



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
P. MENGOZZI  
представено на 24 ноември 2016 година<sup>1</sup>

**Дело C-489/15**

**CTL Logistics GmbH  
срещу  
DB Netz AG**

(Преюдициално запитване, отправено от Landgericht Berlin (Областен съд Берлин, Германия))

„Транспорт — Такси, свързани с ползването на железопътната инфраструктура — Контрол за справедливост на таксите, определени едностранно от управител на инфраструктура в договор с железопътно предприятие — Директива 2001/14/ЕО — Еднакво прилагане на таксата за железопътно регулиране — Принцип на недопускане на дискриминация на железопътните предприятия“

1. От Съда често се иска да се произнесе дали националните способности за защита са подходящи, за да осигурят достатъчна закрила на гарантираните от правото на Съюза права и свободи, но в рамките на настоящото преюдициално запитване Съдът е сезиран с въпроса дали предоставен на правните субекти способ за съдебна защита в рамките на вътрешното право заедно с механизъм за административно и съдебно обжалване, установен от държава членка, за да изпълни задълженията си съгласно разпоредбите на дадена директива, не представлява в известна степен „прекомерна защита“, която е несъвместима с изискванията и целите на същата директива.
2. С акта си за преюдициално запитване Landgericht Berlin (Областен съд Берлин, Германия) поставя на Съда редица въпроси относно тълкуването на няколко члена от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност<sup>2</sup>.
3. Тези въпроси са поставени в рамките на иск, предявен на основание член 315 от Bürgerliches Gesetzbuch (Граждански кодекс, наричан по-нататък „BGB“) от CTL Logistic GmbH (наричано по-нататък „CTL Logistic“), частно железопътно предприятие, срещу DB Netz AG, публично предприятие и лицензиран управител на железопътна инфраструктура, за възстановяване на платените от него на ответника такси за работното разписание за периода 2004—2011 г.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66. Тази директива е отменена и заменена, считано от 17 юни 2015 г., от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32), вж. поправения член 65, първа алинея в ОВ L 67, 2015 г., стр. 32.

## I – Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

4. От акта за преюдициално запитване става ясно, че DB Netz предоставя на клиентите си собствената си железопътна инфраструктура за ползване срещу плащането на такса въз основа на така наречените „договори за ползване на инфраструктура“. Изготвеният в стандартизирана форма договор урежда принципите на договорното отношение между железопътните предприятия и DB Netz. Въз основа на него се сключват отделни договори за използване на конкретни маршрути във всеки един случай. Разпоредбите му са включени в отделните договори за ползване.

5. Съгласно договорите за ползване на железопътната инфраструктура на DB Netz трябва да се заплащат маршрутни такси, които се изчисляват въз основа на действащата към момента тарифа за инфраструктурните такси. Тарифата за маршрутните такси, наричана също „система за маршрутните такси“ (СМТ), се определя от DB Netz предварително за определен период без участието на железопътните предприятия.

6. Спорът между страните е относно определени такси за отмяна или изменение, които DB Netz едностранно е определило като позиции в СМТ и които са приложими, в случай че CTL Logistics поиска промяна или отмяна на предварително заявен маршрут. Последно посоченото дружество е поискало да му бъдат възстановени платените от него такси за периода 2004—2011 г. и счита, че така определеният им размер не е справедлив. Според CTL Logistics определеният от DB Netz размер на посочените такси е недействителен на основание член 315 от BGB и запитващата юрисдикция следва да определи такса *ex aequo et bono*. Сумите, които я надхвърлят, са платени без правно основание и следва да бъдат възстановени.

7. Във връзка с това запитващата юрисдикция посочва, че според германското гражданско право съгласно член 315, параграф 1 от BGB е възможно с договор или със закон да се предостави правото на една от страните да определя едностранно дължимата договорна престация и че в случай на съмнение това определяне трябва да се направи след преценка по справедливост. Съгласно параграф 3 от посочения член гражданските съдилища могат да извършват проверка за справедливост. Когато съдът установи, че престацията е определена несправедливо, той я заменя по справедливост със съдебното решение<sup>3</sup>. Следователно целта на член 315 от BGB е в конкретните случаи да се изключи всяка злоупотреба с правомощията за определяне на дължимата договорна престация, произтичащи от автономията на волята.

8. От акта за преюдициално запитване става ясно, че съгласно съдебната практика на Bundesgerichtshof (Федерален съд, Германия) контролът, предвиден в член 315, параграф 3 от BGB, не се изключва от гледна точка на германската публичноправна уредба в областта на железопътния транспорт, когато при определянето на таксата за ползване на железопътната инфраструктура се запазва определена свобода за действие, която произтича от автономията на волята. Целта на един такъв контрол е да се провери дали при упражняването на посочената свобода на действие управителят на железопътната инфраструктура е спазил наложения с член 315, параграф 1 от BGB критерий за справедливост, като надлежно е отчетел и интересите на другата договаряща страна, надхвърлящи недискриминационния достъп до мрежата.

9. Както отбелязва запитващата юрисдикция, посочената съдебна практика, с която на член 315 от BGB се признава самостоятелно приложно поле, предполага този член да се прилага заедно с правната уредба в областта на железопътния транспорт, по силата на която управителят на железопътната инфраструктура трябва да спазва едновременно предвидените в горепосочената

<sup>3</sup> Член 315 от BGB, озаглавен „Едностранно определяне на дължимата престация“ предвижда в параграф 1, че „[a]ко дължимата престация следва да се определи от една от страните по договора, в случай на съмнение се приема, че определянето трябва да се направи *ex aequo et bono*“ и в параграф 3, че „[a]ко дължимата престация е определена *ex aequo et bono*, тя обвързва другата страна само когато отговаря на справедливостта. Ако не отговаря на справедливостта, дължимата престация се определя от съда [...]“.

правна уредба правила за изчисляване на таксите за ползване и наложения с горепосочения член критерий за справедливост. Следователно спрямо таксите ще се прилага двоен контрол, този с който е натоварен регулаторният орган (и при обжалване на решенията му — административните съдилища) в рамките на предвидените от правната уредба в областта на железопътния транспорт процедури, от една страна, и контролът, упражняван от гражданския съд съгласно член 315, параграф 3 от BGB, от друга страна.

10. Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта на такова едновременно прилагане и на такъв двоен контрол с разпоредбите на Директива 2001/14 и поставя на Съда следните седем въпроса:

