



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

9 ноември 2017 година *

„Преюдициално запитване — Железопътни превози — Директива 2001/14/ЕО — Инфраструктурни такси — Таксуване — Национален регулиращ орган, който следи за съответствието на инфраструктурните такси с тази директива — Договор за ползване на инфраструктура, сключен между управител на железопътна инфраструктура и железопътно предприятие — Принцип на недопускане на дискриминация — Възстановяване на такси без намесата на този орган и извън производствата, в който той участва — Национална правна уредба, позволяваща на гражданския съд да определи справедлив размер, в случай че такси противоречат на справедливостта“

По дело C-489/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Landgericht Берлин (Областен съд Берлин, Германия) с акт от 3 септември 2015 г., постъпил в Съда на 17 септември 2015 г., в рамките на производство по дело

CTL Logistics GmbH

срещу

DB Netz AG

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (докладчик) и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 юли 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за CTL Logistics GmbH, от K.-P. Langenkamp, Rechtsanwalt,
- за DB Netz AG, от M. Kaufmann и T. Schmitt, Rechtsanwälte,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

– за Европейската комисия, от W. Mölls и J. Hottiaux, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 ноември 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграфи 1 и 5, член 6, параграф 1, член 8, параграф 1 и член 30, параграфи 1—3, 5 и 6 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), изменена с Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. (ОВ L 220, 2004 г., стр. 16 и поправка в ОВ L 201, 2013 г., стр. 75, наричана по-нататък „Директива 2001/14“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между CTL Logistics GmbH и DB Netz AG по повод на възстановяване на такси за отмяна или изменение в рамките на ползването на железопътната инфраструктура, управлявана от DB Netz.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Целите на Директива 2001/14 относно таксите за ползване на инфраструктурите са изложени в съображения 5, 7, 11, 12, 16, 20, 32, 34, 35, 40 и 46, както следва:

„(5) С оглед обезпечаване на прозрачност и недискриминационен достъп до железопътната мрежа за всички железопътни предприятия, цялата необходима информация за използването на правата на достъп следва да се публикува в един референтен документ за мрежата.

[...]

(7) Насърчаването на оптималното ползване на железопътната мрежа ще доведе до намаляване на разходите за транспорт на обществото;

[...]

(11) Схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет следва да позволят равен и недискриминационен достъп за всички предприятия и да се стремят да задоволят, доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и видове превози по един справедлив и недискриминационен начин.

(12) В установената от държавите членки рамка схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет би следвало да насърчават управителите на железопътната инфраструктура да оптимизират използването на своята инфраструктура.

[...]

(16) Схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета следва да дават възможност за лоялна конкуренция при предоставянето на железопътни услуги.

[...]

(20) Желателно е да се предостави известна степен на гъвкавост на управителите на инфраструктура с оглед постигане по-ефективно използване на инфраструктурната мрежа.

[...]

(32) Важно е да се сведе до минимум нарушаването на конкуренцията, което може да възникне или между различни железопътни инфраструктури, или между различни видове транспорт, в следствие на съществени различия в принципите на таксуване.

[...]

(34) Инвестирането в железопътна инфраструктура е желателно и схемите за определяне таксите за ползването на инфраструктурата следва да осигуряват стимули за управителя на инфраструктурата да извършват необходимите инвестиции там, където те са икономически атрактивни.

(35) Всяка една схема за таксуване изпраща икономически сигнали на потребителите. Важно е тези сигнали към железопътните предприятия да бъдат последователни и да ги водят към вземане на рационални решения;

[...]

(40) Една железопътна инфраструктура представлява естествен монопол. Поради това е необходимо да се осигурят стимули за управителите на инфраструктурата, за да намаляват разходите си и да управляват ефективно инфраструктурите си.

[...]

(46) Ефективното управление и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура изискват създаването на регулиращ орган, който осъществява надзор по прилагането на тези общностни правила и действа като апелативен орган, независимо от възможността за съдебен контрол“.

4 Член 1, параграф 1 от Директива 2001/14 предвижда:

„Настоящата директива се отнася до принципите и процедурите, които се прилагат по отношение определянето и събирането на такси за железопътна инфраструктура и за разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура.

Държавите 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“.

5 Член 3 от тази директива, озаглавен „Референтен документ за мрежата“, предвижда:

„1. След като се консултира със заинтересованите страни, управителят на инфраструктурата разработва и издава референтен документ за мрежата, който може да се придобие срещу заплащане на такса, която не може да надвишава стойността на издаването на документа.

2. Референтният документ за мрежата информира за характера на инфраструктурата, която е на разположение на железопътните предприятия. Той съдържа информация, определяща условията за достъп до съответната железопътна инфраструктура. Съдържанието на референтния документ за мрежата е посочено в приложение I.

3. Референтният документ за мрежата се актуализира и променя както е необходимо.

4. Референтният документ за мрежата се издава не по-малко от четири месеца преди крайния срок за заявки за инфраструктурен капацитет“.

6 Глава II от посочената директива, която обхваща членове 4—12, се отнася до „Инфраструктурни такси“.

7 Член 4 от същата директива, озаглавен „Установяване, определяне и събиране на такси“, предвижда в параграфи 1, 4 и 5:

„1. „Държавите членки установяват рамка на таксите, като при това се съобразяват с независимостта на управлението, посочена в член 4 от Директива 91/440/ЕИО [на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86)].

Спазвайки споменатото условие за независимост на управлението, държавите членки установяват специфични правила за таксуване или делегират такива пълномощия на управителя на инфраструктурата. Определянето на таксата за използване на инфраструктурата и събирането на тази такса се извършва от управителя на инфраструктурата.

[...]

4. Освен в случаите на специфични споразумения, сключени в съответствие с член 8, параграф 2, управителите на инфраструктурата осигуряват прилаганата схема за таксуване да се основава на едни и същи принципи по цялата им мрежа.

5. Управителите на инфраструктурата гарантират, 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 и че действително приложените такси отговарят на правилата, установени в референтния документ за мрежата“.

8 Членове 7—12 от Директива 2001/14 определят таксите, които могат да бъдат събирани, и начина на изчисляването им.

9 Член 7 от тази директива, озаглавен „Принципи на таксуване“, предвижда в параграфи 3—5:

„3. Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 или 5 или на член 8, 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.

4. Таксата за инфраструктура може да включва такса, отразяваща недостига на капацитет на даден определен сегмент от инфраструктурата в периоди на претоварване.

5. Таксата за инфраструктурата може да бъде променяна, така че да отразява стойността на въздействието върху околната среда, предизвикано от оперирането на влака. Такава промяна следва се диференцира според размера на предизвиканото въздействие.

Таксуването за разходи за околната среда, което води до увеличаване на общите приходи, натрупващи се при управителя[...] на инфраструктурата, е допустимо обаче, само когато такова таксуване се прилага на съизмеримо равнище при конкурентните видове транспорт.

При липса на съизмеримо равнище на таксуване на разходи за околна среда при конкурентните видове транспорт, такава промяна не води до каквато и да била обща промяна на приходите на управителя на инфраструктурата. Ако е въведено съизмеримо равнище на таксуване на разходи за околната среда за железопътния и за конкурентните видове транспорт и това води до генериране на допълнителен приход, държавата членка решава как да се използва приходът“.

