



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 24. listopadu 2016¹

Věc C-489/15

**CTL Logistics GmbH
proti
DB Netz AG**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně, Německo)]

„Doprava – Poplatky za využívání železniční infrastruktury – Přezkum přiměřenosti poplatků stanovených jednostranně provozovatelem infrastruktury v dohodě se železničním podnikem – Směrnice 2001/14/ES – Jednotné uplatňování práva v oblasti regulace železniční dopravy – Zásada zákazu diskriminace železničních podniků – I když se Soudní dvůr často zabývá vhodností vnitrostátních opravných prostředků k zajištění dostatečné ochrany práv a svobod zaručených unijním právem, je mu v rámci předběžné otázky v proj“

1. ednávané věci naopak položena otázka, zda soudní opravný prostředek vnitrostátního práva, který mají příslušné osoby k dispozici souběžně s mechanismem správního a soudního přezkumu a jež stanoví členský stát s cílem zajistit splnění povinností, jež tomuto státu vyplývají z ustanovení směrnice, nepředstavuje v určitém ohledu „přílišnou ochranu“, která je neslučitelná s ustanoveními a cíli této směrnice.
2. Ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pokládá Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně, Německo) Soudnímu dvoru několik otázek týkajících se výkladu některých článků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti².
3. Tyto otázky vyvstaly v rámci řízení o žalobě vycházející z § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (německý občanský zákoník, dále jen „BGB“), kterou podala společnost CTL Logistics GmbH (dále jen „CTL Logistics“) – soukromý podnik železniční dopravy – proti společnosti DB Netz AG (dále jen „DB Netz“) – licencovanému veřejnému provozovateli železniční infrastruktury – s cílem dosáhnout vrácení poplatků, které tato žalobkyně této odpůrkyni zaplatila za dobu odpovídající jízděmu řádu v letech 2004 až 2011.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2001, L 75, s. 29; Zvl. vyd. 07/05, s. 404. Tato směrnice byla s účinností ode dne 17. června 2015 zrušena a nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32), viz čl. 65 první pododstavec ve znění opravy (Úř. věst. 2015, L 67, s. 32).

I – Spor v původním řízení a předběžné otázky

4. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že společnost DB Netz umožňuje svým zákazníkům využívat za úplatu její železniční infrastrukturu, a to na základě tzv. „dohody o využívání infrastruktury“. Tato dohoda je vzorovou dohodou, která vymezuje zásady smluvního vztahu mezi podniky železniční dopravy a společností DB Netz. Je základem pro uzavírání individuálních dohod o využívání infrastruktury, které musejí být uzavřeny pro konkrétní využívání na jednotlivých tratích. Jejich ustanovení tvoří součást těchto jednotlivých individuálních dohod.

5. Podle těchto dohod o využívání infrastruktury se za využívání železniční sítě společnosti DB Netz platí traťové poplatky, jejichž výše je vypočítávána na základě příslušných platných ceníků traťových poplatků. Ceníky traťových poplatků, označované též jako „sazebníky traťových poplatků“ (STP), sestavuje společnost DB Netz vždy předem na určité časové období bez účasti podniků železniční dopravy.

6. Předmětem sporu mezi oběma stranami jsou některé poplatky za zrušení a změnu, které společnost DB Netz jednostranně zařadila do STP a které si účtovala v případech, kdy si společnost CTL Logistics přála změnit nebo zrušit předem přidělenou trať. Posledně jmenovaná společnost požaduje vrácení poplatků, jež zaplatila v letech 2004 až 2011 a o nichž se domnívá, že byly stanoveny v nepřiměřené výši. Podle společnosti CTL Logistics nemá toto stanovení poplatků s ohledem na § 315 BGB právní účinnost a je nezbytné, aby předkládající soud stanovil poplatky v přiměřené výši. Pro zaplacení částek navíc neexistoval podle jejího názoru právní důvod a tyto částky by měly být vráceny.

7. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že podle německého občanského práva je v souladu s § 315 odst. 1 BGB možné na základě smlouvy nebo zákona přiznat určité smluvní straně právo, aby jednostranně stanovila smluvní plnění, a že v případě pochybností platí, že k tomuto stanovení došlo na základě spravedlivého uvážení. Na základě odstavce 3 tohoto paragrafu mohou dodržení požadavku přiměřenosti přezkoumávat občanskoprávní soudy. Pokud soud konstatuje, že stanovené plnění je nepřiměřené, nahradí toto ustanovení přiměřeným soudním rozhodnutím³. Cílem § 315 BGB je zamezit tomu, aby v jednotlivých případech nedocházelo ke zneužití rozhodovací pravomoci v rámci privátní autonomie.

8. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle judikatury Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) v situaci, kdy je při stanovení poplatků za využívání železniční infrastruktury ponechán určitý rozhodovací prostor vyplývající z privátní autonomie, není vyloučen přezkum ve smyslu § 315 odst. 3 BGB. Cílem takového přezkumu je prověřit, zda provozovatel železniční infrastruktury v rámci daného rozhodovacího prostoru dodržel kritérium přiměřenosti, jež ukládá § 315 odst. 1 BGB, a zda také přiměřeným způsobem zohlednil zájmy smluvního partnera, které jdou nad rámec hlediska nediskriminačního přístupu k síti.

