102 TFUE umożliwia przyjmowanie decyzji stwierdzających nieważność aktów lub nakazujących zaprzestanie zachowania. Co więcej, nawet zwrot opłat pobranych w przeszłości może prowadzić do zakłócenia konkurencji i kolidować z celami dyrektywy 2001/14.

- 36 W tych okolicznościach Kammergericht Berlin (wyższy sąd krajowy w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy sytuacja, w której krajowe sądy cywilne badają, w każdym indywidualnym przypadku i niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ kontrolny, wysokość nałożonych opłat zgodnie z kryteriami określonymi w art. 102 TFUE lub w krajowym prawie antymonopolowym, jest zgodna z [dyrektywą 2001/14], a w szczególności z jej przepisami dotyczącymi niezależności zarządzania przedsiębiorstwem infrastrukturalnym (art. 4), zasad ustalania opłat (art. 7–12) i zadań organu kontrolnego (art. 30)?
- 2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: Czy kontrola nadużyć przeprowadzana przez krajowe sądy cywilne zgodnie z kryteriami określonymi w art. 102 TFUE lub w krajowym prawie antymonopolowym jest zgodna z prawem i wymagana także wtedy, gdy przedsiębiorstwa kolejowe mają możliwość wystąpienia o przeprowadzenie kontroli słusznego charakteru opłat uiszczanych do właściwego organu kontrolnego? Czy krajowe sądy cywilne są zobowiązane do oczekiwania na decyzję organu kontrolnego w tej sprawie, a w przypadku zakwestionowania tej decyzji przed sądem – na uzyskanie przez nią ostatecznego charakteru?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

Uwagi wstępne

- 37 Należy przede wszystkim wskazać, że spółka ODEG, będąca przedsiębiorstwem transportu kolejowego, zwróciła się do sądu odsyłającego z żądaniem zwrotu potencjalnie nadpłaconych opłat za infrastrukturę przez spółkę DB Station & Service z tytułu usług, o których mowa w pkt 2 załącznika II do dyrektywy 2001/14, a mianowicie w niniejszej sprawie dostępu do „stacji pasażerskich”.
- 38 Żądanie to dotyczy jedynie opłat już uiszczonych przez spółkę ODEG, konkretnie w okresie od listopada 2006 r. do grudnia 2010 r. Przedsiębiorstwo to nie domaga się natomiast zmiany opłat, do których zapłaty było lub jest jeszcze zobowiązane od tego dnia.
- 39 Następnie w pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się nad możliwością stosowania przez krajowe sądy cywilne z jednej strony art. 102 TFUE i równocześnie właściwych przepisów krajowego prawa konkurencji oraz z drugiej strony wyłącznie tych ostatnich przepisów.
- 40 W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1/2003 gdy krajowe organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub sądy krajowe stosują krajowe prawo konkurencji do stanowiącego nadużycie zachowania przedsiębiorstwa zajmującego na rynku pozycję dominującą, które to zachowanie może wpływać na handel między państwami członkowskimi, muszą one również stosować art. 102 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 3 maja 2011 r., Tele2 Polska, C-375/09, EU:C:2011:270, pkt 20).

- 41 Z powyższą sytuacją mamy do czynienia, jak się okazuje, w niniejszym przypadku, zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 42 Z opisu sporu w postępowaniu głównym nie wynika natomiast w żaden sposób, że sąd ten może lub zamierza stosować wyłącznie przepisy krajowego prawa konkurencji, które zakazują jednostronnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorstwa. W konsekwencji ta część pytania ma charakter hipotetyczny i jest niedopuszczalna.
- 43 Wreszcie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że trudności w wykładni, z jakimi mierzy się sąd odsyłający, dotyczą zasadniczo powiązania między uprawnieniami organu kontrolnego określonymi w art. 30 dyrektywy 2001/14 a właściwością sądów krajowych w odniesieniu do stosowania art. 102 TFUE.
- 44 W świetle powyższych rozważań należy uznać, że w pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy art. 30 dyrektywy 2001/14 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie orzekaniu przez sądy krajowe, niezależnie od nadzoru sprawowanego przez właściwy organ kontrolny, w przedmiocie żądania zwrotu opłat za infrastrukturę opartego na art. 102 TFUE i równocześnie na krajowym prawie konkurencji.