1. Следва ли разпоредбите на правото на Съюза, и по-специално член 30, параграф 1, първо изречение, параграфи 2 и 3, параграф 5, първа алинея и параграф 6 от Директива 2001/14[...] да се тълкуват в смисъл, че изключват възможността да се претендира възстановяване на платени такси за ползване на железопътна инфраструктура, договорени или определени в рамково споразумение между управителя на инфраструктурата и кандидат, доколкото съответните претенции не са предявени по предвидените пред националния регулаторен орган производства и съгласно съответните съдебни производства, чрез които се осъществява съдебен контрол върху тези решения на регулаторния орган?
2. Следва ли разпоредбите на правото на Съюза, и по-специално член 30, параграф 1, първо изречение, параграфи 2 и 3, параграф 5, първа алинея и параграф 6 от Директива 2001/14[...] да се тълкуват в смисъл, че изключват възможността да се претендира възстановяване на такси за ползване на железопътна инфраструктура, договорени или определени в рамково споразумение между управителя на железопътната инфраструктура и кандидат, ако националният регулаторен орган не е бил сезиран преди това по въпроса за спорните такси за ползване на железопътната инфраструктура?
3. Проверката на справедливостта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура — която гражданските съдилища извършват въз основа на гражданскоправна национална разпоредба, позволяваща на съдилищата, в случай че дължимата престация може да бъде едностранно определяна от една от страните, да проверят дали е определена справедливо и евентуално, след преценка на нейната справедливост, да определят с решение размера на тази престация — съвместима ли е с разпоредбите на правото на Съюза, които задължават управителя на инфраструктурата да спазва общите разпоредби за определяне на размера на таксите, като изискването да се покриват направените разходи (член 6, параграф 1 от Директива 2001/14[...]) или да се отчитат критериите, които показват доколко пазарът може да понесе съответната такса (член 8, параграф 1 от Директива 2001/14[...])?
4. При положителен отговор на третия въпрос, следва ли при упражняване на правото си на преценка гражданският съд да вземе предвид критериите от Директива 2001/14[...] за определяне на размера на таксите за ползването на железопътната инфраструктура и ако това е така, кои са тези критерии?
5. Проверката на справедливостта на таксите, която гражданските съдилища извършват въз основа на посочената в третия въпрос национална разпоредба, съвместима ли с правото на Съюза, в случай че гражданските съдилища определят размера на таксите в отклонение от общите принципи за налагане на таксите и за определяне на техния размер от страна на управителя на железопътната инфраструктура, въпреки че според правото на Съюза той е длъжен да гарантира недискриминационно и еднакво третиране на всички субекти, на които е разрешен достъп до инфраструктурата (член 4, параграф 5 от Директива 2001/14[...])?

6. Извършваната от гражданските съдилища проверка на справедливостта на таксите, определени от управител на железопътна инфраструктура, съвместима ли е с правото на Съюза предвид обстоятелството, че това право предполага, че националният регулаторен орган е компетентен да се произнесе по разногласия между управителя на инфраструктурата и субектите, на които е разрешен достъп до инфраструктурата, относно таксите за ползване на железопътната инфраструктура или относно размера или структурата на тези такси, които субектът с право на достъп трябва или би трябвало да заплати (член 30, параграф 5, трета алинея от Директива 2001/14[...]) и че предвид потенциално големия брой на спорове пред различни граждански съдилища регулаторният орган вече не би могъл да осигури единното прилагане на регулаторното право в областта на железопътния транспорт (член 30, параграф 3 от Директива 2001/14[...])?
7. Съвместимо ли е с правото на Съюза, и по-специално с член 4, параграф 1 от Директива 2001/14/ЕО, обстоятелството, че национално законодателство изисква всички такси за ползване на железопътната инфраструктура, определени от нейния управител, да се изчисляват изключително по метода, основан на преките разходи?

## II – Анализ

### *Предварителни бележки*

11. Въпреки че проблематиката в основата на настоящото дело има най-вече национално измерение, тя свидетелства за чувствителността на въпросите, свързани с процеса на определяне на таксите за ползване на националните железопътни инфраструктури, който отчасти е хармонизиран от законодателя на Съюза, както и с размера на тези такси.
12. В акта за преюдициално запитване е посочено едно от направленията в съдебната практика — към което националният съд не се присъединява — последно утвърдено с решение на Bundesgerichtshof (Федерален съд) от 18 октомври 2011 г.<sup>4</sup>, и както изглежда, споделяно от голяма част от германските граждански съдилища, и по-специално от апелативните съдилища, което въз основа на твърдените празноти в предвидената от вътрешната правна уредба за транспониране на Директива 2001/14 система за надзор в областта на събирането на такси, е насочено посредством инструмент на гражданското право към упражняването на съдебен контрол за справедливост относно размера на таксите, свързани с ползване на железопътната инфраструктура, в контекст, за който се смята, че се характеризира със значителна и дори прекомерно голяма свобода на преценка на управителите на тази инфраструктура.
13. Дискусиите на национално равнище, предизвикани от това направление в съдебната практика, изглежда са придобили мащаба на истински конфликт между институциите, което между другото се потвърждава от изразеното от Bundesrat (Федерален съвет, Германия) явно несъгласие с предложението, съдържащо се в проектозакона за изменение на правната уредба в областта на железопътния транспорт и за транспониране на Директива 2012/34<sup>5</sup>, изрично да бъде изключено действието на член 315 от BGB от приложното поле на тази правна уредба<sup>6</sup>.

4 Решение на Федералния съд от 18 октомври 2011 г. — KZR 18/10, NVwZ 2012 г., стр. 189.

5 Посочено в бележка под линия 2 по-горе.

6 Stellungnahme des Bundesrates vom 18.3.2016 г. (BR-Drucksache 22/16, Ziff. 29, S. 26—27).

14. Както посочва в съдебното заседание германското правителство, чиято позиция в хода на цялото производство пред Съда съзнателно беше неутрална<sup>7</sup>, този проект на закона в крайна сметка е бил приет през август 2016 г.<sup>8</sup>. Новият закон предвижда, наред с изключването на контрола на основание член 315 от BGB<sup>9</sup>, по-стриктно определяне на свободата на преценка на управителя на инфраструктурата, както и повишен надзор върху решенията му, което според посоченото правителство по принцип води до отпадане на предположението, което е позволило — и обосновало — прилагането на подобен контрол.

15. Тъй като този въпрос е решен за в бъдеще, значението на решението на Съда по принцип остава ограничено до периода, предхождащ датата на прилагане на новия закон.

16. В това отношение ще посоча, че през юни 2016 г. Bundesgerichtshof (Федерален съд) е отправил преюдициално запитване във връзка със същата проблематика<sup>10</sup>. В това запитване, отправено в рамките на спор между Die Länderbahn GmbH DLB (наричано по-нататък „Die Länderbahn“), железопътно предприятие за извършване на пътнически превози на късо разстояние, и DB Station & Service AG, дъщерно дружество на DB, и отнасящо се до размера на заплатената такса от Die Länderbahn от ноември 2006 г. до февруари 2008 г. в замяна на използването на гари, чиято поддръжка се осигурява от DB Station & Service, Bundesgerichtshof (Федерален съд) изразява съвсем различна гледна точка в сравнение с тази на Landgericht Berlin (Областен съд Берлин) в акта за преюдициално запитване по настоящото дело, като същевременно описва характеристиките на контрола за справедливост на основание член 315 от BGB по много сходен начин.

17. Следователно с настоящото преюдициално запитване се поставят въпроси най-вече с национално измерение и с ограничен времеви обхват, които обаче се отнасят до чувствителна тематика, предизвикала интензивно обсъждане на национално равнище спрямо различни институционални правомощия. Според мен всички тези обстоятелства подкрепят възприемането на предпазлив подход от Съда.

18. При това положение поставените от Landgericht Berlin (Областен съд Берлин) седем преюдициални въпроса, които, противно на становището на CTL Logistics, са допустими, могат да бъдат разделени на две групи.

19. С първия, втория, петия и шестия си въпрос запитващата юрисдикция отправя запитване до Съда относно процесуалните и методологични аспекти вследствие на прилагането на член 315 от BGB в областта на инфраструктурните такси, свързани с ползването на железопътната мрежа.

20. За сметка на това, *третият, четвъртият и седмият въпрос* се отнасят до аспекти от материалното право и целят да се позволи на запитващата юрисдикция да прецени съвместимостта на контрола на основание член 315 от BGB с разпоредбите на Директивата, които определят критериите за изчисляване на посочените такси. Ще започна анализа си с втората група от въпроси.

7 Посоченото правителство не е подало писмено становище пред Съда, но беше приканено от него да отговори на няколко писмени въпроса. То взе участие в съдебното заседание, като по същество се ограничи до обясняване на съдържанието на бъдещия нов закон.

8 Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, 29. August 2016, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016, Teil I Nr. 43, ausgegeben zu Bonn am 1. September 2016.