9. Jak podotýká předkládající soud, stanoví výše citovaná judikatura, jež přiznává § 315 BGB samostatnou oblast působnosti, možnost souběžně použít tento paragraf s předpisy pro regulaci železnic, podle nichž musí provozovatel železniční infrastruktury respektovat jak pravidla pro výpočet poplatků za využívání, jež jsou stanovena v těchto předpisech, tak kritérium přiměřenosti, jež ukládá § 315 BGB. Poplatky jsou tedy podrobeny dvojímu přezkumu, a to ze strany regulačního subjektu (a při odvolání proti jeho rozhodnutí ze strany správních soudů) v rámci postupů stanovených předpisy pro regulaci železnic, na straně jedné, a ze strany občanskoprávního soudu v souladu s § 315 odst. 3 BGB, na straně druhé.

3 – Podle § 315 odst. 1 BGB, který je nadepsán „Jednostranné stanovení plnění“, platí, že „[s]tanoví-li plnění jedna ze smluvních stran, musí se u tohoto plnění v případě pochybností předpokládat, že bylo stanoveno na základě spravedlivého uvážení“, a podle odstavce 3 téhož paragrafu platí, že „[p]okud je plnění stanoveno na základě spravedlivého uvážení, je stanovené plnění pro druhou stranu závazné jen tehdy, je-li toto plnění přiměřené. Pokud přiměřené není, stanoví plnění soud [...]“.

10. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti takového souběžného použití a takového dvojího přezkumu s ustanoveními směrnice 2001/14 a pokládá Soudnímu dvoru následujících sedm otázek:

- „1) Musí být ustanovení unijního práva, zejména čl. 30 odst. 1 první věta, odst. 2, odst. 3, odst. 5 první pododstavec a odst. 6 směrnice [2001/14], vykládána v tom smyslu, že vrácení poplatků za využívání železniční infrastruktury sjednaných nebo stanovených v rámcové dohodě mezi provozovatelem infrastruktury a žadatelem nelze vymáhat, není-li tento nárok uplatňován stanovenými postupy před vnitrostátním regulačním orgánem a v příslušných soudních řízeních, v jejichž rámci se tato rozhodnutí regulačního orgánu přezkoumávají?
- 2) Musí být ustanovení unijního práva, zejména čl. 30 odst. 1 první věta, odst. 2, odst. 3, odst. 5 první pododstavec a odst. 6 směrnice [2001/14], vykládána v tom smyslu, že vrácení poplatků za využívání železniční infrastruktury sjednaných nebo stanovených v rámcové dohodě mezi provozovatelem infrastruktury a žadatelem nelze vymáhat, pokud se předmětnými poplatky za využívání železniční infrastruktury předtím nezabýval vnitrostátní regulační orgán?
- 3) Je přezkum přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury v rámci občanskoprávního řízení na základě vnitrostátní občanskoprávní normy, která soudům umožňuje, aby v případě, že plnění jednostranně stanoví jedna ze smluvních stran, toto plnění přezkoumaly z hlediska jeho přiměřenosti, a případně i bez návrhu na základě spravedlivého uvážení toto plnění stanovily, slučitelný s ustanoveními unijního práva, která provozovateli infrastruktury ukládají povinnost dodržovat obecná pravidla pro stanovení výše poplatků, jako je ustanovení o krytí nákladů (čl. 6 odst. 1 směrnice [2001/14]) nebo zohledňování kritérií tržní únosnosti (čl. 8 odst. 1 směrnice [2001/14])?
- 4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku: Musí se občanskoprávní soud v rámci svého volného uvážení řídit kritérii, která pro stanovení výše poplatků za využívání železniční infrastruktury stanoví směrnice [2001/14], a pokud ano, pak kterými?
- 5) Je přezkum přiměřenosti poplatků v občanskoprávním řízení na základě vnitrostátní normy uvedené ve třetí otázce, která občanskoprávním soudům umožňuje stanovit poplatek odchýlně od všeobecně platných zásad a částek v oblasti poplatků účtovaných provozovatelem železnic, v tomto ohledu slučitelný s unijním právem, když zároveň platí, že podle unijního práva je provozovatel železnic povinen se všemi subjekty oprávněnými k přístupu k této infrastruktuře zacházet nediskriminačním způsobem (čl. 4 odst. 5 směrnice [2001/14])?
- 6) Je přezkum přiměřenosti poplatků provozovatele infrastruktury v rámci občanskoprávního řízení slučitelný s unijním právem, jestliže unijní právo stanoví, že k rozhodování sporů mezi provozovatelem infrastruktury a subjekty oprávněnými k přístupu k této infrastruktuře v případech rozdílných názorů na poplatky za využívání železniční infrastruktury nebo na výši či strukturu těchto poplatků, které subjekt oprávněný k přístupu k infrastruktuře má nebo by měl zaplatit (čl. 30 odst. 5 třetí pododstavec směrnice [2001/14]), je příslušný regulační orgán, který by vzhledem k potenciálně velkému množství sporů vedených před různými občanskoprávními soudy nadále nemohl zajistit jednotné uplatňování právních předpisů regulujících oblast železniční dopravy (čl. 30 odst. 3 směrnice [2001/14])?
- 7) Je slučitelné s unijním právem, a zejména s čl. 4 odst. 1 směrnice [2001/14], pokud vnitrostátní předpisy vyžadují, aby výpočet celkové výše poplatků, které si za využívání železniční infrastruktury účtuje provozovatel této infrastruktury, byl prováděn výlučně na základě přímých nákladů?“