Wymogi wynikające z art. 102 TFUE

- 45 Należy przypomnieć, że art. 102 lit. a) i c) TFUE dotyczy praktyk stanowiących nadużycie, takich jak polegające na narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznym cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznym warunków transakcji i na stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych.
- 46 Artykuł 102 TFUE wywołuje bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i przyznaje im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 stycznia 1974 r., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:6, pkt 16; a także z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 38).
- 47 Pełna skuteczność art. 102 TFUE, a w szczególności praktyczna skuteczność (effet utile) zakazu ustanowionego w tym artykule, zostałaby zakwestionowana, gdyby nie każdy mógł żądać naprawienia szkody, która została mu wyrządzona przez zachowania przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą mogące ograniczać lub zakłócać konkurencję (wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Każdy jest zatem uprawniony do żądania naprawienia wyrządzonej mu szkody, jeśli między tą szkodą a nadużyciem pozycji dominującej zakazanym przez art. 102 TFUE istnieje związek przyczynowy (wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Prawo każdego do żądania naprawienia takiej szkody wzmacnia bowiem operacyjny charakter unijnych reguł konkurencji i zniechęca do nadużywania pozycji dominującej mogącego ograniczać lub zakłócać konkurencję, przyczyniając się tym samym do zachowania skutecznej konkurencji w Unii Europejskiej (wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 W świetle powyższych rozważań należy zbadać zakres stosowania art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 i wymogi wynikające z niego dla sądu krajowego rozpatrującego żądanie zwrotu opłat za infrastrukturę na podstawie art. 102 TFUE.

Zakres stosowania art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14

51 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z motywem 46 dyrektywy 2001/14 efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu kontrolnego (regulatora), który ocenia stosowanie zasad Unii i który działa jako organ odwoławczy, jednak z możliwością kontroli sądowej.

52 Zgodnie z art. 30 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do powołania takiego organu, do którego na podstawie art. 30 ust. 2 tej dyrektywy będzie się mógł odwołać wnioskodawca, który uważa, że „został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany” (wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 56).

53 Przede wszystkim środek prawny przewidziany w art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przysługuje jedynie „wnioskodawcom”. To ostatnie pojęcie, zdefiniowane w art. 2 lit. b) tej dyrektywy, obejmuje między innymi każde koncesjonowane przedsiębiorstwo kolejowe (zob. wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, pkt 55), a także inne osoby fizyczne lub prawne, które ze względów gospodarczych lub z racji usługi publicznej mają interes w nabywaniu zdolności przepustowej infrastruktury.

54 Następnie z zawartego w art. 30 ust. 2 lit. a)–f) dyrektywy 2001/14 wyliczenia wynika, że ten środek zaskarżenia dotyczy decyzji i zachowań zarządców infrastruktury lub ewentualnie przedsiębiorstw kolejowych w zakresie, w jakim dotyczą one dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym również do usług, o których mowa w pkt 2 załącznika II do tej dyrektywy. W szczególności zgodnie z tym art. 30 ust. 2 lit. d) i e) można składać skargi na decyzje dotyczące systemu pobierania opłat lub poziomu i struktury opłat za użytkowanie infrastruktury, do których uiszczenia wnioskodawca jest lub mógłby być zobowiązany.

55 Wreszcie należy przypomnieć, że właściwość organu kontrolnego do rozpoznania środka zaskarżenia przewidzianego w art. 30 ust. 2 ma charakter wyłączny, przy zastrzeżeniu ewentualnie późniejszej kontroli prowadzonej przez sądy krajowe, do których wniesiono skargi skierowane na decyzje tego organu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 86).

56 Wnioskodawcy są zatem zobowiązani zwrócić się do tego organu, gdy dochodzą naprawienia jakiegokolwiek szkody związanej z opłatami za infrastrukturę określonymi przez zarządcę infrastruktury lub przez podmiot świadczący usługi określone w pkt 2 załącznika II do dyrektywy 2001/14.