- 10 Член 8 от посочената директива, озаглавен „Изключения от принципите на таксуване“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. 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 увеличенията на производителността, постигнати от железопътните предприятия.

Размерът на таксите, обаче, не следва да изключва използването на инфраструктурата от пазарни сегменти, които могат да покриват поне разходите, [свързани пряко с] извършване на железопътната услуга плюс определен процент печалба, който пазарът може да понесе.

2. За 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. Такова споразумение за таксуването може да включва и споразумения за поделяне на риска във връзка с новите инвестиции“.

- 11 Член 9, параграф 5 от същата директива гласи:

„Сходни схеми на отстъпки се прилагат за сходни услуги“.

- 12 Текстът на член 12 от Директива 2001/14, озаглавен „Такси за резервация“, е следният:

„Управителите на инфраструктурата могат да налагат подходяща такса за капацитет, който е заявен, но не е използван. Таксите осигуряват стимули за ефективно използване на капацитета.

Управителят на инфраструктурата следва винаги да може да информира всяка заинтересована страна за инфраструктурния капацитет, предоставен на железопътните компании — потребители“.

- 13 В глава IV от Директива 2001/14, озаглавена „Общи мерки“, член 30, озаглавен „Регулиращ орган“, предвижда:

„1. Без 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.

2. Кандидат има право да подаде жалба до регулиращия орган, ако счита, че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин, и по-специално срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, където е уместно, от железопътни предприятия по отношение на:

- а) референтния документ на мрежата;
- б) съдържащите се в него критерии;
- в) процеса на разпределяне и неговия резултат;
- г) схемата на таксуване;
- д) равнището или структурата на таксите за инфраструктура, които той следва или се изисква да плаща;

[...]

3. Регулиращият орган осигурява определените от управители на инфраструктурата такси да са в съответствие с глава II и да са недискриминационни. Преговори 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.

4. Регулиращият орган е упълномощен да изисква съответна информация от управителя на инфраструктурата, кандидатите и която и да било трета участваща страна в съответната държава членка, която следва да му бъде предоставяна без ненужно забавяне.

5. От регулиращия орган се изисква да взема решение по всички жалби и да предприема действия за нормализиране на ситуацията в срок от максимум два месеца след получаване на цялата информация.

Независимо от параграф 6, решението на регулаторния орган е задължително за всички страни, които то касае.

В случай на жалба срещу отказ за предоставяне на инфраструктурен капацитет или срещу условията на предлагане на капацитет, регулиращият орган или потвърждава, че не се изисква изменение на решението на управителя на инфраструктурата, или изисква изменение на това решение в съответствие с насоките, определени от регулаторния орган.

6. Държавите членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че решенията, взети от регулиращия орган, подлежат на съдебен контрол“.

¹⁴ Съгласно приложение I към Директива 2001/14, към което препраща член 3, параграф 2, референтният документ на мрежата съдържа наред с други и следните сведения:

„[...]

2. Раздел за принципи на таксуване и тарифи. Тук се съдържат съответните детайли на схемата за таксуване, както и достатъчно информация за таксите, които се прилагат за изброените в приложение II услуги, които се предоставят само от един доставчик. Тук се описват подробно методологията, правилата и, където е приложимо, таблиците, използвани за прилагане на член 7, параграфи 4 и 5, и членове 8 и 9. Тук се съдържа също информация за вече решени или очаквани промени във връзка с такси.

[...]“.

Германското право

АЕГ

- 15 Член 14, параграфи 4—6 от Allgemeines Eisenbahngesetz (Общ закон за железниците) от 27 декември 1993 г. (BGBl. 1993 I, стр. 2378) в редакцията му, която е в сила към датата на настъпване на фактите по главното производство, гласи:

„(4) Управителите на железопътните линии определят таксите си в съответствие с наредба, приета на основание член 26, параграф 1, точки 6 и 7, с цел възстановяване на извършените от тях разходи за предоставянето на регулираните услуги по смисъла на параграф 1, първо изречение, като си осигуряват печалба в съответствие с пазарния процент. В този контекст те могат да определят и събират надбавки, свързани пряко с извършване на железопътната дейност, и могат да установят разграничение както в зависимост от това дали се извършва железопътен пътнически превоз на дълги разстояния, железопътен пътнически превоз на къси разстояния или товарен превоз, така и в зависимост от пазарните сегменти в рамките на всеки от тези видове услуги, като трябва да бъде осигурена конкурентоспособността по-специално в областта на международните железопътни товарни превози. Въпреки това в случая, посочен по-горе във второто изречение, таксите относно един пазарен сегмент не трябва да надхвърлят разходите, които са извършени пряко за железопътния транспорт, към които се добавя печалба в съответствие с пазарния процент. Съгласно член 26, параграф 1, точки 6 и 7,

1. могат да се допуснат изключения от начина на изчисляване на таксата по първото изречение, ако същевременно е изпълнено задължението за покриване на разходите или
2. регулиращият орган може въз основа на общи мерки, приети съгласувано с Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Федерална агенция по електроенергия, газ, телекомуникации, пощи и железници) — регулаторен орган, да освобождава всички управители на железопътните линии от спазването на изискванията, посочени в първото изречение.

(5) Предприятията — управители на железопътната инфраструктура, определят таксите си за достъп до съоръженията, включително до свързаните с тях услуги, по такъв начин, че да не се стигне до злоупотреба чрез засягане на конкурентоспособността на лицата, на които е разрешен достъп. Злоупотреба чрез засягане е налице по-специално, когато:

1. управителят налага такси, надхвърлящи неоправдано извършените от тях разходи за предоставянето на услугите, посочени в първото изречение, или
2. някои лица, на които е разрешен достъп, са поставени без основателна причина в по-благоприятно положение в сравнение с други получили разрешение за достъп субекти.

(6) Редът за получаването на достъп, по-специално началният момент и времетраенето на ползването, както и платимата такса и останалите условия на ползване, включително условията за осигуряване на оперативна безопасност, се уговарят между лицата, на които е разрешен достъп до инфраструктурата и предприятията — управители на железопътната инфраструктура, в съответствие с посочената в параграф 1 наредба“.

- 16 Член 14b, параграф 1 от AEG в редакцията му, която е в сила към датата на настъпване на фактите по главното производство, предвижда:

„Регулаторният орган е длъжен да следи за спазването на разпоредбите на правната уредба в областта на железопътния транспорт, регламентираща достъпа до железопътната инфраструктура, по-специално що се отнася до:

1. определянето на работното разписание, по-конкретно относно решенията, свързани с разпределянето на маршрути в рамките на работното разписание, включително регулираните услуги;
2. другите решения относно разпределянето на маршрути, включително регулираните услуги;
3. достъпа до обслужващите съоръжения, включително до свързаните с тях услуги;
4. условията за използване, принципите на таксуване и размера на таксата“.

- 17 Член 14c от AEG в редакцията му, която е в сила към датата на настъпване на фактите по главното производство, гласи:

„(1) При изпълнението на функциите си регулаторният орган може да вземе спрямо публичните предприятия — управители на железопътната инфраструктура, необходимите мерки за отстраняване на установените нарушения и за предотвратяване на бъдещи нарушения на разпоредбите на правната уредба в областта на железопътния транспорт относно достъпа до железопътните инфраструктури.