9 Вж. член 33, параграф 2, второ изречение, съгласно което „[р]азрешената такса е равнозначна на справедлива такса по смисъла на член 315 от BGB“.

10 Висящо дело C-344/16. В акта за преюдициално запитване Bundesgerichtshof (Федерален съд) посочва, че се е наложило да сезира Съда с оглед на позицията на Европейската комисия, изразена в нейното становище по настоящото производство, и че до този момент е смятал, че несъвместимостта между контрола на основание член 315 от BGB и Директива 2001/14 е напълно изключена.

**Б – По третия, четвъртия и седмия преюдициален въпрос**

21. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите на Директива 2001/14 в областта на събирането на такси допускат контрол за справедливост на таксите, свързани с ползването на железопътна инфраструктура, като извършвания от гражданския съд съгласно член 315 от ВГВ, както и евентуално дали допускат определянето ех аequo et bono от същия съд на размера на посочените такси. С четвъртия си въпрос тази юрисдикция по същество иска от Съда да установи, в случай че на третия въпрос следва да се отговори, че Директива 2001/14 допуска такъв контрол, какви са евентуалните ограничения, които тази директива налага върху правото на преценка на гражданския съд, когато определя служебно въз основа на член 315, параграф 3 от ВГВ размера на инфраструктурните такси. Със седмия въпрос се цели да се получат разяснения относно обхвата на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 във връзка с произтичащо от националното право задължение таксите за ползване на железопътната инфраструктура да се изчисляват само въз основа на „преките разходи“.

22. Тези три въпроса следва да бъдат разгледани заедно (раздел 1). Освен това, въпреки че запитващата юрисдикция не е отправила пряко въпрос относно съвместимостта на контрола за справедливост на основание член 315 от ВГВ със свободата на преценка, призната от Директива 2001/14 на управителя на инфраструктурата при определянето на инфраструктурните такси, въпросът все пак е налице и беше разгледан в представените пред Съда становища. Ето защо тук следва да бъдат изложени няколко кратки разсъждения в това отношение (раздел 2).

**1. Контролът за справедливост на основание член 315 от ВГВ и разпоредбите на Директива 2001/14 относно събирането на такси**

23. Глава II от Директива 2001/14, която обхваща членове 4—12, се отнася до таксите за инфраструктурата.

24. Съгласно 4, параграф 1, първа и втора алинея от тази директива държавите членки установяват рамка на таксите, като при това се съобразяват с независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. Като спазват това условие, държавите членки могат и да установят специфични правила за таксуване<sup>11</sup>.

25. В членове 7—12 от Директива 2001/14 подробно се посочва какви такси могат да бъдат събирани и евентуално по какъв начин се изчисляват. Под заглавието „Принципи на таксуване“ в член 7, параграф 3 по-конкретно се предвижда, че „таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения се определят от *размера на разходите, произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга*“<sup>12</sup>. В параграфи 4 и 5 от същия член 7 се уточнява, че таксите, определени съгласно посочения в параграф 3 от този член критерий, могат да включват разходи, свързани с ограниченията на капацитета (член 7, параграф 4 от Директива 2001/14)<sup>13</sup> и с въздействието върху околната среда, предизвикано от оперирането на влака (член 7, параграф 5 от Директива 2001/14).

<sup>11</sup> Вж. в това отношение решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Унгария (C-473/10, EU:C:2013:113, т. 78).

<sup>12</sup> Курсивът е мой.

<sup>13</sup> Под формата на „такса, отразяваща недостига на капацитет на даден определен сегмент от инфраструктурата в периоди на преговарване“.

26. Следователно основният икономически критерий при събиране на такси за железопътната инфраструктура в правото на Съюза, що се отнася до така наречения „минимален“<sup>14</sup> достъп, включва таксуване, основано на „размера на разходите, произтекли директно“, понятие, което предоставя определена свобода на преценка на държавите членки при транспонирането и прилагането му във вътрешното право<sup>15</sup>.

27. Съгласно член 8, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки могат да въведат *изключение* от този критерий, допускащо управителят на инфраструктурата да начисли надбавки към директно настъпилите разходи, при условие обаче че „пазарът е в състояние да го понесе“, а именно че железопътните предприятия са способни да заплатят тези надбавки. Важно е да се подчертае, че тази разпоредба предоставя на държавите членки *само една възможност*<sup>16</sup>, от която те могат да се възползват, за да позволят на управителя на инфраструктурата да преследва целта за покриване на направените *общии разходи*<sup>17</sup> и по този начин да постигне с минимално финансиране от страна на държавата определената от член 6, параграф 1 от Директива 2001/14<sup>18</sup> цел за финансов баланс.

28. От гореизложеното следва, че макар Директива 2001/14 да определя основните принципи на таксуване, както и неговите цели, и най-вече постигането на финансов баланс от управителя и оптимално използване на инфраструктурата, тя оставя на държавите членки широка свобода на преценка при избора на структурата на тарифирането им<sup>19</sup>, при условие че посочените принципи са спазени<sup>20</sup>.

29. В настоящия случай, като се изключи неясното препращане към съответните интереси на страните по договора, от материалите по делото е видно и изглежда безспорно между страните, че по-конкретно извършваният на основание член 315 от BGB контрол за справедливост предполага прилагането на критерий за преценка, който най-вече се основава на анализа на преките разходи за предоставената от управителя на инфраструктурата услуга, а именно пределните разходи, свързани с ползването на инфраструктурата.

<sup>14</sup> Става дума за престации, посочени в точка 1 от приложение II към Директива 2001/14.

<sup>15</sup> Вж. решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (C-512/10, EU:C:2013:338, т. 75). В точка 28 от работния документ на Комисията, придружаващ предложението за директива относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност, COM (1998) 480 окончателен, се приема, че понятието „разходи, произтекли директно“ отговаря на „допълнителните разходи, които възникват за обществото при използването на инфраструктурата от допълнителна транспортна единица“ [неофициален превод]. Понастоящем свободата на преценка на държавите членки е уредена от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909 на Комисията от 12 юни 2015 година относно реда и условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга (ОВ L 148, 2015 г., стр. 17), който в член 1, параграф 1 определя реда и условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга, за целите на определянето на посочените в член 31, параграф 3 от Директива 2012/34 такси за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения.

<sup>16</sup> Възможност, която някои държави членки обаче не са използвали, вж. по-специално решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (C-512/10, EU:C:2013:338, т. 87 и 88).

<sup>17</sup> В член 8, параграф 1, първа алинея от Директива 2001/14 се предвижда, че „[с] оглед постигане на пълно възстановяване на [извърш]ените от управителя на инфраструктурата разходи, държавата членка може, доколкото пазарът е в състояние да го понесе, да начисли надбавки на базата на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, като при това гарантира оптимална конкурентоспособност по-специално на международните железопътни товарни превози. Системата за таксуване отчита увеличението на производителността, постигнати от железопътните предприятия“. В посочения параграф 1, втора алинея уточнява, че „[р]азмерът на таксите, обаче, не следва да изключва използването на инфраструктурата от пазарни сегменти, които могат да покриват поне разходите, настъпили директно вследствие извършване на железопътната услуга плюс определен процент печалба, който пазарът може да понесе“.

<sup>18</sup> Член 6, параграф 1, първа алинея от Директива 2001/14 гласи, че „[д]ържавите членки определят условия, включително авансови плащания, където е необходимо, с цел осигуряване при нормални условия на работа и през един разумен период от време изравняването на баланса на управителя на инфраструктурата, като приходите от таксите за инфраструктурата, печалбата от други търговски дейности и държавното финансиране от една страна, покриват разходите по инфраструктурата от друга“.

