

Sprawa C-721/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

30 grudnia 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Kammergericht Berlin (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

10 grudnia 2020 r.

Strona pozwana i wnosząca apelację:

DB Station & Service

Strona powodowa i druga strona postępowania apelacyjnego:

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

Przedmiot postępowania przed sądem krajowym

Transport kolejowy – Dyrektywa 2001/14/WE – Opłata za korzystanie ze stacji – Uprawnienie sądów cywilnych do kontrolowania wysokości opłat za korzystanie z usług zgodnie z kryteriami określonymi w art. 102 TFUE lub w krajowym prawie antymonopolowym

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 zdanie pierwsze lit. b) TFUE

Pytania prejudycjalne

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/WE, a w szczególności z jej przepisami dotyczącymi niezależności zarządzania przedsiębiorstwem infrastrukturalnym (art. 4), zasad pobierania 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 dopuszczalna i zalecana także wtedy, gdy przewoźnicy kolejowi mają możliwość wystąpienia o przeprowadzenie kontroli odpowiedniego 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?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 102 TFUE

Dyrektywa 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)

Przywołane przepisy krajowe

Allgemeines Eisenbahngesetz (ustawa ogólna o kolejach, zwana dalej „AEG”) w brzmieniu obowiązującym od 30 kwietnia 2005 r. do 1 września 2016 r. na mocy dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (trzeciej ustawy zmieniającej przepisy prawa kolejowego) z dnia 27 kwietnia 2005 r. (BGBl. I 2005, s. 11389), w szczególności §§ 14b, 14d, 14e, 14f

Krótkie przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

1. Pozwana, DB Station Service AG, która jest spółką zależną Deutsche Bahn AG, jest przedsiębiorstwem infrastruktury kolejowej w rozumieniu art. 2 ust. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (ustawy ogólnej o kolejach, AEG). Posiada około 5400 dworców (stacji pasażerskich) w Niemczech. Skarżąca prowadzi przedsiębiorstwo przewozów kolejowych i korzysta ze stacji kolejowych pozwanej w ramach regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Strony nie zgadzają się co do wysokości wynagrodzenia należnego z tego tytułu.
2. Pozwana zawiera każdorazowo z przewoźnikiem kolejowym chcącym skorzystać z zarządzanej przez nią infrastruktury umowę ramową dotyczącą korzystania ze stacji. W umowach tych w zakresie wysokości opłat za korzystanie

z infrastruktury pozwana odwołuje się do obowiązującego w danym okresie cennika stacji (system cen stacji, SPS). Pojedyncze korzystanie ze stacji regulują odrębne umowy o korzystaniu ze stacji. W dniu 1 stycznia 2005 r. pozwana wprowadziła nowy tzw. „System cen 2005” (SPS 05), który zastąpił pierwotnie obowiązujący „System cen 1999” (SPS 99). Następnie ceny były ustalane ryczałtowo w ramach określonych kategorii cen i w stosunku do poszczególnych krajów związkowych. Powódka, dla której nowy system doprowadził do podwyżek cen, płaciła od dnia 1 stycznia 2005 r. kwotę odpowiadającą różnicy ceny warunkowo.