(2) Лицата, на които е разрешен достъп, публичните предприятия — управители на железопътната инфраструктура, и техният персонал са длъжни, за да позволят на регулаторния орган и на неговите представители да изпълняват надлежно задачите си, да им разрешат:

1. да влизат в работните помещения и съоръжения в обичайното работно време и
2. да извършват справки в регистрите, търговската документация, базите данни и другите документи, както и да ги предоставят на подходящи информационни носители.

(3) Лицата, на които е разрешен достъп, публичните предприятия — управители на железопътната инфраструктура, и техният персонал са длъжни, за да позволят на регулаторния орган и на неговите представители да изпълняват надлежно задачите си:

1. да им представят необходимата информация;
2. да им съобщават необходимите сведения;
3. да им оказват необходимото съдействие.

Такъв е обикновено случаят, що се отнася до преговорите, които са в ход или са приключили, във връзка с размера на таксите за ползване на инфраструктура и други такси. Те трябва да предоставят добросъвестно достоверна информация. Лицата, които са длъжни да предоставят

информация, могат да откажат да разкрият сведения, които биха създали за тях или за лицата, посочени в член 383, параграф 1, точки 1—3 от Гражданския процесуален кодекс, опасност от възбуждане на наказателно преследване или образуване на производство по установяване на административно нарушение.

(4) Регулаторният орган може да прилага издадените от него решения въз основа на настоящия закон в съответствие с разпоредбите, уреждащи изпълнението на административните мерки. Глобата е в размер до 500 000 EUR“.

18 Член 14d от AEG в редакцията му, която е в сила към датата на настъпване на фактите по главното производство, предвижда:

„(1) Публичните предприятия — управители на железопътната инфраструктура, уведомяват регулаторния орган за:

1. планираното решение относно разпределянето на маршрути в рамките на работното разписание, включително регулираните услуги, доколкото исканията трябва да бъдат отхвърлени;
2. планираното решение относно разпределянето на маршрути, включително регулираните услуги, извън изготвянето на работното разписание, доколкото исканията трябва да бъдат отхвърлени;
3. планираното решение относно достъпа до обслужващите съоръжения, включително до свързаните с тях услуги, доколкото исканията трябва да бъдат отхвърлени;
4. планираното решение относно сключването на рамково споразумение;
5. планираното решение да се поиска от лицето, на което е разрешен достъп да предложи тарифа, която е по-висока от тази, която е трябвало да се приложи въз основа на условията за ползване на железопътната мрежа;
6. планираното преработване или изменение на условията за използване на железопътната мрежа или на условията за използване на обслужващите съоръжения, включително принципите на таксуване и размера на таксата.

Планираните решения по смисъла на точки 1—5 на първото изречение трябва да бъдат мотивирани. Освен това управителите на железопътните линии трябва да докажат, че прилаганото от тях таксуване е съобразено с разпоредбите на член 14, параграф 4“.

19 Член 14e от AEG в редакцията му, която е в сила към датата на настъпване на фактите по главното производство, гласи:

„(1) При получаване на уведомление по член 14d регулаторният орган може да противопостави отказ [...]:

1. на проект за решение съгласно член 14d, първо изречение, точки 1, 3 и 5, в срок от 10 работни дни,
2. на проект за решение съгласно член 14d, първо изречение, точка 2, в срок от един работен ден,
3. на проект за решение съгласно член 14d, първо изречение, точка 4, в срок от четири седмици,

4. на проект за преработване или изменение по смисъла на член 14d, първо изречение, точка 6, в срок от четири седмици,

доколкото планираните решения нарушават разпоредбите на правната уредба в областта на железопътния транспорт относно достъпа до железопътната инфраструктура.

- (2) Преди да изтече срокът, определен:

1. в параграф 1, точки 1—3, планираното решение не може да бъде надлежно съобщено на лицата, на които е разрешен достъп;
2. в параграф 1, точка 4, условията за използване на железопътната мрежа или условията за използване на обслужващите съоръжения, както и принципите на таксуване и размерът на таксата не могат да влязат в сила.

- (3) Когато регулаторният орган упражни правото си на отказ,

1. в случая по параграф 1, точки 1—3, трябва да се приеме решение, съобразено с указанията на регулаторния орган;
2. в случая по параграф 1, точка 4, това е пречка да започне прилагането на условията за използване на железопътната мрежа или на обслужващите съоръжения, включително прилагането на принципите на таксуване и размера на таксата.

(4) Регулаторният орган може да се откаже изцяло или отчасти от уведомяването, предвидено в член 14d. Той може да ограничи отказа си до някои публични предприятия — управители на железопътната инфраструктура. Такъв е по-специално случаят, ако няма опасност това да доведе до нарушаване на конкуренцията“.

²⁰ Член 14f от АЕГ предвижда:

„(1) Регулаторният орган може служебно да упражни контрол върху:

1. условията за използване на железопътната мрежа или условията за използване на обслужващите съоръжения,
2. разпоредбите относно размера или структурата на таксите за ползване и другите такси на предприятията — управители на железопътната инфраструктура.

Регулаторният орган може занапред

1. да задължи предприятията — управители на железопътната инфраструктура, да изменят съгласно указанията му условията, посочени в първото изречение, точка 1, или правилата за таксуване, посочени във второто изречение, точка 2, или
2. да отмени условията, посочени в първото изречение, точка 1, или правилата за таксуване, посочени във второто изречение, точка 2,

доколкото тези условия нарушават разпоредбите на правната уредба в областта на железопътния транспорт относно достъпа до железопътната инфраструктура.

(2) При липса на споразумение за достъпа по смисъла на член 14, параграф 6 или на рамков договор по смисъла на член 14а, решенията на предприятието — управител на железопътната инфраструктура, могат да бъдат проверени от регулаторния орган при постъпване на съответно

искане или служебно. Право на такова искане имат лицата, на които е разрешен достъп до железопътната инфраструктура и чието право на достъп до тази инфраструктура може да бъде нарушено. Исканията трябва да бъдат представени в срока, в който може да бъде прието предложение за сключване на споразумение съгласно първото изречение. Проверката може да се отнася по-специално до:

1. условията за използване на железопътната мрежа или условията за използване на обслужващите съоръжения,
2. процеса на разпределяне и неговия резултат,
3. размера или структурата на таксите за ползване и другите такси.

Регулаторният орган приканва страните да представят всяка полезна информация в разумен срок, който не може да надхвърля две седмици. Считано от изтичането на този срок, регулаторният орган се произнася в срок от два месеца.

(3) Ако в случаите по параграф 2 решението на предприятие — управител на железопътната инфраструктура, нарушава правото на кандидата на достъп до железопътната инфраструктура,

1. регулаторният орган задължава предприятието — управител на железопътната инфраструктура, да измени решението си или
2. регулаторният орган самостоятелно определя договорните условия, произнася се относно валидността на договора и обявява за недействителни договорите, които им противоречат“.