II – Analýza

A – Úvodní poznámky

11. Ačkoli má problematika, která je jádrem projednávané věci, v zásadě vnitrostátní rozměr, svědčí o citlivosti otázek, jež se dotýkají postupu stanovování poplatků za využívání vnitrostátní železniční infrastruktury – postupu, který je do značné míry harmonizován unijním normotvůrcem –, jakož i výše těchto poplatků.

12. Předkládající rozhodnutí zmiňuje směr judikatury – s níž se předkládající soud neztotožňuje – který se odráží naposledy v rozsudku Bundesgerichtshof ze dne 18. října 2011⁴ a jež podle všeho sdílí většina německých občanskoprávních soudů, zejména odvolacích, který vychází z údajných mezer v systému kontroly v oblasti sazeb, stanoveném vnitrostátní právní úpravou k provedení směrnice 2001/14, a jehož cílem je vykonávat prostřednictvím občanskoprávního nástroje soudní přezkum spravedlivého uvážení při stanovování výše poplatků za využívání železniční infrastruktury, a to v oblasti, u níž se má za to, že poskytuje značný, či dokonce nepřiměřený prostor pro volné uvážení provozovatelů této infrastruktury.

13. Diskuse na vnitrostátní úrovni, kterou tento směr judikatury vyvolal, podle všeho nabyla rozměru skutečného střetu institucí, jak dokládá mimo jiné nesouhlas, který projevila Bundesrat (Spolková rada, Německo) s návrhem obsaženým v návrhu zákona o změně právní úpravy v oblasti železniční dopravy a o provedení směrnice 2012/34⁵, výslovně vyloučit uplatnění § 315 BGB v oblasti uplatňování této právní úpravy⁶.

14. Jak uvedla na jednání německá vláda – jejíž postoj byl po celou dobu řízení před Soudním dvorem záměrně neutrální⁷ – byl tento návrh zákona nakonec přijat v srpnu 2016⁸. Kromě vyloučení přezkumu na základě § 315 BGB⁹ stanoví nový zákon přísnější rámec pro prostor pro volné uvážení, který má k dispozici provozovatel infrastruktury, jakož i posílení dohledu nad jeho rozhodnutími, což podle této vlády vede k zániku předpokladu, který dříve umožňoval – a odůvodňoval – provedení takového přezkumu.

15. Vzhledem k tomu, že pro budoucnost byla tato otázka již vyřešena, je význam rozsudku, který má Soudní dvůr vydat, omezen na období předcházejí datu účinnosti nového zákona.

16. V tomto ohledu upozorňuji, že v červnu 2016 předložil Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týká stejného tématu¹⁰. V dané žádosti – podané v rámci sporu mezi společnostmi Die Länderbahn GmbH DLB (dále jen „Die Länderbahn“), která je železničním dopravním podnikem zabývajícím se přepravou osob na krátkou vzdálenost, a společností DB Station & Service AG, která je dceřinou společností společnosti DB, jehož předmětem je výše poplatků zaplacených společností Die Länderbahn v období od listopadu 2006 do února 2008 za

4 – Rozsudek Spolkového soudního dvora ze dne 18. října 2011 – KZR 18/10, NVwZ 2012, s. 189.

5 – Uvedená výše v poznámce pod čarou 2.

6 – Stellungnahme des Bundesrates vom 18.03.2016 (BR-Drucksache 22/16, Ziff. 29, S. 26-27).

7 – Tato vláda nepředložila Soudnímu dvoru písemné vyjádření, byla však Soudním dvorem vyzvána k zodpovězení několika písemných otázek. Zúčastnila se jednání, přičemž se v podstatě omezila na vylíčení obsahu budoucího nového zákona.

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

9 – Viz poslední věta § 33 odst. 2, podle níž „[p]ovolovaný poplatek se považuje za přiměřený poplatek ve smyslu § 315 BGB“.

10 – Projednávaná věc C-344/16. Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vysvětluje, že jej k předložení této žádosti Soudnímu dvoru přimělo stanovisko, jež vyjádřila Evropská komise ve svém vyjádření v projednávané věci, a že se až dosud domníval, že je neslučitelnost přezkumu na základě § 315 BGB se směrnicí 2001/14 jednoznačně vyloučena.

využívání nádraží, jejichž provoz zajišťuje společnost DB Station & Service – vyjadřuje Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) stanovisko zcela odlišné od stanoviska, jež zaujal Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně) v předkládacím rozhodnutí, jež je předmětem projednávané věci, přičemž popsal znaky přezkumu přiměřenosti na základě § 315 BGB z velké části shodnými slovy.