- 3 Decyzją z dnia 10 grudnia 2009 r. Bundesnetzagentur (federalna agencja ds. sieci), jako właściwy organ kontrolny, stwierdziła nieważność SPS 05 ze skutkiem od dnia 1 maja 2010 r. Pozwana zaskarżyła tę decyzję; do dziś w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie wydano żadnego orzeczenia co do istoty sprawy.
- 4 W powództwach wniesionych do Landgericht Berlin (sądu krajowego w Berlinie) powódka domaga się zwrotu opłat za korzystanie ze stacji, które zapłaciła za okres od listopada 2006 r. do grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim przekraczają one opłaty określone w SPS 99. Landgericht (sąd krajowy) uwzględnił każde z powództw wraz z częścią roszczenia o odsetki. W tym względzie wskazał on, zgodnie z ówczesnym orzecznictwem Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości), że opłaty żądane przez pozwaną podlegają kontroli opartej na zasadzie słuszności na podstawie § 315 BGB. Zuwagi na to, że w wyniku przeprowadzenia tej kontroli ustalenie ceny zgodnie z SPS 05 nie wydaje się spełniać kryterium słuszności, pozwana jest zobowiązana do zwrotu odpowiednich kwot zgodnie z zasadami dotyczącymi bezpodstawnego wzbogacenia. Pozwana w postępowaniu głównym sprzeciwia się temu w swoich odwołaniach, a powódka w swoich odwołaniach wzajemnych. W tych środkach zaskarżenia każda ze stron podtrzymuje żądania podnoszone w pierwszej instancji.
- 5 W międzyczasie w ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał orzekł w kontekście podobnego sporu, że badanie przez sądy powszechne słusznego charakteru opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej nie może odbywać się niezależnie od nadzoru właściwego organu kontrolnego (wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 2017 r., C-489/15, CTL Logistics).
- 6 Jednocześnie decyzją z dnia 11 października 2019 r. Bundesnetzagentur odrzuciła jako niedopuszczalne wnioski różnych przewoźników kolejowych o dokonanie retrospektywnego przeglądu opłat pobieranych na podstawie SPS 05. Decyzja ta została jednak zaskarżona. Skarga jest obecnie zawisła przed Verwaltungsgericht Köln (sądem administracyjnym w Kolonii, Niemcy).

Krótkie przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 7 Przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie środków zaskarżenia wniesionych przez strony wydaje się właściwe zawieszenie postępowania i uzyskanie na

podstawie art. 267 TFUE orzeczenia prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przedmiocie pytań postawionych w sentencji postanowienia, przy czym rozstrzygnięcie co do istoty zależy od udzielonej na te pytania odpowiedzi.

- 8 Postępowanie toczące się przed Bundesnetzagentur w sprawie retrospektywnego przeglądu opłat za korzystanie ze stacji pobieranych przez pozwaną na podstawie SPS 05 nie zostało jeszcze zakończone. Jednakże z uwagi na zaobserwowany dotychczas czas trwania postępowania nie wydaje się dalej uzasadnione oczekiwanie najpierw na zakończenie postępowania administracyjnego, które prawdopodobnie potrwa jeszcze kilka lat, aby – w razie potwierdzenia decyzji Bundesnetzagentur – dopiero wtedy wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału.
- 9 W niniejszej sprawie podlega jeszcze zastosowaniu dyrektywa 2001/14/WE, która na mocy art. 65 dyrektywy 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32) została uchylona i zastąpiona przepisami – zasadniczo identycznymi pod względem normatywnym – tej ostatniej dyrektywy. Skarżąca żąda bowiem zwrotu opłat, które zapłaciła pozwanej w okresie do grudnia 2010 r. W tym czasie dyrektywa 2001/14/WE nadal obowiązywała. Należy jednak przyjąć, że odpowiedź udzieloną przez Trybunał na pytania prejudycjalne będzie można w pełni zastosować do dyrektywy 2012/34/UE.
- 10 Omawiane tu pobieranie opłat za korzystanie z dworców pasażerskich mieści się w zakresie przedmiotowym dyrektywy 2001/14/WE. Dyrektywa ta – w przeciwieństwie do później przyjętej dyrektywy 2012/34/WE – nie zawiera kompleksowego uregulowania dotyczącego niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, jednak stacje pasażerskie zostały wymienione w pkt 2 lit. a) załącznika II do dyrektywy 2001/14/WE, który został wyraźnie objęty zasadą niedyskryminacji przewidzianą w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE. Ponadto duch i cel dyrektywy nakazują włączenie do jej zakresu stosowania korzystania ze stacji pasażerskich. Samo przydzielanie tras pociągów na niedyskryminacyjnych zasadach nie jest wystarczające dla przewoźnika kolejowego, jeżeli przydział ten nie jest uzupełniony odpowiednim dostępem do obiektów, które – jak stacje pasażerskie – są niezbędne do skutecznego korzystania z infrastruktury kolejowej.
- 11 Rozstrzygnięcie co do istoty sporu zależy od udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne. W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej powództwa nie mogłyby zostać uwzględnione już z tego tylko powodu, że adekwatny charakter opłat żądanych przez pozwaną za korzystanie ze stacji nie podlegałby kontroli sądu cywilnego. Odpowiedź na pytanie drugie zależy od tego, czy przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie środków zaskarżenia wniesionych przez pozwaną konieczne jest najpierw oczekiwanie, że decyzja Bundesnetzagentur z dnia 11 października 2019 r. stanie się ostateczna (zob. pkt 6 powyżej).