57 W drugiej kolejności należy zauważyć, że wyłączna kompetencja organu kontrolnego do rozpatrywania wszelkich sporów objętych zakresem art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14 jest ściśle związana z ograniczeniami technicznymi specyficznymi dla sektora kolejowego.

58 Jak bowiem przypominał prawodawca Unii, szczególnie w motywie 40 dyrektywy 2001/14, infrastruktura transportowa stanowi naturalny monopol. Jej ograniczona zdolność przepustowa może być wykorzystywana jedynie przez określoną liczbę przedsiębiorstw, z poszanowaniem

przedziałów godzinowych, jakie przydzielili im zarządcy tej infrastruktury, a mianowicie organy lub przedsiębiorstwa, które są odpowiedzialne w szczególności za organizowanie dostępu do niej. Te ostatnie zajmują zatem, z uwagi na swą konstrukcję, pozycję dominującą w stosunku do przedsiębiorstw kolejowych.

- 59 Z tego punktu widzenia, jak wynika w szczególności z motywów 5 i 11 dyrektywy 2001/14, jej celem jest zapewnienie niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej. Motyw 16 tej dyrektywy mówi w tym ostatnim kontekście, że systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy świadczeniu usług kolejowych (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 36, 37).
- 60 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyłączna właściwość przyznana organom kontrolnym kolei jest uzasadniona samymi tymi celami (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 87) i oznacza szczególne uprawnienia, które są im przyznane w art. 30 ust. 2, 3 i 5 dyrektywy 2001/14.
- 61 Uprawnienia te pozwalają bowiem organom kontrolnym na realizację wspomnianych celów i spełnienie wymogów technicznych infrastruktury kolejowej, wskazanych w pkt 58 niniejszego wyroku.
- 62 W tym względzie, co się tyczy dyrektywy 2012/34, która uchyliła i zastąpiła dyrektywę 2001/14, Trybunał orzekł, że uprawnienie organu regulacyjnego do sprawowania nadzoru nad stosowaniem przepisów tej dyrektywy nie jest uzależnione od wniesienia skargi lub odwołania, a zatem może być wykonywane z urzędu. Sprecyzował on także, że efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej leżące u podstaw tej dyrektywy wymagają powołania organu kontrolnego, który z własnej inicjatywy nadzoruje stosowanie przez podmioty sektora kolejowego przepisów określonych we wspomnianej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy (zob. podobnie wyrok z dnia 3 maja 2022 r., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, pkt 57, 60).
- 63 I tak w przypadku gdy do krajowego organu regulacyjnego ustanowionego na podstawie art. 55 dyrektywy 2012/34 wpłynęło odwołanie, okoliczność ta pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji tego organu do podjęcia, w razie potrzeby z urzędu, odpowiednich środków w celu usunięcia wszelkich naruszeń obowiązujących przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 3 maja 2022 r., CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, pkt 61).
- 64 Rozważania te mają zastosowanie także do dyrektywy 2001/14, której art. 30 odpowiada zasadniczo art. 56 dyrektywy 2012/34, o którym mowa w pkt 57, 60 i 61 wyroku z dnia 3 maja 2022 r., CityRail (C-453/20, EU:C:2022:341).
- 65 Z powyższego wynika, że zgodnie z art. 30 ust. 2 i 3 dyrektywy 2001/14 organ kontrolny jest odpowiedzialny jednocześnie za działanie jako organ odwoławczy oraz za nadzorowanie z własnej inicjatywy stosowania przez podmioty sektora kolejowego przepisów przewidzianych w tej dyrektywie. Zgodnie z art. 30 ust. 5 tej dyrektywy jest on właściwy do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu usunięcia, w razie potrzeby również z urzędu, naruszeń wspomnianej dyrektywy.