<sup>19</sup> Това допринася за задълбочаване на значителните различия относно размера на събираните в Европа такси за минимален достъп при товарните или пътническите превози; във връзка с това вж. изследването на *Amaral, M. et Danielowiczowa, N. La tarification de l'infrastructure ferroviaire en Europe: In L'Espace ferroviaire unique européen, quelle(s) réalité(s)?*, Bruylant, 2015, p. 241.

<sup>20</sup> Съгласно член 1, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14 „[д]ържавите членки осигуряват схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета да следват принципите, определени в настоящата директива, като по този начин се дава възможност на управителя на инфраструктурата да оперира на пазара и да обезпечава оптимално ефективно ползване на наличния инфраструктурен капацитет“.

30. Ето защо този критерий не изглежда несъвместим с посочените в Директива 2001/14 принципи на таксуване, изложени в точки 25—27 по-горе, и по-специално с основния принцип, възприет от Директивата, според който таксите „се определят от размера на разходите, произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга“.

31. Фактът, че съгласно предоставената от член 8, параграф 1 от Директива 2001/14<sup>21</sup> възможност Федерална република Германия недвусмислено е избрала схема за таксуване, основана на „принципа на общите разходи“, и че прилагането на член 315 от BGB би могло да застраши полезното действие на този избор, доколкото той включва контрол на таксите, основаващ се най-вече на анализа на пределните разходи, не поставя под съмнение извода, че такава методология сама по себе си не е несъвместима с посочената директива. Всъщност, както беше припомнено по-горе, съгласно член 8, параграф 1 от тази директива държавите членки имат само възможност, но не и задължение да въведат в начина си на тарифиране възможността управителят на инфраструктурата да начисли предвидените в тази разпоредба надбавки, а в системата на Директивата тази възможност всъщност е предвидена като отклонение от основния критерий, основаващ се на „размера на разходите, произтекли директно“<sup>22</sup>.

32. С оглед на широката свобода на преценка, предоставена на държавите членки при определяне на схемите им на таксуване, самото обстоятелството, че както подчертава DB Netz, контролът на основание член 315 от BGB може да доведе до прилагането на „допълнителни материални изисквания“, които дори могат да бъдат в противоречие с предвидените в *националната правна уредба* за транспониране на Директива 2001/14, не прави автоматично и *само на това основание* посочения контрол несъвместим с изискванията на тази директива.

33. Освен това трябва да се подчертае, че както е видно от материалите по делото, контролът на основание член 315 от BGB се използва от германските граждански съдилища като инструмент за коригиране на прекомерния или несъразмерен характер на определената от управителя на инфраструктурата такса с оглед на предмета на договора.

34. Такава цел обаче също не е съвместима с Директива 2001/14, която, напротив, набляга и на изискването за *справедлив*, а не само за недискриминационен *достъп* до мрежата<sup>23</sup>.

21 Член 14, параграф 4 от Allgemeines Eisenbahngesetz (Общ закон за железниците от 27 декември 1993 г., BGBl. I стр. 2378, 2396, в редакцията си съгласно Закона от 29 май 2009 г., BGBl. I, стр. 1100, наричан по-нататък „АЕГ“) гласи, че „[у]правителите на железопътна инфраструктура определят таксите си в съответствие с наредба, приета на основание член 26, параграф 1, точки 6 и 7, с цел възстановяване на всички извършени разходи за предоставянето на регулираните услуги по смисъла на параграф 1, първо изречение, плюс определен процент печалба, който пазарът може да понесе. В този контекст те могат да определят и получават надбавки, пряко свързани с железопътната експлоатация, и могат да ги разграничават в зависимост от това дали се отнасят до услуги за железопътен превоз на пътници на дълго разстояние, до услуги за железопътен превоз на пътници на късо разстояние или до услуги за превоз на товари, както и в зависимост от пазарния сегмент в рамките на всеки от тези видове услуги, като конкурентоспособността трябва да бъде осигурена, по-специално в областта на международния железопътен транспорт на товари. Въпреки това в случаите, посочени във второто изречение по-горе, таксуването относно даден пазарен сегмент не може да надхвърля пряко направените разходи за железопътен транспорт, към които се добавя определен процент печалба, който пазарът може да понесе [...]“. По-специално критериите за определяне на таксите се уточняват в членове 4 и 21 от Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Наредба за недискриминационния достъп до железопътната инфраструктура и за принципите за таксуване при ползване на железопътната инфраструктура от 3 юни 2015 г., BGBl. I, стр. 1566, в редакцията ѝ от 3 юни 2009 г., BGBl. I, стр. 1235).

22 От третия преюдициален въпрос, както и от становищата на страните по главното производство по-специално е видно, че спорът се отнася до гъвкавостта при определянето на таксите, която за управителя на инфраструктурата следва от направения от Федерална република Германия избор в полза на предвидената в член 8, параграф 1 от Директива 2001/14 схема за надбавки, като поддръжниците на прилагането на член 315 от BGB биха искали тази гъвкавост да бъде по-ясно уредена, а техните опоненти за сметка на това искат тя да остане непроменена като инструмент, позволяващ покриването на част от общите разходи.

23 Съгласно съображение 11 от Директива 2001/14 схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета трябва да позволят не само равен и недискриминационен достъп на всички предприятия, но също така да се стремят да задоволят „доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и видове превози по един справедлив и недискриминационен начин“. Що се отнася до съображение 17, в него се посочва, че е „[в]ажно [...] да се съобразят бизнес-изискванията както на кандидатите, така и на управителя на инфраструктурата“. В съображение 36 се посочва целта за установяване на „подходящи и справедливи равнища на таксите за инфраструктурата“. Вж. също така съображения 46 и 49 от Директива 2001/14.



35. Стремехът на законодателя на Съюза да се избегне опасността размерът на дължимите такси да достигне до равнище, при което не може да бъде гарантиран справедлив достъп до мрежата, стремеж, който по-специално следва от условията за прилагане на изключенията от „принципа на директно произтеклите разходи“, посочен в член 7, параграф 3 от Директива 2001/14, е налице и по отношение на определянето на разглежданата в главното производство такса, а именно таксата, която управителят на инфраструктурата може да събира съгласно член 12, първа алинея от Директива 2001/14 с оглед на заявления, но неизползван капацитет.

36. Всъщност в тази разпоредба изрично се уточнява, че подобна такса трябва да бъде „подходяща“<sup>24</sup>.

37. Несъмнено Директива 2001/14 не определя какво трябва да се разбира под „справедлив достъп“ до мрежата, нито уточнява при какви условия наложената такса за заявен, но неизползван капацитет може да се счита за подходяща<sup>25</sup>.

38. При все това, както отбелязах по-горе, посочената директива предвижда няколко критерия, на които трябва да отговарят схемите за таксуване на държавите членки въпреки предоставената им широка свобода на преценка.

39. От същите критерии трябва да се ръководят и националните юрисдикции, когато в рамките на възложената им компетентност в правната система, към която принадлежат, извършват контрол на размера на таксите, свързани с ползването на железопътната инфраструктура, включително в случая относно контрола за справедливост, който може да доведе до определяне *ex aequo et bono* на спорните такси, с което стигаме и до четвъртия въпрос, отправен от Landgericht Berlin (Областен съд Берлин).

40. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика произтичащото от дадена директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежи върху всички органи на държавите членки, включително върху съдебните органи в рамките на тяхната компетентност<sup>26</sup>.