- 12 Pytania prejudycjalne nie zostały jeszcze rozstrzygnięte przez Trybunał. W wyroku z dnia 9 listopada 2017 r. (C-489/15, CTL Logistics) Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że cywilnoprawna kontrola oparta na zasadach słuszności przeprowadzana do tamtej pory przez niemieckie sądy cywilne zgodnie z § 315 BGB (niemieckiego kodeksu cywilnego) jest niezgodna z przepisami dyrektywy. We wspomnianym orzeczeniu Trybunał nie wypowiedział się natomiast w kwestii, czy w konkretnym przypadku i niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ kontrolny krajowe sądy cywilne są uprawnione i zobowiązane do sprawdzenia wysokości opłat za korzystanie ze stacji zgodnie z kryteriami określonymi w art. 102 TFUE lub w krajowym prawie antymonopolowym.
- 13 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie podlega odrzuceniu również w świetle teorii acte claire, na gruncie której nawet jeżeli Trybunał nie udzielił jeszcze odpowiedzi na zadane pytania, to prawidłowe stosowanie prawa Unii jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia podnoszonych kwestii. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że potwierdzenie acte clair wymaga nie tylko, by sąd krajowy sam był przekonany o prawidłowej wykładni prawa Unii, ale również, by przekonanie to żywiły wszystkie sądy pozostałych państw członkowskich (wyrok Trybunału z dnia 6 października 1982 r., 283/81, CILFIT).
- 14 Zarówno w orzecznictwie niemieckich sądów cywilnych, jak i w literaturze niemieckojęzycznej, w następstwie wyroku Trybunału z dnia 9 listopada 2017 r. (C-489/15, CTL Logistics) reprezentowane są rozbieżne opinie co do zakresu konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z tego wyroku.
- 15 Zdaniem sądu odsyłającego lepsze powody przemawiają za tym, by zasady wypracowane przez Trybunał w wyroku CTL Logistics znajdowały zastosowanie również do kontroli nadużyć w świetle prawa antymonopolowego, co wykluczałoby wszelką weryfikację opłat za korzystanie ze stacji dokonywaną przez krajowe sądy cywilne niezależnie od nadzoru sprawowanego przez właściwy organ kontrolny.
- 16 Trybunał w wyroku CTL Logistic (wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., C-489/15) następująco uzasadnił niezgodność cywilnoprawnej kontroli opartej na zasadzie słuszności zgodnie z § 315 BGB z materialnoprawnymi i proceduralnymi wymogami dyrektywy 2001/14/WE.
- 17 Po pierwsze, kontrola opłat za korzystanie oparta na zasadzie słuszności, która – zgodnie z § 315 BGB – jest przeprowadzana na gruncie konkretnych okoliczności każdego odrębnego stosunku umownego, nie daje się pogodzić z przewidzianymi w dyrektywie 2001/14/WE zasadami niedyskryminacji i równego traktowania (pkt 69–76).
- 18 Po drugie, taka kontrola oparta na zasadzie słuszności może prowadzić do pozbawienia zarządcy infrastruktury pewnego zakresu uznania przy ustalaniu

opłat za korzystanie z infrastruktury, który to zakres świadomie pozostawiono mu w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE w celu zachęcenia do optymalizacji wykorzystania obiektów. Może także stanowić ingerencję w niezależność zarządcy infrastruktury, którą dyrektywa ta musi zapewnić (pkt 77–83).