EIBV

- ²¹ Член 4 от Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Наредба за ползването на железопътните линии) от 3 юни 2005 г. (BGBl. 2005 I, стр. 1566), в редакцията му след изменение от 3 юни 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 1235) (наричана по-нататък „EIBV“), гласи:

„(1) Операторът на железопътна мрежа е длъжен да определи условията за използване (условията за използване на железопътната мрежа), приложими при предоставянето на посочените в приложение 1, точка 1 услуги, и:

1. да ги публикува в Официален вестник или
2. да ги публикува в интернет и да посочи в Официален вестник адреса, на който са достъпни.

По искане на лицата, на които е разрешен достъп, управителят на железопътните мрежи им съобщава на техни разходи условията за ползване на железопътната мрежа,

(2) Условията за ползване на железопътната мрежа трябва да съдържат най-малко указанията, посочени в приложение 2 и в другите разпоредби на тази наредба, както и общите условия за ползването на маршрутите. Ценовият списък не е част от условията за ползване на железопътната мрежа.

[...]

(5) Условието за ползване на железопътната мрежа трябва да бъдат публикувани най-малко четири месеца преди изтичането на срока, определен в член 8, параграф 1, точка 2 за представянето на искания за разпределянето на маршрути в работното разписание. Условието за ползване на железопътната мрежа влизат в сила на датата на изтичане на срока, определен в член 8, параграф 1, точка 2 за представянето на исканията.

(6) Условието за използване на железопътната мрежа се прилагат еднакво за всички заявители. Те са задължителни за заинтересованите страни, без да се изключва прилагането на съдържащите се в тях общи условия. [...]“.

22 Член 21 от EIBV предвижда:

„(1) Операторът на железопътната мрежа определя своите такси за регулираните услуги така, че да насърчава предприятията за железопътен транспорт и операторите на железопътна инфраструктура да минимизират прекъсванията и да подобрят работата на мрежата чрез система за подобряване на ефективността. Принципите на таксуване в зависимост от ефективността се прилагат за цялата железопътна мрежа на нейния оператор.

(2) Таксата за инфраструктурата може да включва такса, отразяваща стойността на въздействието върху околната среда, предизвикано от оперирането на влаковете, като в този контекст трябва да се направи разграничение в зависимост от въздействието върху околната среда. Това не може да води до промяна на общата печалба на оператора на железопътната мрежа.

(3) Таксата за инфраструктура може да включва такса, отразяваща недостига на капацитет на специфичен сегмент от инфраструктурата в периоди на претоварване.

(4) Ако транспортната услуга води до допълнителни разходи в сравнение с други транспортни услуги, тези разходи могат да се вземат предвид само по отношение на тази транспортна услуга.

(5) За да се избегнат значителни и несъразмерни отклонения, таксите, посочени в параграфи 2 и 4, и таксите за регулираните услуги могат да обхващат подходящи периоди.

(6) Таксите трябва да се изчисляват по един и същ начин за всяко лице, на което е разрешен достъп, освен ако не е предвидено друго в настоящата наредба. Таксите трябва да бъдат намалени, ако състоянието на железопътните мрежи, системите за регулиране на железопътните стрелки и системите за безопасност или съоръженията за зареждане чрез сонди на някои участъци не отговаря на договорните разпоредби.

(7) Таксите, получени от оператора на железопътната мрежа, трябва да се публикуват или съобщават в съответствие с член 4, параграф 1 един месец преди началото на срока по член 8, параграф 1, точка 2. Те се прилагат през целия нов срок на работното разписание“.

BGB

23 Член 315 от Bürgerliches Gesetzbuch (Граждански кодекс, наричан по-нататък „BGB“), озаглавен „Едностранно определяне на дължимата престация“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„(1) Ако дължимата престация трябва да се определи от една от страните по договора, в случай на съмнение се приема, че определянето трябва да се направи след преценка на *ex aequo et bono*.

[...]

(3) Ако 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 [...].“

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 24 CTL Logistics е частно железопътно предприятие, което използва железопътната инфраструктура, управлявана от DB Netz — лицензирано публично предприятие.
- 25 DB Netz предоставя възмездно на клиентите си собствената си железопътна инфраструктура въз основа на така наречените „договори за ползване на инфраструктура“. Последните са типови договори, които уреждат принципите на договорното правоотношение между предприятията за железопътен транспорт и DB Netz и представляват основата на индивидуалните договори за ползване на инфраструктура, сключвани за ползването на маршрутите. Клаузите на тези типови договори са включени във всеки индивидуален договор.
- 26 Съгласно тези договори за ползване на инфраструктура за използването на железопътната мрежа на DB Netz CTL Logistics трябва да заплаща маршрутни такси, които се изчисляват въз основа на действащата към момента тарифа. Тази тарифа, наречена „система за маршрутните такси“ (наричана по-нататък „СМТ“), се определя от DB Netz предварително за определени периоди без участието на предприятията за железопътен транспорт.
- 27 Спорът между страните в главното производство е относно определени такси за отмяна или изменение, които DB Netz едностранно е определило като позиции в СМТ и които се прилагат, в случай че CTL Logistics поиска промяна или отмяна на предварително заявен маршрут. В периода между 2004 г. и 2011 г. CTL Logistics извършило плащания по СМТ, които обаче е поискало впоследствие да му бъдат възстановени.
- 28 За тази цел, без да се отнесе предварително към регулиращия орган, CTL Logistics е сезирало Landgericht Berlin (Областен съд Берлин, Германия).
- 29 Според дружеството въпросните такси за отмяна или изменение са били определени от DB Netz едностранно и несправедливо. На основание член 315 от BGB определеният от DB Netz размер на посочените такси бил недействителен и съдът следвало да определи размера на таксата *ex aequo et bono*. Сумите, които надхвърлят размера на таксата, били платени без правно основание и следвало да бъдат възстановени.
- 30 Запитващата юрисдикция потвърждава, че съгласно практиката на висшите германски съдилища и на Bundesgerichtshof (Федерален съд, Германия) в случаи като този по главното производство гражданските съдилища могат действително да проверят СМТ на ответника с оглед на нейната справедливост и ако е необходимо, да се произнесат със съдебен акт *ex aequo et bono*. Според тази съдебна практика както AEG, така и EIBV допускат да се упражни контрол с оглед на гражданското право на основание член 315 от BGB, като се има предвид, че въпреки контрола, осъществяван от регулаторния орган, определянето на таксата за ползване на железопътната инфраструктура предоставя свобода на действие в сферата на автономията на частноправните субекти.
- 31 Освен това съгласно посочената съдебна практика по съображения от процесуален характер е необходимо да се прилагат едновременно член 315 от BGB и германската правна уредба в областта на железопътния транспорт. Жалбата, подадена на основание член 315 от BGB, води по необходимост до упражняване на контрол върху размера на таксата, определена от предприятието — управител на железопътната инфраструктура, и евентуално до намаляването му с действие *ex tunc* до съответния таван въз основа на преценка по справедливост.

32 За разлика от това запитващата юрисдикция счита, че контролът въз основа на справедливостта, осъществяван по член 315 от BGB, и едновременното прилагане на разпоредбите на Директива 2001/14 не могат да бъдат приети. Според нея прилагането на същия член 315 има de facto регулаторна функция, която нито е съвместима с принципа на определянето само на един регулаторен орган на основание член 30, параграф 1, първо изречение от посочената директива, нито отчита в достатъчна степен закрепените в същата директива принципи за изчисляване на таксите за ползване на железопътната инфраструктура.