41. Ето защо граждански съдилища, сезирани с искане да проверят на основание член 315 от BGB дали таксите, свързани с ползването на железопътната инфраструктура, са справедливи, и при необходимост да определят техния размер *ex aequo et bono*, от една страна, когато прилагат националната правна уредба в областта на железопътния транспорт, трябва да я тълкуват в съответствие с Директива 2001/14, и от друга страна, когато се отклонят от тази правна уредба в рамките на тяхната преценка за справедливост, трябва да вземат предвид установените от посочената директива критерии, както и преследваните от нея цели и да следят за запазването на полезното действие на разпоредбите ѝ.

42. В това отношение следва да се отбележи, че в решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия (C-556/10, EU:C:2013:116), с предмет производство за установяване на неизпълнение на задължение, в което се разглежда по-специално член 14, параграф 4 от AEG<sup>27</sup>, Съдът е уточнил, че за да бъдат отчетени преследваните от Директива 2001/14 цели, таксата за използване на инфраструктурата трябва да представлява минимум, който съответства на разходите, пряко свързани с извършването на железопътната услуга, предвидена в член 7,

24 Член 12 от Директива 2001/14 гласи: „[у]правителите на инфраструктурата могат да налагат подходяща такса за капацитет, който е заявен, но не е използван. Таксите осигуряват стимули за ефективно използване на капацитета“.

25 В предложението за директива на Съвета относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност, цитирано в бележка под линия 15 по-горе, тези условия са посочени изрично; вж. член 13 от Директива 2001/14.

26 Вж. решение от 10 април 1984 г., von Colson и Kamann (14/83, EU:C:1984:153, т. 26).

27 Вж. бележка под линия 21 по-горе.

параграф 3 от тази директива, и максимум, който се определя от общия размер на извършените от управителя на инфраструктурата разходи, както предвижда член 8, параграф 1 от споменатата директива, и че между тези две крайни величини съгласно Директивата таксата може да варира поради отчитането на недостига на капацитет, както е предвидено в член 7, параграф 4 от тази директива, или на стойността на въздействието върху околната среда, както е споменато в член 7, параграф 5, или пък на специфичните инвестиционни проекти, визирани в член 8, параграф 2 от споменатата директива<sup>28</sup>, както и на отстъпките по член 9 от тази директива.

43. Въз основа на тези критерии и като се имат предвид посочените обстоятелства, гражданският съд следва да упражни контрола за справедливост на основание член 315 от BGB и евентуално да определи справедливия размер на таксата.

44. Също така, макар че от Директива 2001/14, и по-специално от съображение 11 от нея, съгласно което схемите за таксуване трябва да се стремят да „задоволят, доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и видове превози по един справедлив и недискриминационен начин“, както и от съображение 17 от нея, съгласно което е „[в]ажно [...] да се съобразят бизнес-изискванията както на кандидатите, така и на управителя на инфраструктурата“, следва, че не е напълно изключено да бъдат взети предвид и претеглени съответните интереси на страните по договор за ползване на железопътната структура, като все пак съдилищата, сезирани с искане да проверят дали наложените от управителя на инфраструктурата такси са справедливи, трябва при извършване на преценката си да отчетат обстоятелството, че тези такси, по съображения за прозрачност и за да се гарантира недискриминационно третиране, следва да бъдат определени предварително и според категорията на ползвателите и поради това те могат да отразяват само в ограничена степен действителното състояние на дадено железопътно предприятие.

45. От друга страна тези съдилища трябва да отчитат и че една от преследваните с Директива 2001/14 цели, по-специално във връзка с признатата на управителя на инфраструктурата свобода на преценка при определяне на таксите, е да позволи на последния да използва схемата за таксуване като средство за управление, за да оптимизира използването на инфраструктурата<sup>29</sup>.

46. В този контекст, що се отнася по-конкретно до разглежданите по главното производство такси, съдът също трябва да вземе предвид, че тяхната цел е да насърчат ефективното ползване на капацитета съгласно член 12, първа алинея от Директива 2001/14, според който тези такси трябва да бъдат подходящи.

## ***2. Контролът за справедливост на основание член 315 от BGB и свободата на преценка на управителя на инфраструктурата при определяне на таксите***

47. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 при въвеждането на рамка за таксуване държавите членки трябва да се съобразят с независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата, който трябва, от една страна, да определи таксата за ползване на инфраструктурата, и от друга страна, да я събира<sup>30</sup>. Преследваната от тази разпоредба цел, както вече подчертах, по-специално е да позволи на управителя на инфраструктурата да

<sup>28</sup> Съгласно член 8, параграф 2 от Директива 2001/14 „[з]а отделни инвестиционни проекти за в бъдеще или за такива, които са завършени не повече от 15 години преди влизане в сила на настоящата директива, управителят на инфраструктурата може да определя или да продължава да определя по-високи такси въз основа на дългосрочните разходи [з]а такива проекти, ако те повишават ефективността и/или намаляват разходите и не може или не е било възможно да бъдат осъществени по друг начин. Так[а]ва [постановка] за таксуването може да включва и споразумения за поделене на риска във връзка с новите инвестиции“.

<sup>29</sup> Вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания (C-483/10, EU:C:2013:114, т. 44) и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия (C-369/11, EU:C:2013:636, т. 43).

<sup>30</sup> Вж. решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания (C-483/10, EU:C:2013:114, т. 39) и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия (C-369/11, EU:C:2013:636, т. 41 и 42).

използва схема за таксуване като средство за управление, с цел да оптимизира използването на инфраструктурата в определената от държавите членки рамка, което предполага, че той разполага с известна свобода на действие при определяне на размера на таксите<sup>31</sup>. Въз основа на това Съдът вече на два пъти е приел за несъвместими с изискванията на член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 национални разпоредби за транспонирането ѝ, които предвиждат размерът на таксите да бъде определен от акт на изпълнителната власт, който е задължителен за управителя на инфраструктурата<sup>32</sup>.

48. Според мен в настоящия случай нито контролът за справедливост на основание член 315, параграф 1 от BGB, нито по-специално евентуалното определяне от гражданския съд на справедлива такса на основание параграф 3 от същия член, могат да поставят под съмнение изискваната по член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 независимост на управителя на инфраструктурата.

49. Всъщност от материалите по делото е видно, първо, че според Bundesgerichtshof (Федерален съд, Германия) такъв контрол може да бъде обоснован с широката свобода на преценка, предоставена от германското право на управителя на инфраструктурата да определя размера на таксите, второ, че той се упражнява по начина, по който тази свобода на действие се използва от управителя на инфраструктурата, и трето, че той води до определянето по съдебен ред на заместваща такса само ако в съдебно производство се установи, че наложената от управителя на инфраструктурата такса е несправедлива. Такъв контрол и такова определяне, които изобщо не могат да бъдат приравнени на регламентиране на цените от изпълнителната власт, често повлияно от съображения, свързани с промишлената и социалната политика и политиката относно околната среда, при които не се отчитат разходите, представляват по своето естество и резултат по-скоро пълен съдебен контрол на решенията на управителя на инфраструктурата в областта на таксите.

### **3. Междинно заключение**

50. Въз основа на изложените съображения смятам, че разпоредбите от Директива 2001/14 в областта на инфраструктурните такси, и по-специално член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 от нея допускат контрол като извършвания от германските граждански съдилища на основание член 315 от BGB относно справедливия характер на таксите, свързани с ползване на железопътната инфраструктура и определени едностранно от управителя на тази инфраструктура в рамките на договорните му правоотношения с железопътно предприятие, както и евентуалното определяне *ex aequo et bono* на размера на тези такси от посочените съдилища. Все пак националните юрисдикции, които са сезирани с искане за упражняване на такъв контрол и за извършване на такова определяне, трябва при преценката си да вземат предвид критериите за таксуване, посочени в членове 7—12 от тази директива, както и преследваните с нея цели, и да следят за запазването на полезното действие на разпоредбите ѝ.