17. Projednávaná žádost o rozhodnutí předběžné otázky tedy nastoluje otázky v zásadě vnitrostátního rozměru a časově omezeného významu, které se však týkají citlivého tématu, jež vedlo k poměrně vyhocené vnitrostátní diskusi dotýkající se různých institucionálních pravomocí. Všechny tyto poznatky svědčí podle mého názoru o nutnosti opatrného přístupu ze strany Soudního dvora.

18. Sedm předběžných otázek, které položil Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně) a jež jsou – na rozdíl od tvrzení společnosti CTL Logistics – i přesto všechny přípustné, lze rozdělit do dvou skupin.

19. Svou *první, druhou, pátou a šestou otázkou* se předkládající soud táže Soudního dvora na procesní a systematické aspekty vyplývající z uplatnění § 315 BGB v oblasti poplatků za infrastrukturu spojených s využíváním železniční sítě.

20. *Třetí, čtvrtá a sedmá otázka* se na druhou stranu týkají hmotněprávních aspektů a jejich cílem je umožnit předkládajícímu soudu posouzení slučitelnosti přezkumu na základě § 315 BGB s ustanoveními směrnice, jež vymezují kritéria pro výpočet zmíněných poplatků. Analýzu je vhodné zahájit touto druhou skupinou otázek.

B – Ke třetí, čtvrté a sedmé předběžné otázce

21. Podstatou třetí předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení směrnice 2001/14 v oblasti zpoplatnění brání přezkumu přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury, jaký provádí občanskoprávní soud na základě § 315 BGB, a případně tomu, aby tento soud rozhodl o výši těchto poplatků na základě spravedlivého uvážení. Podstatou čtvrté otázky tohoto soudu Soudnímu dvoru je, jaké jsou v případě, že bude nutné odpovědět na třetí otázku tak, že směrnice 2001/14 takovému přezkumu nebrání, případné meze, jež směrnice 2001/14 ukládá pro volné uvážení občanskoprávního soudu při stanovování výše poplatků za využívání infrastruktury bez návrhu na základě § 315 BGB odst. 3. Účelem sedmé otázky je objasnění dosahu čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14, pokud jde o povinnost vyplývající z vnitrostátního práva účtovat poplatky za využívání železniční infrastruktury výlučně na základě „přímých nákladů“.

22. Tyto tři otázky je třeba posoudit společně (část 1). Ačkoli předkládající soud přímo nepoložil otázku týkající se slučitelnosti přezkumu přiměřenosti na základě § 315 BGB s prostorem pro volné uvážení, jež směrnice 2001/14 přiznává provozovateli infrastruktury při stanovování poplatků za využívání infrastruktury, stojí dále tato otázka v pozadí a zabývala se jí vyjádření předložená Soudnímu dvoru. Je tudíž třeba věnovat této otázce několik stručných úvah (část 2).

1. Přezkum přiměřenosti na základě § 315 BGB a ustanovení směrnice 2001/14 týkající se zpoplatnění

23. Kapitola II směrnice 2001/14, jež zahrnuje články 4 až 12, se týká zpoplatnění infrastruktury.

24. V souladu s čl. 4 odst. 1 prvním a druhým pododstavcem této směrnice stanoví členské státy rámec zpoplatnění s ohledem na nezávislost vedení provozovatele infrastruktury. S výhradou této podmínky mohou členské státy zavést specifická pravidla zpoplatnění¹¹.

11 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. února 2013, Komise v. Maďarsko (C-473/10, EU:C:2013:113, bod 78).

25. Články 7 až 12 směrnice 2001/14 podrobně stanoví, jaké poplatky mohou být vybírány, a případně způsob jejich výpočtu. V článku 7, nadepsaném „Zásady zpoplatnění“, se v odstavci 3 stanoví zejména, že „poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici [se stanoví] ve výši *nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy*“¹². Odstavce 4 a 5 téhož článku 7 upřesňují, že poplatky stanovené na základě kritéria uvedeného v odstavci 3 tohoto článku mohou zahrnovat náklady v souvislosti s kapacitním omezením (čl. 7 odst. 4 směrnice 2001/14)¹³ a působením na životní prostředí provozováním železniční dopravy (čl. 7 odst. 5 směrnice 2001/14).

26. Základním ekonomickým kritériem zpoplatňování železniční sítě v unijním právu – pokud jde o tzv. „minimální přístupový balík“¹⁴ – tedy je zpoplatnění „přímo vynaložených nákladů“, což je pojem, který členským státům ponechává určitý prostor pro uvážení, pokud jde o jeho provedení a uplatňování ve vnitrostátním právu¹⁵.

27. V souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14 mohou členské státy stanovit *výjimku* z tohoto kritéria, která provozovateli infrastruktury umožní *zvýšit* poplatky nad rámec přímo vynaložených nákladů, ovšem za podmínky, že „to trh unese“, tedy že železniční podniky budou schopny toto zvýšení nést. Je zapotřebí zdůraznit, že toto ustanovení ponechává členským státům *pouhou možnost*¹⁶, aby provozovateli infrastruktury umožnily dosáhnout cíle *náhrady celkově vynaložených nákladů*¹⁷, a tudíž cíle finanční rovnováhy, který je stanoven v čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14¹⁸, a to při menší finanční účasti státu.