- 66 Ponadto w tym ostatnim przepisie przewidziano, że skutki decyzji, które przyjmuje organ kontrolny, 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. W ten sposób organ kontrolny jest w stanie zapewnić równy dostęp do infrastruktury wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom i zapewnić uczciwą konkurencję w sektorze świadczenia usług kolejowych (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 94, 96).
- 67 W trzeciej kolejności – środek zaskarżenia przewidziany w art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, a następnie przeprowadzona ewentualnie kontrola sądowa decyzji wydanych przez organ kontrolny w tych ramach, pozwalają zapewnić przestrzeganie art. 102 TFUE zakazującego nadużywania pozycji dominującej.
- 68 Z samych celów dyrektywy 2001/14 dotyczącej zagwarantowania niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej w warunkach uczciwej konkurencji, a także z obowiązków nałożonych pod tym względem na zarządców infrastruktury wynika bowiem, że przedsiębiorstwa kolejowe mogą powołać się przed organem kontrolnym na naruszenie art. 102 TFUE.
- 69 Przewidziane w dyrektywie 2001/14 zasady materialne, w szczególności w odniesieniu do określania opłat za infrastrukturę, w tym opłat mających zastosowanie do usług, o których mowa w pkt 2 załącznika II do tej dyrektywy, przyczyniają się do zagwarantowania celów art. 102 TFUE.
- 70 W tym ostatnim kontekście Trybunał wielokrotnie orzekał, że do zarządców infrastruktury, którzy są zobowiązani do określenia opłat i ich poboru w sposób niedyskryminacyjny, należy zatem nie tylko stosowanie warunków użytkowania sieci kolejowej w równy sposób do wszystkich użytkowników tej sieci, lecz także czuwanie nad tym, by faktycznie pobierane opłaty odpowiadały tym warunkom (wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Ponadto, jak wynika z motywów 9, 17 i 24 dyrektywy 2001/14, stosowanie przepisów dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej pozostaje bez uszczerbku dla reguł konkurencji wynikających bezpośrednio z traktatu FUE, w szczególności z art. 102 TFUE. Prawodawca Unii zamierzał zatem potwierdzić, że zarządcy infrastruktury są zobowiązani przestrzegać tych zasad prawa pierwotnego Unii, gdy podejmują decyzje w sprawie alokacji zdolności przepustowej i opłat za infrastrukturę.
- 72 Powyższe stwierdzenie dotyczy zwłaszcza usług, o których mowa w pkt 2 załącznika II do dyrektywy 2001/14. Z art. 5 ust. 1 i z art. 7 ust. 7 tej dyrektywy wynika bowiem nie tylko, że usługi te muszą być świadczone w sposób niedyskryminacyjny, lecz także że dla celów określenia mających zastosowanie opłat należy uwzględnić sytuację konkurencji w transporcie kolejowym.
- 73 W tych okolicznościach gdy do organu kontrolnego wpłynie odwołanie przedsiębiorstwa kolejowego, to ów organ kontrolny, do którego należy zapewnienie przestrzegania obowiązków zarówno przez zarządców infrastruktury, jak i przez podmioty świadczące usługi kolejowe, jest zobowiązany, zgodnie z samym brzmieniem art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, do zbadania, czy owo przedsiębiorstwo kolejowe zostało potraktowane nieuczciwie lub dyskryminacyjnie lub też zostało w jakikolwiek inny sposób poszkodowane, co obejmuje kwestie dotyczące zarówno pobierania opłat za infrastrukturę lub usługi, jak i konkurencji.

74 Z powyższego wynika, że właściwy organ kontrolny, do którego wpłynęło odwołanie na podstawie art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, nie może skutecznie wykluczyć swej właściwości do rozpoznania podnoszonego naruszenia art. 102 TFUE, uzasadniając to tym, że przepis prawa krajowego taki jak § 14f AEG nie pozwala mu na rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności z prawem już pobranych opłat za infrastrukturę.

Powiązanie między środkami zaskarżenia przed organami kontrolnymi a sądami krajowymi

75 Zgodnie z art. 30 ust. 5 akapit drugi dyrektywy 2001/14 decyzja organu kontrolnego będzie wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją, lecz nie zawiera zasad w odniesieniu do jej potencjalnie wiążącego charakteru wobec sądów rozpatrujących żądanie zwrotu nadpłaconych opłat za infrastrukturę na podstawie art. 102 TFUE.