### ***В – По първия, втория, петия и шестия преюдициален въпрос***

51. С първия, втория, петия и шестия преюдициален въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали разпоредбите на член 4, параграф 5 и на член 30 от Директива 2001/14 допускат контрол за справедливост на таксите като извършвания от германските граждански съдилища на основание член 315 от BGB.

<sup>31</sup> Вж. решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания (C-483/10, EU:C:2013:114, т. 44) и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия (C-369/11, EU:C:2013:636, т. 43).

<sup>32</sup> Вж. решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания (C-483/10, EU:C:2013:114) и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия (C-369/11, EU:C:2013:636).

52. По-точно с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали иск, с който се претендира възстановяване, трябва задължително да бъде предявен в съответствие с предвидените процедури пред националния регулаторен орган по член 30 от Директива 2001/14<sup>33</sup>, и пред юрисдикциите, които осигуряват проверка на решенията на този орган, докато с втория си въпрос иска да се установи дали такъв иск може да бъде предявен от кандидат, без да бъде сезиран предварително националният регулаторен орган. С петия и с шестия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали гражданският съд е компетентен да се произнесе по разногласия между управителя на инфраструктурата и субекта, на когото е разрешен достъп до инфраструктурата, относно таксите за ползване на инфраструктурата, които по принцип са от компетентността на регулаторния орган, както и какво значение може да има упражняването на тази компетентност върху възложената на този орган задача да осигури единното прилагане на правната уредба в областта на железопътния транспорт (шести въпрос) и върху задължението на управителя на инфраструктурата да прилага по недискриминационен начин схемата за таксуване (пети въпрос).

53. Тези въпроси засягат най-деликатния аспект от настоящото дело, а именно по същество съвместимостта на съдебния контрол, успореден на контрола, установен съгласно член 30 от Директива 2001/14, с предоставените съгласно този член правомощия на регулаторния орган (раздел 1), от една страна, и със задължението на управителя на инфраструктурата да гарантира недискриминационен достъп на железопътните предприятия до мрежата (раздел 2), от друга страна.

***1. Контролът за справедливост на основание член 315 от BGB и правомощията на регулаторния орган по член 30 от Директива 2001/14***

54. Най-напред следва да се отбележи, че никоя от разпоредбите на Директива 2001/14 не забранява таксите за ползване на железопътната инфраструктура да подлежат на съдебен контрол, целящ да се провери *ex post* дали те са определени справедливо.

55. Все пак контролът върху размера на таксите, който по принцип обхваща и тяхната справедливост, попада в правомощията на органа по член 30 от Директива 2001/14, като съгласно параграф 2, буква д) от същия член „кандидатът“<sup>34</sup> има право да сезира този орган, „ако счита, че е *третиран несправедливо* [...]“<sup>35</sup>, и по-специално да обжалва приетите от управителя на инфраструктурата решения относно „равнището или структурата на таксите за инфраструктура, които той следва или се изисква да плаща“.

56. Наистина съгласно член 30, параграф 3 от Директива 2001/14 упражняваният от регулаторния орган надзор върху размера на таксите се ограничава до проверка дали те са съвместими с разпоредбите от глава II от тази директива<sup>36</sup>, докато извършваният от гражданския съд на основание член 315 от BGB контрол за справедливост е с по-широко приложно поле от взетата сама по себе си преценка за съвместимост на таксите с разпоредбите на германската правна уредба в областта на железопътния транспорт. Както обаче посочих

33 Член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 предвижда следното: „[б]ез да нарушават разпоредбите на член 21, параграф 6, държавите членки създават регулиращ орган. Този орган, който може да бъде министерството, отговарящо за въпросите, свързани с транспорта, или някой друг орган, по отношение на своята организация, решения за финансиране, юридическа структура и взимане на решения е независим от всички управители на инфраструктура, таксуващи органи, разпределящи органи или кандидати. Този орган функционира в съответствие с принципите, които са определени в този член, като апелативните и регулаторните функции могат да бъдат предоставени на отделни органи“.

34 В член 2, буква б) от Директива 2001/14 се съдържа следното определение на понятието „кандидат“: „лицензирано железопътно предприятие и/или международна организация от железопътни предприятия, и в държави членки, които осигуряват такава възможност, други лица и/или юридически лица, имащи за цел обществени услуги или търговски интерес при придобиването на инфраструктурен капацитет [...] за извършване на железопътни услуги на съответните им територии“.

35 Күрсивът е мой.

36 Съгласно член 30, параграф 3 от Директива 2001/14 „[р]егулиращият орган осигурява определените от управители на инфраструктурата такси да са в съответствие с глава II и да са недискриминационни“.

по-горе, при упражняването на този контрол гражданските съдилища са длъжни да спазват релевантните разпоредби на глава II от Директива 2001/14<sup>37</sup>. Следователно посоченият контрол не само е успореден на предвидената в Директивата система за надзор, но съществува и риск да се припокрива с нея.

57. Същевременно поради изложените по-долу причини считам, че нито създаването на регулаторен орган, действащ като инстанция за разглеждане на жалби, макар и той да е независим и разполагащ с изискваните технически познания, за да осъществява възложените му задачи, нито възлагането на този орган на обща компетентност за контрол върху събираните от управителя на инфраструктурата такси, включваща по принцип и съгласно горепосочените условия преценка на тяхната справедливост, може да има за последица лишаването на железопътните предприятия от предоставеното им съгласно национална правна разпоредба средство за съдебна защита, тълкувано и прилагано от съдилищата на съответната държава членка, с което им се дава възможност да поискат от гражданския съд да извърши проверка дали едностранно определените от управителя на инфраструктурата въз основа на договора такси са в съответствие с критерия за справедливост, с цел да им бъде възстановена частта от тези такси, надхвърляща приетия за справедлив от съда размер.

58. На първо място, възниква въпросът за компетентността на създадения съгласно член 30 от Директива 2001/14 орган за разглеждане на жалба относно размера на вече заплатени такси, които биха могли евентуално вече да не се прилагат. Всъщност, ако се приеме, както предлага Комисията, че използването на думата „кандидат“ в член 30, параграф 2 от посочената директива не означава непременно, че може да бъде подадена жалба само когато с управителя на инфраструктурата не е сключен договор, изглежда, че член 30, параграф 2, буква д) от посочената директива, в който се уточнява, че може да бъде подадена жалба срещу равнището или структурата на таксите, които заинтересованото лице „следва или се изисква да плаща“<sup>38</sup>, изключва възможността посоченият орган да бъде сезиран със спорове относно такси, които вече не се прилагат, или относно договори, които вече са изпълнени.

59. От проведените пред Съда прения обаче е видно, че искът на основание член 315 от BGB е бил използван основно, за да се възстановят вече заплатени такси<sup>39</sup>. Това се потвърждава както от обстоятелствата по главното производство, в което се разглежда искане за възстановяване на такси за отмяна, заплатени от CTL Logistic през периода 2004—2011 г., така и от обстоятелствата по спора, довел до сезирането на Съда от Bundesgerichtshof (Федерален съд) — предмет по посоченото по-горе висящо дело C-344/16 — относно искане за възстановяване на такси за ползване на железопътни гари, заплатени от Die Länderbahn за периода 2006—2008 г.

37 Вж. точки 40—46 по-горе.

38 Курсивът е мой.