28. Z toho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že ačkoli směrnice 2001/14 stanoví základní zásady zpoplatňování a také jeho cíle – především zajištění finanční rovnováhy provozovatele a optimální využívání infrastruktury – ponechává členským státům široký prostor pro volné uvážení při volbě struktury jejich systému zpoplatnění¹⁹, pokud dodrží uvedené zásady²⁰.

12 – Kurziva provedena autorem stanoviska.

13 – V podobě „poplat[ku] odrážející[ho] vzácnost kapacity určitého úseku infrastruktury během období, kdy je kapacita překročena“.

14 – Jedná se o plnění uvedená v příloze II bodu 1 směrnice 2001/14.

15 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338, bod 75). V bodě 28 pracovního dokumentu Komise, který byl přiložen k návrhu směrnice o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti, COM (1998) 480 final, je pojem „přímo vynaložené náklady“ označen za odpovídající výrazu „dodatečné náklady, jež společnosti vznikají využíváním infrastruktury dodatečnou dopravní jednotkou“. Prostor pro uvážení členských států je v současné době vymezen nařízením Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (Úř. věst. 2015, L 148, s. 17), které v čl. 1 odst. 1 stanoví způsoby výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy pro účely stanovení poplatků za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34.

16 – Možnost, jíž ostatně některé členské státy nevyužily, zejména viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338, body 87 a 88).

17 – V článku 8 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 2001/14 se stanoví, že „[z]a účelem dosažení úplné náhrady nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury může členský stát, pokud to trh unese, zvýšit poplatky na základě účinných, transparentních a nediskriminačních zásad, při zaručení optimální konkurenceschopnosti zejména v mezinárodní železniční nákladní dopravě. Systém zpoplatnění bere ohled na zvýšenou produktivitu dosahovanou železničními podniky“. Ve druhém pododstavci uvedeného odstavce 1 se stanoví, že „[ú]roveň poplatků nicméně nesmí vylučovat využití infrastruktury segmenty trhu, které mohou zaplatit přinejmenším náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, navýšené o přiměřený zisk, který trh unese“.

18 – V článku 6 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 2001/14 se uvádí, že „[č]lenské státy stanoví přiměřené podmínky, včetně případných záloh, k zajištění toho, aby za běžných obchodních podmínek a za přiměřené období vykazovaly účty provozovatele infrastruktury přinejmenším rovnováhu mezi příjmy z poplatků za infrastrukturu, zisky z ostatních obchodních činností a státními dotacemi na straně jedné a náklady na infrastrukturu na straně druhé“.

19 – Což přispívá k podpoře značné různosti úrovní poplatků účtovaných v Evropě za minimální přístup, ať už se jedná o přepravu zboží či osob; v tomto ohledu viz studie, M. Amaral a N. Danielowitzowa, *La tarification de l'infrastructure ferroviaire en Europe, v L'Espace ferroviaire unique européen, quelle(s) réalité(s)?*, Bruylant, 2015, s. 241.

20 – V článku 1 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2001/14 se stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby se systémy zpoplatnění a přidělování kapacit železniční infrastruktury řídily zásadami stanovenými v této směrnici, a tak umožní provozovatelům infrastruktury obchodovat s dostupnou kapacitou infrastruktury a zajistit její optimální účelné využití“.

29. Bez ohledu na neupřesněný odkaz na příslušné zájmy smluvních stran vyplývá v projednávané věci ze soudního spisu a zároveň se jeví mezi účastníky řízení jako nesporné, že přezkum přiměřenosti na základě § 315 BGB, konkrétně vyjádřeno, vyžaduje uplatnění posuzovacího kritéria založeného v podstatě na analýze přímých nákladů na službu poskytovanou provozovatelem infrastruktury, a tedy marginálních nákladů vzniklých využíváním infrastruktury.

30. Takové kritérium přitom patrně není slučitelné se zásadami zpoplatňování uvedenými ve směrnici 2001/14, tak jak byly popsány výše v bodech 25 až 27, a zejména se základní zásadou přijatou v této směrnici, podle níž se poplatky stanoví „ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy“.

31. Skutečnost, že Spolková republika Německo si zcela jasně zvolila systém zpoplatňování založený na „zásadě celkové vynaložených nákladů“, a to v souladu s možností, již skýtá čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14²¹, a že uplatnění § 315 BGB může narušit užitečný účinek takové volby tím, že obnáší přezkum poplatků vycházející zejména z analýzy marginálních nákladů, nepochybně v projednávané věci závěr, podle něhož takový postup není sám o sobě neslučitelný s uvedenou směrnicí. Jak totiž bylo připomenuto výše, mají členské státy v souladu s čl. 8 odst. 1 této směrnice pouhou možnost, a nikoli povinnost stanovit ve svém systému zpoplatnění možnost, aby provozovatel infrastruktury uplatnil zvýšení poplatků stanovené v tomto ustanovení, přičemž tato možnost je v rámci systematiky směrnice míněna jako odchylka od základního kritéria založeného na „přímo vynaložených nákladech“²².