33 При тези обстоятелства Landgericht Berlin (Областен съд Берлин) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „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 е 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?“.

По преюдициалните въпроси

По първия, втория, петия и шестия въпрос

- 34 С първия, втория, петия и шестия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали разпоредбите на Директива 2001/14, по-конкретно член 4, параграф 5 и член 30, параграфи 1, 3, 5 и 6, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба като разглежданата в главното производство, предвиждаща проверка на справедливостта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура за всеки отделен случай от общите съдилища и възможността евентуално да се измени размерът на тези такси, независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, предвиден в член 30 от тази директива.
- 35 В началото, за да се отговори на този въпрос следва да се припомнят преследваните с Директива 2001/14 цели, както и принципите и материалните и формалните изисквания, предвидени в нея в областта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура.

Целите, преследвани с Директива 2001/14

- 36 Сред преследваните с Директива 2001/14 цели е по-конкретно тази за обезпечаването на недискриминационен достъп до инфраструктурата, както е изложено по-специално в съображения 5 и 11 от същата директива (вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Унгария, C-473/10, EU:C:2013:113, т. 47 и от 18 април 2013 г., Комисия/Франция, C-625/10, EU:C:2013:243, т. 49).
- 37 Освен това Директива 2001/14 преследва целта за гарантиране на лоялна конкуренция. В това отношение съображение 16 от тази директива предвижда, че схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета следва да дават възможност за лоялна конкуренция при предоставянето на железопътни услуги.
- 38 Въведената с Директива 2001/14 схема за таксуване като средство за управление служи, за да се осигури преследването и на друга цел, а именно независимостта на управителя на инфраструктурата (вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, EU:C:2013:114, т. 44 и от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, EU:C:2013:116, т. 82).

- 39 Освен това съгласно съображение 12 от същата директива, за да се постигне целта за осигуряване на ефикасно ползване на железопътната инфраструктура, е уместно посочените схеми да подтикват управителите на железопътна инфраструктура да оптимизират ползването на своята инфраструктура в установената от държавите членки рамка (вж. в този смисъл решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, EU:C:2013:116, т. 82).
- 40 Според съображение 20 от Директива 2001/14 с оглед на постигането на същата цел е желателно да се предостави известна свобода на действие на управителите на инфраструктурата (вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, EU:C:2013:114, т. 44 и от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, EU:C:2013:116, т. 82).
- 41 В допълнение съображение 34 от тази директива предвижда, че инвестирането в железопътна инфраструктура е желателно и че схемите за таксуване следва да предвиждат стимули за управителите на инфраструктурата да извършват необходимите инвестиции, когато те са икономически атрактивни. Управителите обаче не биха имали стимул да инвестират в инфраструктурата, ако не разполагат с известна свобода на действие в рамките на схемата за таксуване (решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, EU:C:2013:114, т. 45).
- 42 Накрая, тъй като железопътната инфраструктура представлява монопол, съгласно съображение 40 от посочената директива е необходимо да се осигурят стимули за управителите на инфраструктурата, за да намаляват разходите си и да управляват ефективно инфраструктурите си.
- 43 Това ефективно управление, както и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура изискват, според съображение 46 от същата директива, създаването на регулиращ орган, който осъществява надзор по прилагането на релевантните правила на правото на Съюза и действа като апелативен орган, независимо от възможността за съдебен контрол.

Материалните принципи, предвидени в Директива 2001/14

- 44 Съгласно член 1, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14, за да дадат възможност на управителя на железопътната инфраструктура да оперира на пазара и да осигури оптимално ефективно ползване на инфраструктурата, държавите членки следят за това схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура да бъдат съобразени с принципите, предвидени в тази директива.
- 45 В това отношение, тъй като равното третиране на железопътните предприятия е предпоставка за осигуряването на лоялна конкуренция в сектора на железопътните услуги, съгласно член 4, параграф 5 от посочената директива управителят на инфраструктурата трябва да се увери, че прилагането на схемата за таксуване води до еквивалентни и недискриминационни такси за различните железопътни предприятия, които осъществяват сходни услуги в сходна част от пазара, и че действително приложените такси отговарят на правилата, установени в референтния документ за железопътната мрежа.
- 46 Следва да се припомни, че в тази разпоредба намира приложение принципът, предвиден в съображение 11 от същата директива, съгласно който схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет трябва да позволят равен и недискриминационен достъп за всички предприятия и да задоволят, доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и видове превози по един справедлив и недискриминационен начин.

- 47 Следователно този принцип, който произтича от съображение 11 и от член 9, параграф 5 от Директива 2001/14, предвижда, че сходни схеми на отстъпки се прилагат за сходни услуги, представлява централният критерий за определяне и събиране на таксата за ползване на железопътната инфраструктура.
- 48 За да се гарантира така преследваната цел и за яснота член 3 от Директива 2001/14, който възпроизвежда съдържанието на съображение 5, предвижда задължение за управителя на инфраструктурата да изготви и публикува референтен документ за мрежата, който в съответствие с приложение I към Директива 2001/14 да посочва по-конкретно принципите и равнището на таксуване.
- 49 Също в контекста на определянето и събирането на таксите за ползване на железопътната инфраструктура член 4, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14 предвижда, че определянето на таксата за ползване на инфраструктурата и събирането ѝ се извършва от управителите на инфраструктурата, които са длъжни да следят за прилагането на единни принципи, както е предвидено по-конкретно в член 4, параграфи 4 и 5 от посочената директива (вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, EU:C:2013:116, т. 84 и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия, C-369/11, EU:C:2013:636, т. 41).
- 50 При това положение управителите на инфраструктурата, които са длъжни да определят и събират таксите по недискриминационен начин, трябва не само да прилагат условията за ползване на железопътната мрежа еднакво за всички потребители на мрежата, но и да следят за това действително събраните такси да отговарят на тези условия.
- 51 Така изложеният принцип на недопускане на дискриминация, предвиден в Директива 2001/14, произтича от свободата на преценка, която тази директива предоставя за определянето и събирането на таксите за ползване на железопътната инфраструктура. Освен правото на преценка, предоставено на държавите членки, за да транспонират и прилагат разпоредбите на член 7 и сл. от Директива 2001/14, член 4, параграф 1, втора алинея предвижда в това отношение, че изчисляването на таксата се извършва от управителя на инфраструктурата, на когото е признато следователно известно право на собствена преценка.
- 52 В този контекст съгласно член 12 от Директива 2001/14, в случай че посоченият управител, който не е длъжен да получава такси за отмяна, все пак реши да събира такива, тези такси осигуряват стимули за ефективно използване на капацитета, при условие че са подходящи и че са установени в съответствие с принципа, предвиден в член 1, параграф 1, втора алинея от посочената директива.
- 53 В същия смисъл е и текстът на съображение 7 от Директива 2001/14, което предвижда, че насърчаването на оптималното ползване на железопътната мрежа ще доведе до намаляване на разходите за транспорт на обществото.
- 54 Накрая следва да се отбележи, че съгласно съображение 35 от тази директива схемата за таксуване изпраща икономически сигнали на потребителите и е необходимо тези сигнали да бъдат последователни и да подтикват потребителите към вземане на рационални решения. Ето защо посочените стимули могат да имат желаните последици само ако управителят на инфраструктурата действително разполага с възможността да приспособи търговското си поведение към условията на пазара. Следователно Директива 2001/14 признава известно право на преценка на управителя на инфраструктурата, за да постигне целите, преследвани с посочената директива. Вземането предвид на тези цели се изразява в единното определяне и единната проверка на всички видове такси, по-специално таксите, събирани за капацитет, който е заявен, но не е използван.