39 Следва да се подчертае, че в отговор на поставените от Съда писмени въпроси германското правителство уточнява, че компетентността на германския регулаторен орган, и следователно на административните съдилища, които упражняват контрол за законосъобразност на решенията на този орган, е ограничена до възстановяването за в бъдеще на законосъобразността и че делата, които се отнасят до минали фактически положения, се разглеждат от гражданските съдилища. Съгласно член 14f, параграф 1 от AEG регулаторният орган може служебно да извършва контрол на условията за ползване на железопътната мрежа и на условията за ползване на обслужващите съоръжения, както и на разпоредбите относно размера или структурата на таксите за ползването им и на другите такси на предприятията, управляващи железопътната инфраструктура. Възможно е в бъдеще предприятията, управляващи железопътната инфраструктура, да бъдат принудени да променят посочените условия или правилата за таксуване в съответствие с неговите указания, или да ги отменят, доколкото те нарушават разпоредбите на правната уредба в областта на железопътния транспорт относно достъпа до железопътната инфраструктура. В параграф 2 от същия член се предвижда, че при липса на споразумение относно достъпа до железопътната мрежа или рамково споразумение, въз основа на искане или служебно регулаторният орган може да упражни контрол над решенията на предприятието, управляващо железопътната инфраструктура. Такива искания могат да бъдат подавани от субекти, на които е разрешен достъп до инфраструктурата, чието право за достъп до тази инфраструктура може да бъде накърнено. По-конкретно размерът и структурата на таксите за ползване и на другите такси могат да бъдат обект на контрол.

60. На второ място, макар извършваният от регулаторния орган по член 30 от Директива 2001/14 централизиран надзор на таксите за ползване на железопътната инфраструктура несъмнено да е от основно значение в структурата на тази директива, както подробно бе изложено от DB Netz и от Комисията в становищата им пред Съда, считам, че не само въз основа изискванията за еднаквост, свързани със създаването на такава система за надзор, Съдът би трябвало да предотврати достъпа до предвидено от националното право средство за съдебна защита, което може да бъдат използвано от железопътните предприятия, за да запазят при спазване на установените в посочената директива принципи признатите им от нея права, и по-специално правото на достъп до железопътната инфраструктура при справедливи условия.

61. Всъщност следва да се отбележи, от една страна, че тези изисквания не изключват възможността за извършване както на административен, така и на съдебен контрол върху размера на таксите, който е външен спрямо предвидения от Директивата, въз основа на разпоредбите на конкурентното право<sup>40</sup>, и че следователно системата за централизиран контрол, към която е насочена Директива 2001/14, не представлява изключение<sup>41</sup>. От друга страна, ще припомня, че в съображение 46 от Директива 2001/14, в което се посочва, че създаването на регулаторен орган, който действа като апелативен орган, отговаря на изискването за „ефективно управление“ и за „справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура“, се уточнява, че създаването на такъв орган не засяга възможността за упражняване на съдебен контрол („независимо от възможността за съдебен контрол“).

62. Според мен не могат да бъдат изведени никакви насоки в обратен смисъл от решение от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република (C-545/10, EU:C:2013:509), нито от заключението на генералния адвокат Jääskinen по дела Комисия/Чешка република (C-512/10, C-545/10, C-625/10, C-627/10 и C-412/11, EU:C:2012:791)<sup>42</sup>, към които Комисията и DB Netz многократно препращат в писмените си становища пред Съда. Всъщност в това дело става въпрос за *допълнителния административен контрол*, осъществяван от министъра на транспорта върху решенията на създадения от съответната държава членка съгласно член 30 от Директива 2001/14 орган, а не за съдебния контрол на таксите, определени от управителя на инфраструктурата в рамките на договорните му отношения с железопътното предприятие.

63. На трето място, не ми се струват надценени изтъкнатите от DB Netz и от Комисията в становищата им пред Съда опасности относно съгласуваността и еднаквостта на системата за контрол на таксите.

64. Първо, изглежда ми ограничен рискът от успоредно сезиране на регулаторния орган и на гражданския съд, което да доведе по думите на Комисията до „счетаването на два несъгласувани подхода за вземане на решения“. Всъщност от отговорите на германското правителство на поставените от Съда писмени въпроси се установява, че гражданските съдилища не могат да осъществяват контрол върху окончателните решения на регулаторния орган, както и че в Германия, за да се изключат различаващи се решения между административните и гражданските съдилища, е създаден общ състав на върховните съдилища. Що се отнася до посоченото от DB Netz обстоятелство, че в рамките на иск на основание член 315 от BGB, освен регулаторния орган и административния съд, може да се наложи и

40 Противно на Директива 2001/14, Директива 2012/34 вече изрично посочва в член 56, параграф 2, че правомощията на регулаторния орган не засягат правомощията на националния орган по конкуренция.

41 Освен това следва да се посочи, че Директива 2012/34 също допуска националните парламенти на някои държави членки да преразгледат размера на таксите, определени от управителя на инфраструктурата, с цел да се гарантира, че таксите са „в съответствие с настоящата директива, установената тарифна рамка и правила за налагане на такси“, вж. член 29, параграф 1, пета алинея от тази директива.

42 В точка 107 от заключението си (C-545/10, ECLI:EU:C:2012:791) генералният адвокат Jääskinen по-специално подчертава, че в член 30 от Директива 2001/14 се предвижда създаването само на един орган. От своя страна Съдът само е посочил, че „член 30 от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че приетите от регулаторния орган административни решения могат да подлежат единствено на съдебен контрол“, вж. т. 104 от решението от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република (C-545/10, EU:C:2013:509).

гражданският съд да тълкува разпоредбите на германската правна уредба в областта на железопътния транспорт, само ще отбележа, че по принцип от процесуалната автономия на държавите членки следва, че те могат да решат кои съдебни органи са компетентни да тълкуват вътрешното им право, включително актовете за транспониране на правото на Съюза.

65. Второ, струва ми се и че лесно може да бъде отхвърлена възможността преговорите между управителя на инфраструктурата и железопътно предприятие за евентуална спогодба за уреждане на спора по делото, да се извършват извън обхвата на осъществявания от регулаторния орган надзор, обратно на предвиденото в член 30, параграф 3, второ и трето изречение от Директива 2001/14<sup>43</sup>. Всъщност дори да се приеме, че с оглед на предвидената в член 30, параграф 3 от посочената директива забрана споровете по искове на основание член 315 от BGB относно справедливия характер на таксите за ползване на железопътната мрежа могат да бъдат уредени със спогодба, за да се избегне отклонение от тази разпоредба, е достатъчно посоченият орган да бъде поканен да присъства на преговорите между страните или да бъде надлежно уведомен за провеждането им, което съдът би трябвало да може да направи, в случай че е сезиран с такъв иск.

66. Накрая, що се отнася до довода, изведен от липсата на специализация на гражданските съдилища във връзка с правната уредба в областта на железопътния транспорт, ще отбележа само, че за разлика от други директиви в областта на икономиката на мрежите, Директива 2001/14 не предвижда изрично, че съдът, който разглежда подадените срещу решенията на регулаторния орган жалби, трябва да разполага със специализирани технически познания<sup>44</sup>. Евентуалната липса на такива познания обаче не може сама по себе си да бъде причина, обосноваваща решение за несъвместимост на контрола за справедливост на основание член 315 от BGB с Директива 2001/14, и по-специално с въведената от нея система за централизиран надзор на таксите за ползване на инфраструктурата.

67. На четвърто и последно място, според мен не би могло да се изведе довод за подобна несъвместимост от член 30, параграф 6 от Директива 2001/14, съгласно който взетите от регулаторния орган решения подлежат на съдебен контрол.