32. Vzhledem k rozsahu prostoru pro volné uvážení, který je ponechán členským státům pro úpravu struktury jejich systémů zpoplatňování, nečiní pouhá okolnost, že přezkum na základě § 315 BGB může – jak zdůrazňuje společnost DB Netz – vést k uplatnění „dodatečných materiálních požadavků“, které mohou být dokonce v rozporu s požadavky stanovenými *vnitrostátní právní úpravou* provádějící směrnicí 2001/14, tento přezkum automaticky a *již jen z tohoto důvodu* neslučitelný s ustanoveními této směrnice.

33. Kromě toho je třeba zdůraznit, že ze soudního spisu vyplývá, že přezkum na základě § 315 BGB je německými občanskoprávními soudy využíván jako nástroj nápravy nepřiměřenosti poplatku stanoveného provozovatelem infrastruktury s ohledem na předmět smlouvy.

34. Ani takový účel přitom není neslučitelný se směrnicí 2001/14, která naopak klade důraz rovněž na požadavek na *rovnoprávný*, a přitom nediskriminační přístup k síti²³.

21 – V § 14 odst. 4 Allgemeines Eisenbahngesetz (všeobecný zákon o železnicích, ze dne 27. prosince 1993, BGBl. I s. 2378 a 2396, ve znění na základě zákona ze dne 29. května 2009, BGBl. I, s. 1100, dále jen „AEG“) se stanoví, že „[p]rovozovatelé železnic jsou povinni své poplatky stanovit v souladu s nařízením přijatým na základě § 26 odst. 1 bodů 6 a 7 tak, aby se nahradily všechny náklady, které vynaložili na poskytování povinných služeb ve smyslu odstavce 1 věty první, navýšené o přiměřený zisk, který trh unese. V této souvislosti mohou stanovit a vybírat zvýšení poplatků přímo související s provozováním železnice a mohou rozlišovat podle toho, zda se jedná o služby osobní železniční dopravy na dlouhou vzdálenost, o služby osobní železniční dopravy na krátkou vzdálenost, nebo o služby nákladní železniční dopravy, a podle segmentu trhu v rámci těchto jednotlivých typů služeb, přičemž je nutno zajistit konkurenceschopnost, zejména v oblasti mezinárodní nákladní železniční dopravy. V případě uvedeném výše v druhé větě nesmí zpoplatnění v rámci daného segmentu trhu překročit náklady přímo vynaložené na železniční dopravu, navýšené o přiměřený zisk, který trh unese. [...]“. Kritéria pro stanovení poplatků jsou upřesněna zejména v § 4 a 21 Eisenbahinfrastruktur-Benutzungsverordnung (nařízení týkající se nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře a zásad zpoplatňování využívání železniční infrastruktury, ze dne 3. června 2015, BGBl. I, s. 1566, ve znění ze dne 3. června 2009, BGBl. I, s. 1235).

22 – Zejména ze třetí předběžné otázky a z vyjádření účastníků původního řízení vyplývá, že sporným bodem je otázka pružnosti při stanovování poplatků, která pro provozovatele infrastruktury vyplývá ze skutečnosti, že Spolková republika Německo zvolila systém zvyšování stanovených v čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14, již by zastánci uplatnění § 315 BGB chtěli jasněji vymezit a již odpůrci tohoto uplatnění chtějí naopak ponechat nedotčenu jakožto nástroj umožňující pokrytí části celkových nákladů.

23 – Podle bodu 11 odůvodnění směrnice 2001/14 tak systémy zpoplatnění a přidělování kapacit musí nejen všem podnikům umožňovat rovnoprávný a nediskriminační přístup, ale také se snažit „co nejlépe odpovídat potřebám všech uživatelů a druhů dopravy řádným a nediskriminačním“. Bod 17 odůvodnění stanoví, že „[j]e třeba přihlížet k obchodním požadavkům žadatelů i provozovatelů infrastruktury“. Bod 36 odůvodnění uvádí cíl stanovení „vhodné a přiměřené úrovně zpoplatnění infrastruktury“. Rovněž viz body 46 a 49 odůvodnění směrnice 2001/14.

35. Snaha unijního normotvůrce zabránit tomu, aby výše požadovaných poplatků dosáhla úrovně, kdy by rovnoprávný přístup k síti již nebyl zaručen – snaha, jež vychází zejména z podmínek, za nichž lze využít výjimek ze „zásady přímo vynaložených nákladů“ uvedené v čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 – je přítomna rovněž, pokud jde o stanovení poplatku, který je předmětem věci v původním řízení, tedy poplatku, jež může provozovatel infrastruktury v souladu s čl. 12 prvním pododstavcem směrnice 2001/14 vybírat za požadovanou kapacitu, která není využita.