Процедурните принципи, предвидени в Директива 2001/14

- 55 Що се отнася до регулиращия орган, съгласно съображение 46 от Директива 2001/14 ефективното управление и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура изискват създаването на регулиращ орган, който осъществява надзор по прилагането на тези правила на Съюза и действа като апелативен орган, независимо от възможността за съдебен контрол.
- 56 При това положение съгласно член 30, параграф 1 от тази директива държавите членки са длъжни да създадат такъв орган, който може на основание член 30, параграф 2 от същата да бъде сезиран от кандидат, който счита, „че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин“. Според последната разпоредба подадената в това отношение жалба е насочена по-конкретно срещу решенията на управителя на инфраструктурата относно схемата за таксуване или равнището или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата, които кандидатът следва или се изисква да плаща, като на основание член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 регулиращият орган е длъжен да взема решение по всички жалби и да предприема действия за нормализиране на ситуацията в срок от максимум два месеца.
- 57 Следователно наред с преценката на таксите, приложими в конкретните случаи, този орган е длъжен да следи за това всички такси, от които се състои схемата за таксуване, да съответстват на разпоредбите на посочената директива.
- 58 Ето защо централизираният надзор, упражняван от регулиращия орган, който следи за недискриминационния характер на таксите, е в съответствие с принципа, според който централизираното определяне на посочените такси се извършва от управителя при спазване на принципа на недопускане на дискриминация.
- 59 В този контекст се вписват разпоредбите относно действието на приетите от регулиращия орган решения и относно обхвата на извършваните от него проверки.
- 60 В този смисъл по силата на член 30, параграф 3, първо изречение от Директива 2001/14 регулиращият орган следи определените от управителя на инфраструктурата такси да са в съответствие с разпоредбите на глава II и да са недискриминационни. Освен това член 30, параграф 3, второ изречение от посочената директива предвижда, че преговори между кандидатите и управителя на инфраструктурата по отношение на размера на таксите за ползване на инфраструктура са позволени само в случай че се извършват под наблюдение на регулиращия орган, който се намесва незабавно, ако преговорите могат да бъдат в противоречие с изискванията на същата директива.
- 61 По силата на член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2001/14 взетите от регулиращия орган решения са задължителни за всички заинтересовани страни, така че посочените решения имат действие *erga omnes*.
- 62 Съгласно член 30, параграф 6 от Директива 2001/14 трябва да се осигури съдебен контрол върху тези решения.
- 63 На поставените от запитващата юрисдикция първи, втори, пети и шести въпрос, преформулирани в точка 34 от настоящото решение, следва да се отговори с оглед на тези принципи.

Разпоредбите на член 315 от BGB, тълкувани от запитващата юрисдикция

- 64 Що се отнася до член 315 от BGB, от акта за преюдициално запитване е видно, че съгласно тази разпоредба от германското гражданско право, когато законова разпоредба или договорна клауза предоставят на страна, каквато е управителят на инфраструктури, правото да определя едностранно дължимата договорна престация, в случай на съмнение това право трябва да се упражни в съответствие със справедливостта. Съобразяването със справедливостта може да се провери от гражданските съдилища, които, ако констатираат, че престацията е определена несправедливо, могат да я заменят със съдебен акт по справедливост, приет при упражняване на правото си на преценка. При това положение целта на член 315 от BGB е в конкретните случаи да се поправи прекомерността или непропорционалността на престацията по отношение на предмета на договора.
- 65 Освен това запитващата юрисдикция констатира, че съгласно практиката на германските граждански съдилища клаузите на договорите за ползване на инфраструктурите на DB Netz, които препращат към схемата за таксуване на маршрутите, предвиждат, от една страна, право на определяне на договорната престация и от друга страна, че нормативно установеното задължение за изготвяне на ценови списъци отговаря на право да се определи законово установената престация. От това посочените съдилища заключават, че съгласно член 315, параграф 3 от BGB са компетентни да упражняват контрол върху таксите и при необходимост да приемат собствени съдебни актове след извършване на преценка *ex aequo et bono*.
- 66 Според запитващата юрисдикция германските съдилища тълкуват германската правна уредба в областта на железопътния транспорт, а именно разпоредбите на AEG и EIBV, която транспонира Директива 2001/14, в смисъл, че не изключва гражданскоправния контрол въз основа на член 315 от BGB. Този контрол не може да бъде изключен, като се има предвид, че по силата на принципа за автономията на частноправните субекти управителят на инфраструктурата има свобода на действие при определянето на таксата за ползване на железопътната инфраструктура въпреки контрола, упражняван от регулаторния орган.
- 67 Съгласно посочената съдебна практика по съображения от процесуален характер е обосновано и едновременното прилагане на член 315 от BGB и германската правна уредба в областта на железопътния транспорт. Иск за определяне на такса в справедлив размер от съда по този член 315 може да бъде предявен от железопътното предприятие, без да е необходимо да са изпълнени специфични условия. Този иск води по необходимост до упражняване на контрол върху определената от управителя на инфраструктурата такса и евентуално до намаляване на нейния размер въз основа на преценка по справедливост, при това с действие *ex tunc*, докато това действие е несигурно, що се отнася до решенията, приети от регулаторния орган.
- 68 Накрая според посочената съдебна практика член 315 от BGB може да се приложи дори когато таксите са определени под формата на обща тарифа, като се има предвид, че правоотношението между предприятието — управител на железопътна инфраструктура, и железопътното предприятие от гражданскоправна гледна точка е уредено от член 14, параграф 6 от AEG.

Отговор на Съда

- 69 В началото следва да се припомни, че от преписката по делото пред Съда е видно, че контролът въз основа на справедливостта, упражняван от националните граждански съдилища по силата на член 315, параграф 3 от BGB, представлява общ инструмент на гражданското право, и по-специално на договорното право, който няма конкретна връзка с предвидения в Директива 2001/14 контрол върху таксите, получавани от управителите на инфраструктури. Следователно тази разпоредба е насочена към установяване на справедливи отношения във всеки конкретен случай.