76 Nie ma wątpliwości co do tego, że w pkt 97 wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834) Trybunał orzekł, iż właściwość sądów cywilnych do orzekania na podstawie przepisów krajowego prawa cywilnego w przedmiocie zwrotu opłat za infrastrukturę jest ograniczona do przypadku, w którym również zgodnie z przepisami prawa krajowego bezprawny charakter opłaty w świetle zasad dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej został stwierdzony uprzednio przez organ kontrolny lub sąd, który poddał kontroli decyzję tego organu. Ponadto z pkt 84 i 86 tego wyroku wynika, że powierzenie wszystkim krajowym sądom cywilnym zadania stosowania bezpośrednio przepisów kolejowych wynikających z dyrektywy 2001/14 byłoby sprzeczne z wyłączną właściwością przyznaną organowi kontrolnemu w art. 30 tej dyrektywy.

77 Jednakże sprawa, w której zapadł ów wyrok, a w konsekwencji wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowany do Trybunału, dotyczyły sporu między przedsiębiorstwem kolejowym a zarządcą infrastruktury w przedmiocie żądania zwrotu opłat kolejowych opartego na przepisach niemieckiego prawa cywilnego umożliwiających zasadniczo sądowi cywilnemu przeprowadzanie oceny ex aequo et bono wysokości tych opłat. Natomiast w niniejszej sprawie, w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie żądania zwrotu opłat za infrastrukturę wniesionego przez ODEG, sąd odsyłający musi zastosować nie niemieckie prawo cywilne, lecz postanowienie pierwotnego prawa Unii, mianowicie art. 102 TFUE i równocześnie właściwe przepisy krajowego prawa konkurencji.

78 Co więcej, o ile kontrola opłat za infrastrukturę w świetle przepisów prawa cywilnego państwa członkowskiego niezwiązanych z zasadami przewidzianymi w dyrektywie 2001/14 jest ze względu na sam jej charakter niezgodna z wymogami technicznymi sektora transportu kolejowego, z celami tej dyrektywy i z zadaniami organu kontrolnego przypomnianymi w pkt 58–60 niniejszego wyroku, o tyle nie jest tak w przypadku zakwestionowania ich wysokości na podstawie art. 102 TFUE, jak wynika w szczególności z pkt 71–73 niniejszego wyroku.

79 W związku z powyższym w celu zachowania pełnej skuteczności art. 102 TFUE, a w szczególności w celu zagwarantowania wnioskodawcom skutecznej ochrony przed szkodliwymi konsekwencjami naruszenia prawa konkurencji, wyłączna właściwość przyznaną organowi kontrolnemu w art. 30 dyrektywy 2001/14 nie stoi na przeszkodzie rozpoznawaniu przez właściwe sądy krajowe opartych na art. 102 TFUE żądań zwrotu potencjalnie nadpłaconych opłat za infrastrukturę.