68. Всъщност тази разпоредба единствено изисква от държавите членки да въведат механизъм за съдебно обжалване на решенията на регулаторния орган и няма за цел да хармонизира националните правила и практика относно съдебните производства, свързани с таксуването в областта на железопътната инфраструктура. Ето защо от тази разпоредба изобщо не могат да бъдат изведени насоки относно естеството и обхвата на съдебния контрол, който националният съд трябва да прилага спрямо посочените решения<sup>45</sup>, като в германското право този контрол е възложен на административните съдилища. Освен това не би могло само от тази разпоредба да се направи изводът, че с оглед на Директива 2001/14 е недопустим всеки съдебен контрол на инфраструктурните такси, който се упражнява извън посочения механизъм за обжалване.

69. В това отношение следва да се отбележи, че от отговорите на германското правителство на поставените от Съда писмени въпроси е видно, че съдебната практика допуска гражданските съдилища да извършват контрол за справедливост на основание член 315 от BGB и в други регулирани сектори, като енергийния, доколкото на регулираното предприятие е предоставена свобода на преценка в областта на таксите.

43 В тази разпоредба се предвижда, че „[п]реговори между кандидатите и управителя на инфраструктурата по отношение на размера на таксите за инфраструктура са позволени само в случай че се извършват под наблюдение на регулаторния орган. Регулиращият орган се намесва, ако преговорите противоречат на изискванията на настоящата директива“.

44 Вж. по-специално член 4, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195).

45 Вж. по аналогия решение от 13 октомври 2016 г., Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, т. 22), както и т. 48 от заключението, което представих по дело Koninklijke KPN и др. (C-28/15, EU:C:2016:310).

**2. Контролът за справедливост на основание член 315 от BGB и задължението на управителя на инфраструктурата да гарантира недискриминационен достъп на железопътните предприятия до мрежата**

70. Съгласно член 4, параграф 5 от Директива 2001/14 управителят на инфраструктурата трябва да гарантира, че прилагането на схемата за таксуване „води до еквивалентни и недискриминационни такси за различните железопътни предприятия, които осъществяват услуги от еквивалентен характер в сходна част от пазара [...]“.

71. Запитващата юрисдикция, както и DB Netz и Комисията изразяват съмнение, че спазването на това задължение, и по-общо запазването на недискриминационни условия за използване на мрежата са съвместими с извършвания на основание член 315 от BGB контрол за справедливост на таксите.

72. Несъмнено достъпът и недискриминационното ползване на железопътната инфраструктура са сред основните цели на Директива 2001/14<sup>46</sup>, които тази директива преследва, от една страна, като налага на управителя на инфраструктурата специфични задължения относно предоставянето на информация на предприятията, както и относно изготвянето и прилагането на правила за таксуване и фактуриране, и от друга страна, като възлага на регулаторния орган по член 30 от посочената директива задачата служебно или по искане на предприятие, което счита, че е третирано дискриминационно, да следи за изпълнението на тези задължения.

73. Ето защо, ако се окаже, че има опасност контролът на таксите за ползване на железопътната инфраструктура, извършван от гражданския съд на основание член 315 от BGB, да попречи на осъществяването на тази цел, би следвало да се стигне до заключението, че той е несъвместим с Директива 2001/14.

74. Смятам обаче, че случаят не е такъв.

75. Също като постановените от гражданския съд решения на основание член 315 от BGB решенията на регулаторния орган, когато е сезиран с жалба от кандидат, по принцип се приемат за всеки конкретен случай<sup>47</sup> и съгласно член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2001/14 имат действие *inter partes* („задължителн[и са] за всички страни“).

76. Несъмнено, когато се окаже необходимо, по-специално с цел да се избегне несъответствие в размера на водещите до дискриминация такси, тези решения могат да съдържат разпореждания, отправени до управителя на инфраструктурата, за промяна на условията за ползване на мрежата по отношение на всички потребители, а не само по отношение на подалото жалбата предприятие, докато такова разпореждане не може да бъде издадено от гражданския съд, сезиран с иск на основание член 315 от BGB.

77. Противно на твърденията на DB Netz и на Комисията обаче, не виждам съществена пречка пред възможността регулаторният орган в рамките на надзорните си функции да приеме такова разпореждане въз основа на решението на граждански съд, ако последното би следвало да се приложи спрямо други ползватели, по-специално когато управителят на мрежата, който има задължение да гарантира недискриминационно третиране на имащите достъп до инфраструктурата предприятия и който е страна в производството пред този съд, не направи това по своя инициатива.

<sup>46</sup> Вж. по-специално съображения 5 и 11 от Директива 2001/14.

<sup>47</sup> В това отношение следва да се отбележи, че в отговорите на поставените от Съда писмени въпроси германското правителство уточнява, че съгласно съдебната практика на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) регулаторният орган, и следователно административните съдилища нямат право да се произнасят по конкретното прилагане на условия за ползване в двустранните отношения между кандидата и управителя на железопътна мрежа и че решенията на този орган винаги се прилагат спрямо всички потребители.



78. Освен това следва да се отбележи, че в хипотеза, при която решение, прието на основание член 315 от BGB, би довело до дискриминация по отношение на предприятия, които се намират в същото положение като сезиралото гражданския съд, тези предприятия имат процесуална легитимация съгласно член 30, параграф 2 от Директива 2001/14 да подадат жалба пред регулаторния орган с цел спрямо тях да се приложи същото тарифно третиране.

79. Тези различни механизми — инициатива на управителя на инфраструктурата, служебна намеса на регулаторния орган, сезиране на този орган от предприятие, което счита, че е подложено на дискриминация — би трябвало да позволят размерът на таксите да бъде адаптиран за всички засегнати потребители в приемливи срокове, в случай че това е необходимо вследствие на решението на гражданския съд.

80. Освен това, както бе посочено по-горе, тъй като искът на основание член 315 от BGB се използва основно, за да се поиска връщане на вече платени такси, които е възможно повече да не се прилагат, основателно се поражда съмнението, че системно ще възниква такова изискване за адаптиране. Когато решението на гражданския съд се отнася само до минал момент, по принцип предприятията, спрямо които се прилагат същите обявени за несправедливи такси, могат да заведат дело по член 315 от BGB, за да им бъдат възстановени надплатените суми.

### **3. Междинно заключение**

81. Предвид изложените съображения считам, че член 4, параграф 5 и член 30 от Директива 2001/14 допускат контрол като упражнявания от германските граждански съдилища на основание член 315 от BGB относно справедливия характер на таксите, свързани с ползването на железопътната инфраструктура и определени едностранно от управителя на тази инфраструктура в рамките на договорните му правоотношения с железопътно предприятие, както и евентуалното определяне *ex aequo et bono* на размера на тези такси от посочените съдилища.

### **III – Заключение**

82. Въз основа на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Landgericht Berlin (Областен съд Берлин) преюдициални въпроси, взети заедно, в смисъл, че разпоредбите на Директива 2001/14, и по-специално член 4, параграф 5, член 6, параграф 1 и член 8, параграф 1 в областта на инфраструктурните такси, както и член 30 относно правомощията на регулаторния орган, допускат контрол като упражнявания от германските граждански съдилища на основание член 315 от BGB относно справедливия характер на таксите, свързани с ползването на железопътната инфраструктура и определени едностранно от управителя на тази инфраструктура в рамките на договорните му правоотношения с железопътно предприятие, както и евентуалното определяне *ex aequo et bono* на размера на тези такси от посочените съдилища. Все пак националните юрисдикции, които са сезирани с искане за упражняване на такъв контрол и за извършване на такова определяне, трябва при преценката си да вземат предвид критериите за таксуване, посочени в членове 7—12 от тази директива, както и преследваните с нея цели, и да следят за запазването на полезното действие на разпоредбите ѝ.