- 19 Po trzecie, cywilnoprawna kontrola oparta na zasadzie słuszności jest niezgodna z kryteriami oceny przewidzianymi w przepisach regulacyjnych. Natomiast gdyby sądy cywilne uwzględniały te kryteria i stosowały bezpośrednio przepisy regulacyjne dotyczące kolei, wkraczałyby w określoną w art. 30 dyrektywy 2001/14/WE wyłączną kompetencję organu kontrolnego (pkt 84–87).
- 20 Po czwarte, Trybunał podkreślił powstanie „trudności praktycznie nie do pokonania”, jaką stanowiłaby dla organu kontrolnego szybka integracja w niedyskryminującym systemie różnych indywidualnych orzeczeń wydanych przez różne sądy cywilne. Do czasu wydania orzeczenia przez sąd najwyższej instancji nieuchronnie doszłoby do nierównego traktowania przedsiębiorstw, które wniosły sprawę do sądu, i przedsiębiorstw, które z tego zrezygnowały. W następstwie prawomocnych orzeczeń sądowych organ kontrolny byłby zobowiązany wówczas zareagować poprzez dostosowanie opłat, co z kolei powodowałoby niedopuszczalną ingerencję w zakres uznania zarządcy infrastruktury, a także niedopuszczalne naruszenie wyłącznej kompetencji organu kontrolnego (pkt 88–93).
- 21 Po piąte, skuteczność erga omnes decyzji organu kontrolnego – a mianowicie wiążący charakter tych decyzji wobec wszystkich zainteresowanych stron sektora kolejowego – zostałaby przez cywilnoprawną kontrolę na zasadzie słuszności osłabiona. Skutek orzeczenia wydanego przez sąd cywilny, w którym nałożono by obowiązek zwrotu części kwoty opłaty uznanej za niesłuszną, byłby siłą rzeczy ograniczony jedynie do stron sporu. Faworyzowałoby to jednocześnie stronę, która wygrała sprawę, w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, i podważało zarazem cel tej dyrektywy, którym jest zapewnienie uczciwej konkurencji (pkt 94–97).
- 22 Po szóste, w ramach postępowania cywilnego możliwe jest zawarcie ugody, które może mieć miejsce bez udziału organu kontrolnego. Sytuacja ta byłaby niezgodna z art. 30 ust. 3 zdania drugie i trzecie dyrektywy 2001/14/WE, zgodnie z którym negocjacje między stronami są dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu kontrolnego, a ten będzie interweniował, jeśli pojawi się prawdopodobieństwo naruszenia dyrektywy (pkt 98–99).
- 23 Po siódme wreszcie, dokonywana przez sąd cywilny kontrola oparta na zasadzie słuszności nie daje pogodzić się z celem dyrektywy 2001/14/WE, jakim jest zachęcenie zarządców infrastruktury do optymalizacji wykorzystania infrastruktury (pkt 100–102).
- 24 Przedstawione przez Trybunał argumenty przemawiające przeciwko dokonywaniu przez sąd cywilny kontroli opartej na zasadzie słuszności można bez większych

ograniczeń odnieść także do kontroli opłat na gruncie prawa antymonopolowego. Dotyczy to w szczególności decydującego aspektu, a mianowicie ryzyka, że w konkretnym przypadku i niezależnie od nadzoru sprawowanego przez organ kontrolny orzeczenia różnych sądów cywilnych będą prowadziły ostatecznie do tego, że różni przewoźnicy kolejowi będą uiszczać odmienne opłaty za korzystanie z tych samych usług. Stałoby to jednocześnie w kontrze do głównego celu dyrektywy 2001/14/WE, jakim jest zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej, a tym samym umożliwienie uczciwej konkurencji w zakresie świadczenia kolejowych usług przewozowych (por. motywy 5, 11 i 16). Równocześnie doszłoby do wspomnianego naruszenia wyłącznej kompetencji organu kontrolnego i do powstania w wyniku tego trudności praktycznie nie do pokonania. Wszystkie te okoliczności przemawiają za tym, by dokonywanie przez krajowe sądy cywilne w indywidualnych przypadkach kontroli nadużyć na podstawie prawa antymonopolowego uznać za niezgodne z przepisami dyrektywy 2001/14/WE.