- 70 На първо място, обаче следва да се посочи, че преценката по справедливост във всеки конкретен случай не е в съответствие с принципа на недопускане на дискриминация, закрепен в член 4, параграф 5 и в съображение 11 от Директива 2001/14, както бе изложено в точки 45—54 от настоящото решение.
- 71 В това отношение от преписката по делото е видно, че практиката на германските граждански съдилища изхожда от принципа, че член 315 от BGB има „самостоятелно приложно поле“, успоредно с това на правната уредба в областта на железопътния транспорт, поради което следва да се провери дали управителят на инфраструктурата, в рамките на свободата на действие, предоставена му с националната правна уредба в областта на определянето на цените, надлежно е отчел и интересите на железопътното предприятие — ищец, надхвърлящи спазването на недискриминационните условия за достъп до мрежата.
- 72 В това отношение обаче е достатъчно да се отбележи, че посочената съдебна практика води до прилагането на материални критерии за преценка относно равностойния характер на престациите, които критерии не са предвидени в релевантните разпоредби на Директива 2001/14.
- 73 Така тези критерии, прилагани в рамките на контрола въз основа на справедливостта, упражняван от националния граждански съд по силата на член 315 от BGB, застрашават постигането на целите, преследвани с Директива 2001/14, тъй като не съществуват единни критерии, признати от посочената съдебна практика, доколкото те се прилагат за всеки конкретен случай с оглед на предмета на договора и на интереса на страните по спора.
- 74 Като се набляга изключително на икономическата рационалност на индивидуалния договор, с прилагането на член 315 от BGB не се отчита фактът, че само определянето на таксите въз основа на единни критерии може да гарантира, че политиката в областта на таксите се прилага еднакво към всички железопътни предприятия.
- 75 Преценката по справедливост на основание член 315 от BGB в рамките на договор, от една страна, и съдържащата се в Директива 2001/14 правна уредба в областта на железопътния транспорт, от друга страна, са свързани с различни съображения, които при прилагането на един и същ договор могат да доведат до противоположни последици.
- 76 При това положение прилагането от германските съдилища на принципа на справедливостта е в противоречие с прогласените в Директива 2001/14 принципи, по-специално с принципа на равно третиране на предприятията за железопътен транспорт.
- 77 На второ място, следва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2001/14 държавите членки трябва да въведат рамка за таксуването. Те могат да установяват и специфични правила за таксуване, като същевременно зачитат независимостта на управлението на управителя на инфраструктурата. Съгласно тази разпоредба управителят трябва, от една страна, да определи таксата за ползването на инфраструктурата и от друга страна, да я събира (вж. по-специално 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).
- 78 По този начин посочената разпоредба разпределя правомощията между държавите членки и управителя на инфраструктурата, що се отнася до схемите за таксуване. Всъщност държавите членки трябва да създадат рамка за таксуването, докато на управителя на инфраструктурата е възложено по принцип да определя и събира таксата (решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, EU:C:2013:114, т. 41, от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република, C-545/10, EU:C:2013:509, т. 34 и от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия, C-369/11, EU:C:2013:636, т. 42).

- 79 За да се гарантира, че целта за осигуряване на независимост на управлението на управителя на инфраструктурата ще бъде постигната, последният трябва да има, в дефинираната от държавите членки рамка на таксуването, известна свобода на действие, за да определя размера на таксите, така че да може да ги използва като инструмент за управление (решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, EU:C:2013:114, т. 44 и 49 и от 11 юли 2013 г., Комисия/Чешка република, C-545/10, EU:C:2013:509, т. 35).
- 80 Така от съображение 12 от Директива 2001/14 следва, че схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет трябва да стимулират управителите на железопътната инфраструктура да оптимизират използването на инфраструктурата в рамката, определена от държавите членки (решение от 28 февруари 2013 г., Комисия/Испания, C-483/10, EU:C:2013:114, т. 44).
- 81 Макар да е вярно, че посочените управители могат по принцип да изчислят размера на таксата посредством схема за таксуване, която се прилага за всички железопътни предприятия, те не могат да постигнат произтичащото от тази схема оптимизиране, ако са изложени на опасност във всеки един момент граждански съд да определи по справедливост на основание член 315 от BGB таксата, приложима за единственото железопътно предприятие, което е страна в производството, тъй като по този начин определянето на таксата от посочения съд ще ограничи свободата на действие на управителя на инфраструктурата до степен, която е несъвместима с преследваните от Директива 2001/14 цели (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия, C-369/11, EU:C:2013:636, т. 43).
- 82 В този контекст трябва да се отбележи, че съгласно член 8, параграф 2 от тази директива, за да се стимулира управителят на инфраструктурата да оптимизира ползването на своята инфраструктура, той трябва да може да определя или да продължава да определя по-високи такси въз основа на дългосрочните разходи за някои инвестиционни проекти (решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Германия, C-556/10, EU:C:2013:116, т. 83).
- 83 От това следва изводът, че контролът върху таксите въз основа на принципа на справедливостта и евентуално решението въз основа на преценка *ex aequo et bono* съгласно член 315, параграф 3 от BGB противоречат на целите, преследвани с член 4, параграф 1 от Директива 2001/14.
- 84 На трето място, следва да се отбележи, че прилагането на материалните критерии за преценка на основание член 315 от BGB или ще бъде несъвместимо с критериите за преценка, предвидени по-специално в членове 4, 7 и 8 от Директива 2001/14, или, дори да се приеме, че тези изисквания са съобразени с определените в същата директива, ще доведе до това гражданските съдилища да прилагат пряко разпоредбите на правната уредба в областта на железопътния транспорт и така да си присвояват правомощията на регулиращия орган.
- 85 В това отношение следва да се посочи, че на принципа на определянето на таксите за ползване на инфраструктурата от управителя на железопътната инфраструктура, който е длъжен да спазва принципа на недопускане на дискриминация, съответства надзорът, упражняван от регулиращия орган, който на свой ред е длъжен да следи за зачитането на недискриминационния характер на таксите.
- 86 По този начин, когато националните граждански съдилища, сезирани със спорове в областта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура, прилагат в рамките на предвидения в член 315 от BGB контрол въз основа на справедливостта разпоредбите на съдържащата се в AEG и EIBV секторна правната уредба за преценката на правилата за изчисляване и на размера на таксите, правната уредба в областта на железопътния транспорт по Директива 2001/14 не само подлежи на преценка от компетентния регулиращ орган, след което — на проверка *ex post* от съдилищата, сезирани с жалби срещу решенията на този орган, но се прилага и уточнява и от всеки сезиран компетентен национален граждански съд, без да се зачита изключителната компетентност, възложена на регулиращия орган с член 30 от Директива 2001/14.