36. V tomto ustanovení se totiž výslovně uvádí, že takový poplatek musí být „*přiměřený*“²⁴.

37. Směrnice 2001/14 sice nevymezuje, co se rozumí „rovnoprávným přístupem“ k síti, ani neupřesňuje, za jakých podmínek lze poplatek vybíraný za požadovanou kapacitu, která není využita, považovat za přiměřený²⁵.

38. Avšak, jak jsem uvedl výše, uvedená směrnice stanoví několik kritérií, jež musí systém zpoplatnění členských států splňovat, a to i přes široký prostor pro volné uvážení, který je těmto státům ponechán.

39. Tato kritéria musí být rovněž vodítkem pro vnitrostátní soudy, pokud v rámci pravomocí, které jim přiznává jejich příslušný právní řád, vykonávají přezkum výše poplatků za využívání železniční infrastruktury, včetně – a nyní se dostáváme ke čtvrté otázce, kterou položil Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně) – případu, kdy se jedná o přezkum přiměřenosti, jež může vést ke stanovení sporných poplatků na základě spravedlivého uvážení.

40. Podle ustálené judikatury se totiž povinnost členských států vyplývající ze směrnice dosáhnout jí sledovaného výsledku, jakož i jejich povinnost přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění splnění této povinnosti vztahuje na všechny orgány členských států, včetně soudních orgánů, v rozsahu jejich pravomocí²⁶.

41. Je tudíž věcí občanskoprávních soudů, jež mají v rámci jim předložené věci provést přezkum přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury na základě § 315 BGB, a případně stanovit jejich výši na základě spravedlivého uvážení, aby pokud uplatňují vnitrostátní právní úpravu v oblasti železniční dopravy, vykládaly tuto právní úpravu v souladu se směrnicí 2001/14 a v případě, že se od této právní úpravy v rámci svého spravedlivého uvážení odchýlí, zohlednily kritéria stanovená touto směrnicí i cíle touto směrnicí sledované a usilovaly o zachování užitečného účinku těchto ustanovení.

42. V tomto ohledu zdůrazňuji, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 28. února 2013, Komise v. Německo (C-556/10, EU:C:2013:116), jehož předmětem bylo řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti, v němž bylo zejména zpochybněno ustanovení § 14 odst. 4 AEG²⁷, konstatoval, že k tomu, aby byly naplněny cíle směrnice 2001/14, je poplatek za infrastrukturu tvořen minimem odpovídajícím nákladům přímo vynaloženým za provoz infrastruktury podle čl. 7 odst. 3 této směrnice a maximem vyplývajícím z celkových nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury, jak stanoví čl. 8 odst. 1 uvedené směrnice, a že tato směrnice stanoví, že se poplatek může pohybovat mezi tímto minimem

24 – Článek 12 směrnice 2001/14 zní: „[p]rovozovatelé infrastruktury mohou vybírat přiměřený poplatek za požadovanou kapacitu, která není využita. Tento poplatek je pobídkou pro účinné využívání kapacity“.

25 – V návrhu směrnice Rady o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti, citovaném výše v poznámce pod čarou č. 15, byly tyto podmínky výslovně uvedeny; viz článek 13 směrnice 2001/14.

26 – Viz rozsudek ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 26).

27 – Viz výše poznámku pod čarou č. 21.

a maximem s přihlédnutím k vzácnosti kapacity v souladu s čl. 7 odst. 4 této směrnice nebo k nákladům působení na životní prostředí zmíněným v odstavci 5 tohoto článku 7 nebo také ke specifickým investičním projektům uvedeným v čl. 8 odst. 2 uvedené směrnice²⁸, jakož i ke slevám upraveným v jejím článku 9.

43. Právě na základě těchto kritérií a s přihlédnutím k těmto poznatkům musí občanskoprávní soud provést přezkum přiměřenosti na základě § 315 BGB, a případně stanovit přiměřenou výši poplatku.

44. Ačkoli ze směrnice 2001/14 – zejména z jejího bodu 11 odůvodnění, podle něhož by se systémy zpoplatnění měly snažit „co nejlépe odpovídat potřebám všech uživatelů a druhů dopravy řádným a nediskriminačním způsobem“, a jejího bodu 17 odůvodnění, v němž se uvádí, že „[j]e třeba přihlížet k obchodním požadavkům žadatelů i provozovatelů infrastruktury“ – vyplývá, že zohlednění a vyvážení příslušných zájmů smluvních stran dohody o využívání železniční infrastruktury není zcela vyloučeno, budou muset nicméně soudy, jež mají posoudit přiměřenost poplatků uložených provozovatelem této infrastruktury, vzít v rámci svého posouzení v úvahu skutečnost, že tyto poplatky jsou v zájmu transparentnosti a zajištění nediskriminačního zacházení stanoveny předem a podle kategorií uživatelů, a tudíž mohou pouze velmi omezeným způsobem odrážet skutečnou situaci daného železničního podniku.

45. Těmto soudům mimoto přísluší, aby zohlednily skutečnost, že jedním z cílů směrnice 2001/14 je umožnit provozovateli infrastruktury použít systém zpoplatnění jako nástroj řízení s cílem optimalizovat užívání železniční infrastruktury, a to zejména tak, že bude tomuto provozovateli přiznán prostor pro volné uvážení při stanovování poplatků²⁹.