- 80 Jednakże to ostatnie postanowienie, ze względu na wymogi w zakresie spójnego zarządzania siecią kolejową, przypomniane w szczególności w pkt 57–66 niniejszego wyroku, nie stoi w żaden sposób na przeszkodzie zachowaniu – z zastrzeżeniem poniższych uwag – wyłącznej właściwości organu kontrolnego do rozpatrywania wszystkich aspektów sporów wniesionych do niego na podstawie art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14.
- 81 I tak, jeżeli przedsiębiorstwo kolejowe zamierza uzyskać na podstawie art. 102 TFUE zwrot potencjalnie nadpłaconych opłat za infrastrukturę, powinno ono, przed jakimkolwiek wniesieniem sprawy do właściwych sądów krajowych, wystąpić do krajowego organu kontrolnego w sprawie zgodności z prawem tych opłat.
- 82 Ponadto Trybunał orzekł już, że obowiązek regulacyjny może mieć znaczenie dla oceny stanowiącego nadużycie, w rozumieniu art. 102 TFUE, zachowania przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą podlegającą uregulowaniom sektorowym (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Deutsche Telekom/Komisja, C-280/08 P, EU:C:2010:603, pkt 224; z dnia 25 marca 2021 r., Deutsche Telekom/Komisja, C-152/19 P, EU:C:2021:238, pkt 57).
- 83 I tak w celu spełnienia wymogów technicznych związanych z funkcjonowaniem sektora kolejowego oraz zachowania praktycznej skuteczności (effet utile) zasad dostępu do infrastruktury kolejowej przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania art. 102 TFUE i jego pełnej skuteczności sądy krajowe rozpatrujące żądanie zwrotu nadpłaconych opłat za infrastrukturę mają obowiązek lojalnej współpracy z krajowymi organami kontrolnymi. Wynika stąd, że chociaż sądy nie są związane decyzjami wspomnianych organów, to są one zobowiązane do uwzględnienia tych decyzji i uzasadnienia własnych orzeczeń w świetle ustaleń faktycznych i prawnych, których organy te dokonały w przedmiocie sporu przed nimi, i w szczególności w przedmiocie stosowania w niniejszej sprawie właściwych uregulowań sektorowych.
- 84 Należy w tym względzie zaznaczyć, że wymogi dotyczące uprzedniego wniesienia sprawy do krajowego organu kontrolnego i współpracy tego organu z sądami krajowymi, wskazane w pkt 81 i 83 niniejszego wyroku, pozwalają zapobiec, w odróżnieniu do sytuacji rozpatrywanej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553), i co Trybunał zauważył w pkt 54 tego wyroku, podważeniu zadania powierzonego organowi regulacyjnemu i tym samym skuteczności (effet utile) art. 30 dyrektywy 2001/14, gdy sądy krajowe rozpatrują żądanie na podstawie art. 102 TFUE.
- 85 W celu zapewnienia pełnej skuteczności wyżej wspomnianego postanowienia sądy krajowe rozpatrujące na tej podstawie żądanie zwrotu potencjalnie nadpłaconych opłat za infrastrukturę nie są zobowiązane do oczekiwania na zakończenie postępowań sądowych w sprawie decyzji właściwego organu kontrolnego.
- 86 Te same rozważania odnoszą się również do przypadku, gdy sąd krajowy, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003, ma stosować równocześnie art. 102 TFUE i właściwe przepisy krajowego prawa konkurencji
- 87 Ponadto w odniesieniu do sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym należy przypomnieć, że w swych decyzjach wspomnianych w pkt 24 i 26 niniejszego wyroku Bundesnetzagentur poprzestał na stwierdzeniu nieważności będącej przedmiotem w postępowaniu głównym opłaty za dostęp do infrastruktury ze skutkiem jedynie w przyszłości. Jednakże, jak wynika z pkt 74

niniejszego wyroku, organ ten, do którego wpłynęło odwołanie na podstawie art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, nie może skutecznie wykluczyć swej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za infrastrukturę pobranych w przeszłości.

- 88 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 30 dyrektywy 2001/14 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe art. 102 TFUE i równocześnie krajowego prawa konkurencji w celu rozpoznania żądania zwrotu opłat za infrastrukturę, jednakże to pod warunkiem, że właściwy organ kontrolny rozstrzygnął uprzednio w przedmiocie zgodności z prawem spornych opłat. W tych okolicznościach na sądach ciąży obowiązek lojalnej współpracy i są one zobowiązane do uwzględnienia decyzji wydanych przez ten organ jako elementu oceny i do uzasadnienia własnych orzeczeń w świetle całości przedłożonych im akt sprawy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 89 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

- 90 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:

Artykuł 30 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 przyznawania świadectw bezpieczeństwa, zmienionej dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe art. 102 TFUE i równocześnie krajowego prawa konkurencji w celu rozpoznania żądania zwrotu opłat za infrastrukturę, jednakże to pod warunkiem, iż właściwy organ kontrolny rozstrzygnął uprzednio w przedmiocie zgodności z prawem spornych opłat. W tych okolicznościach na sądach ciąży obowiązek lojalnej współpracy i są one zobowiązane do uwzględnienia decyzji wydanych przez ten organ jako elementu oceny i do uzasadnienia własnych orzeczeń w świetle całości przedłożonych im akt sprawy.

Podpisy