- 87 Вследствие на това съдебните актове на различни независими граждански съдилища, които евентуално не са хармонизирани чрез практиката на върховните съдилища, биха заместили единния контрол, упражняван от компетентния орган, с изключение на последващия контрол, когато случаят е такъв, осъществяван от юрисдикциите, произнасящи се по жалби срещу решенията на този орган, в случая административните съдилища, както предвижда и член 30 от Директива 2001/14. От това следва припокриване на два несъгласувани начина на вземане на решения, което е в явно противоречие с целта, преследвана с член 30 от Директива 2001/14.
- 88 На четвърто място, запитващата юрисдикция правилно подчертава практически непреодолимата трудност, която би представлявало бързото интегриране в недискриминационна схема на различните индивидуални съдебни актове, постановени от гражданските съдилища, когато самият регулиращ орган се стреми да предприеме действия вследствие на тези съдебни актове.
- 89 Първо, поне до намесата на върховен съд, би се стигнало до дискриминация в зависимост от това дали железопътните предприятия са сезирали или не граждански съд и в зависимост от съдържанието на постановеното от последния решение, а това е в явно нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, прогласен в член 4, параграф 5 от Директива 2001/14.
- 90 Второ, от преписката по делото пред Съда е видно, че за да се избегне евентуално дискриминационно третиране между железопътните предприятия, контролът въз основа на справедливостта, упражняван по член 315 от BGB, предполага действителната корекция на таксата от управителя на инфраструктурата или от регулиращия орган и прилагането ѝ към всички други железопътни предприятия вследствие на постановяването на съдебен акт от граждански съд, с който тази такса е изменена по искане на едно-единствено предприятие.
- 91 При все това разпоредбите на Директива 2001/14, отнасящи се до регулиращия орган, изобщо не предвиждат задължение от такова естество.
- 92 Освен това доводът, според който този метод позволява да се стигне до разрешение, гарантиращо недискриминационно третиране на железопътните предприятия, почива на хипотезата, при която регулиращият орган трябва да се ограничи до предприемането на действия по отделните съдебни актове, които вече са постановени от гражданските съдилища на основание член 315 от BGB. Тази хипотеза обаче е в явно противоречие с предвидената в член 30, параграфи 2 и 5 от Директива 2001/14 задача, възложена на регулиращия орган.
- 93 Накрая, посочената хипотеза би накърнила независимостта на управителите на железопътни инфраструктури, тъй като с оглед на изпълнението на съдебния акт на граждански съд те биха били принудени да се съобразяват с такси в предварително определен „по справедливост“ размер, произтичащ от разглеждането на конкретни случаи в противоречие със задачата, която е възложена на управителите на инфраструктури с Директива 2001/14.
- 94 В този контекст следва да се посочи, на пето място, че произтичащият от член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2001/14 обвързващ за всички заинтересовани страни характер на решенията, приети от регулиращия орган, няма да бъде зачетен. Всъщност от тази разпоредба следва, че решенията на регулиращия орган, които евентуално подлежат на съдебен контрол, пораждат правни последици за всички заинтересовани страни в железопътния сектор, независимо дали са транспортни предприятия, или управители на инфраструктури. Ако съдебните актове, постановени от гражданските съдилища, евентуално въз основа на критериите, определени в правната уредба относно изчисляването на таксите, пораждат последици, ограничени само до страните по отнесените до тези съдилища спорове, това би противоречало на посочения принцип.

- 95 Така лицето, на което е разрешен достъп и което предяви иск срещу управителя на инфраструктурата, за да му бъде възстановена част от размера на таксата, за която е прието, че е несправедлива, непременно би получило предимство по отношение на конкурентите си, които не са предявили такъв иск. За разлика от регулиращия орган обаче сезираният граждански съд не би имал възможността да разшири обхвата на спора до други договори за ползване на инфраструктурата, нито да постанови съдебен акт, който да се прилага съответно за целия сектор.
- 96 Това положение би поставило под въпрос не само принципа, произтичащ от правната уредба относно достъпа до железопътните инфраструктури, според който постановените решения имат обвързващо действие за всички заинтересовани страни и непременно водят до неравно третиране между лицата, на които е разрешен достъп, а с Директива 2001/14 се цели да се избегне именно това, но и би засегнало постигането на целта, състояща се в осигуряване на лоялна конкуренция в сектора на железопътните услуги.
- 97 Следователно възстановяването на таксите в съответствие с разпоредбите на гражданското право е допустимо само в хипотезата, при която съгласно разпоредбите на националното право незаконосъобразността на таксата по отношение на правната уредба относно достъпа до железопътните инфраструктури е установена предварително от регулиращ орган или от съд, който е упражнил контрол върху решението на този орган, и доколкото това искане за възстановяване може да бъде предмет по-скоро на оспорване пред националните граждански съдилища, отколкото на оспорването, предвидено в тази правна уредба.
- 98 На шесто място, от преписката по делото пред Съда е видно, че не е изключено сключването на спогодба в гражданско производство, а следователно и в производство, образувано на основание член 315 от BGB. Впрочем постулатът, че член 315 от BGB има „самостоятелно приложно поле“ успоредно с това на правната уредба в областта на железопътния транспорт, предполага, че преговорите за постигане на спогодба могат да се проведат без участието на регулиращия орган, който не е страна в това производство.
- 99 Това изключване на регулиращия орган обаче е в противоречие с текста и целта на член 30, параграф 3, второ и трето изречение от Директива 2001/14, който предвижда, от една страна, че преговори между кандидатите и управителя на инфраструктурата по отношение на размера на таксите за ползване на инфраструктура са позволени само в случай че се извършват под наблюдение на регулиращия орган, и от друга страна, че той трябва да се намеси незабавно, ако тези преговори могат да противоречат на изискванията на посочената директива.
- 100 На седмо място, прилагането на член 315 от BGB от германските съдилища не изглежда съвместимо с преследваната от Директива 2001/14 цел, състояща се в стимулиране на управителите да оптимизират използването на инфраструктурата си, по-специално на основание член 12, първа алинея от посочената директива, който предвижда възможност за управителя на инфраструктурата да събира сума за железопътен капацитет, който е заявен, но не е използван. Мотивите, на които почива прилагането на член 315 от BGB и според които този член има „самостоятелно приложно поле“ успоредно с приложното поле на правната уредба в областта на железопътния транспорт, би трябвало да доведат до извода, че специфичните цели, предвидени в разпоредбите на тази правна уредба, не са взети предвид.
- 101 Да се приеме, че прилагането на член 315 от BGB позволява да се вземат предвид специфичните цели, преследвани с Директива 2001/14, би довело до явната опасност от това намаляването на таксите, решавано за всеки отделен случай, да отговаря на различия, що се отнася до постигания стимулиращ ефект, и до насърчване на транспортните предприятия да получават посредством граждански иски предимства, от които не се ползват други предприятия, намиращи се в същото положение.

- 102 Впрочем това насърчаване може и да засегне интереса от допринасяне за оптимално ползване на инфраструктурите посредством подходяща организационна мярка или отмяна на искане за резервация на капацитет на възможно най-ранен етап, което е в противоречие с целта, преследвана с член 12, първа алинея от Директива 2001/14.
- 103 От изложените по-горе съображения следва, че разпоредбите на Директива 2001/14, по-конкретно член 4, параграф 5 и член 30, параграфи 1, 3, 5 и 6, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба като разглежданата в главното производство, предвиждаща проверка на справедливостта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура за всеки отделен случай от общите съдилища и възможността евентуално да се измени размерът на тези такси, независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, предвиден в член 30 от тази директива.

По трети, четвърти и седми въпрос

- 104 Трети, четвърти и седми въпрос се поставят само в случай че се даде утвърдителен отговор на първи, втори, пети и шести въпрос.
- 105 Тъй като отговорът на първи, втори, пети и шести въпрос е отрицателен, не следва да се отговаря на трети, четвърти и седми въпрос.

По съдебните разноски

- 106 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Разпоредбите на Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура, изменена с Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г., по-конкретно член 4, параграф 5 и член 30, параграфи 1, 3, 5 и 6 от посочената директива, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба като разглежданата в главното производство, предвиждаща проверка на справедливостта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура за всеки отделен случай от общите съдилища и възможността евентуално да се измени размерът на тези такси, независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, предвиден в член 30 от Директива 2001/14, изменена с Директива 2004/49.

Подписи