- 25 Niniejsza izba nie może również przychylić się do tezy bronionej przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości), zgodnie z którą zalecane jest przyjęcie odmiennej oceny, ponieważ w przeciwieństwie do § 315 BGB art. 102 TFUE nie stanowi prawa krajowego, lecz jest postanowieniem prawa pierwotnego Unii, a zatem normą wyższego rzędu niż przepisy dyrektywy 2001/14/WE. Prawdą jest, że art. 102 TFUE, jako norma prawa pierwotnego Unii, może być stosowany bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Unii. Prawdą jest także, że sądy krajowe są zatem zobowiązane do bezpośredniego stosowania art. 102 TFUE (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 30 stycznia 1974 r., 127/73, BRT/SABAM, Zb.Orz. 1974, s. 51, pkt. 15–17).
- 26 Niemniej jednak Trybunał nie rozstrzygnął jeszcze, czy tak samo jest, w przypadku gdy ustalanie opłat jest nadzorowane przez organ kontrolny, którego decyzje również podlegają kontroli sądowej. Nic odmiennego nie wynika w szczególności z wyroku Trybunału w sprawie Telefónica. Trybunał wskazał w nim wprawdzie, że interwencja Komisji na podstawie art. 102 TFUE nie wymaga uprzedniego przeglądu środków przez krajowy organ kontrolny (wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., C-295/12), jednak stwierdzenia tego nie można przenieść na sytuację rozpatrywaną w niniejszej sprawie. W przeciwieństwie bowiem do tego, co ma miejsce w ramach kontroli opłat dokonywanej przez sąd cywilny w każdym konkretnym przypadku, w przypadku zastosowania przez Komisję Europejską art. 102 TFUE nie istnieje ryzyko wielości ewentualnie rozbieżnych orzeczeń sądowych ani nie stwarza się w ten sposób kilku niespójnych środków prawnych. Przeciwnie, decyzje Komisji Europejskiej podlegają kontroli Trybunału, co gwarantuje ich jednolite stosowanie w poszczególnych przypadkach.
- 27 Drugi powołany przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) aspekt prawny, w świetle którego odmienna ocena prawna kontroli opartej na zasadzie słuszności zgodnie z § 315 BGB z jednej strony i kontroli nadużyć zgodnie z prawem antymonopolowym z drugiej strony jest uzasadniona, ponieważ

ta ostatnia kontrola dotyczy jedynie przeszłości i już z tego tylko powodu nie może pozostawać w sprzeczności z przepisami regulacyjnymi, także nie wydaje się rozstrzygający. Prawdą jest, że w przypadku zawinionego naruszenia art. 102 TFUE można żądać za minione okresy odszkodowania na podstawie § 33 ust. 1 i § 33 ust. 1 GWB (ustawy o zwalczaniu ograniczeń konkurencji). Jednakże naruszenie art. 102 TFUE pociąga za sobą również nieważność (choćby częściową) odpowiednich czynności prawnych zgodnie z § 134 BGB, co może zostać stwierdzone w drodze powództwa o ustalenie (§ 256 ZPO) także ze skutkiem na przyszłość. Wreszcie w przypadku naruszenia art. 102 TFUE poszkodowanemu przysługują również, zgodnie z § 33 ust. 1 GWB, roszczenia o usunięcie skutków naruszenia i zaniechanie, także skierowane na przyszłość. Ponadto niezależnie od tego, wcale nie wydaje się niemożliwe, a wręcz jest oczywiste, że uczciwa konkurencja w zakresie świadczenia kolejowych usług przewozowych zostanie naruszona także w przypadku zwrotu poszczególnym przedsiębiorstwom a posteriori, w drodze odszkodowania, uiszczonych już opłat, co znów byłoby niezgodne z celem dyrektywy 2001/14/WE.

- 28 Wreszcie broniony przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) pogląd, zgodnie z którym art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE nie przyznaje organowi kontrolnemu żadnej kompetencji do kontrolowania uiszczonych już opłat, również nie może przekonywać. Dla uzasadnienia takiej wykładni dyrektywy Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) powołuje się wyłącznie na opinię rzecznika generalnego P. Mengozziego przedstawioną w dniu 24 listopada 2016 r. w sprawie C-489/15, CTL Logistics (zob. tam pkt 58), z którą Trybunał właśnie jednak nie zgodził się w swoim wyroku z dnia 9 listopada 2017 r. W swoich poprzedzających tę opinię uwagach z dnia 23 grudnia 2015 r., do których natomiast Trybunał się przychylił, Komisja Europejska zajęła wyraźnie przeciwne stanowisko (zob. tam pkt 19 i nast.). Brzmienie przepisu i preambuła dyrektywy również nie pozwalają na wywiedzenie żadnych solidnych wskazówek przemawiających za wykładnią przyjętą przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości). Ostatecznie chodzi tu również o kwestię, którą powinien rozstrzygnąć Trybunał jako jedyny organ uprawniony do dokonania wiążącej wykładni prawa Unii.