46. Co se v této souvislosti týče konkrétně poplatků, které jsou předmětem sporu v původním řízení, musí soud rovněž vzít v úvahu skutečnost, že čl. 12 první pododstavec směrnice 2001/14, podle něhož tyto poplatky musí být přiměřené, stanoví, že tyto poplatky mají být pobídkou pro účinné využívání kapacity.

2. Přezkum přiměřenosti na základě § 315 BGB a prostor pro volné uvážení, který náleží provozovateli infrastruktury při stanovování poplatků

47. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14 členské státy při stanovování rámce zpoplatnění respektují nezávislost vedení provozovatele infrastruktury, který má povinnost stanovit poplatky za využívání infrastruktury a provést jejich výběr³⁰. Cílem sledovaným tímto ustanovením je zejména – jak jsem již připomněl – umožnit provozovateli infrastruktury, aby použil systém zpoplatnění jako nástroj řízení k optimalizaci využití jeho infrastruktury v rámci stanoveném členskými státy, což znamená, že takový provozovatel musí mít určitý rozhodovací prostor při stanovení výše poplatků³¹. Soudní dvůr proto již dvakrát prohlásil za neslučitelné s požadavky čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14 vnitrostátní ustanovení k provedení této směrnice, podle nichž se výše poplatků stanoví aktem výkonné moci zavazujícím provozovatele infrastruktury³².

28 – V článku 8 odst. 2 směrnice 2001/14 se stanoví, že „[u] budoucích specifických investičních projektů a u projektů dokončených nejdříve 15 let před vstupem této směrnice v platnost, může provozovatel infrastruktury zavést nebo pokračovat v zavádění vyšších poplatků na základě dlouhodobých nákladů těchto projektů, pokud se tím zvýší výkonnost nebo efektivnost a jinak by nemohly být realizovány [pokud se jedná o projekty, kterými se zvýší výkonnost nebo efektivnost a které by jinak nemohly být realizovány]. Toto zpoplatnění může zahrnovat i dohody o podílu na riziku spojeném s novými investicemi“.

29 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. února 2013, Komise v. Španělsko (C-483/10, EU:C:2013:114, bod 44), a ze dne 3. října 2013, Komise v. Itálie (C-369/11, EU:C:2013:636, bod 43).

30 – Viz rozsudky ze dne 28. února 2013, Komise v. Španělsko (C-483/10, EU:C:2013:114, bod 39), a ze dne 3. října 2013, Komise v. Itálie (C-369/11, EU:C:2013:636, body 41 a 42).

31 – Viz rozsudky ze dne 28. února 2013, Komise v. Španělsko (C-483/10, EU:C:2013:114, bod 44), a ze dne 3. října 2013, Komise v. Itálie (C-369/11, EU:C:2013:636, bod 43).

32 – Viz rozsudky ze dne 28. února 2013, Komise v. Španělsko (C-483/10, EU:C:2013:114), a ze dne 3. října 2013, Komise v. Itálie (C-369/11, EU:C:2013:636).

48. V projednávané věci podle mého názoru nejsou ani přezkum přiměřenosti na základě § 315 odst. 1 BGB, ani případné stanovení přiměřeného poplatku občanskoprávním soudem na základě jeho odstavce 3, takové povahy, aby vedly ke zpochybnění nezávislosti provozovatele infrastruktury, která je požadována v čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14.

49. Ze soudního spisu totiž vyplývá, zaprvé že takový přezkum je podle Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) odůvodněn širokým prostorem pro volné uvážení, který v německém právu náleží provozovateli infrastruktury při stanovování výše těchto poplatků, zadruhé že předmětem tohoto přezkumu je způsob, jakým je tento rozhodovací prostor provozovatelem infrastruktury využíván, a zatřetí že zmíněný přezkum vede ke stanovení náhradního poplatku soudní cestou pouze tehdy, pokud je v rámci soudního řízení konstatováno, že poplatek stanovený provozovatelem infrastruktury je nepřiměřený. Takový přezkum a takové stanovení poplatku zdaleka nemohou být přirovnány k administrativní regulaci cen, která je často pod vlivem hledisek průmyslové, sociální a environmentální politiky, jež neberou v úvahu náklady, a jsou svou povahou a svými dopady podobné spíše přezkumu v plné jurisdikci, který se vztahuje na rozhodnutí provozovatele infrastruktury v oblasti poplatků.

3. Prozatímní závěry

50. Na základě výše uvedených úvah se domnívám, že ustanovení týkající se zpoplatnění infrastruktury, jež jsou obsažena ve směrnici 2001/14, zejména v jejím čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1, nebrání takovému přezkumu, jaký vykonávají německé občanskoprávní soudy na základě § 315 BGB, který se týká přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury, jež jednostranně stanoví provozovatel této infrastruktury v rámci svých smluvních vztahů se železničním podnikem, ani tomu, aby tyto soudy případně stanovily výši těchto poplatků na základě spravedlivého uvážení. Vnitrostátní soudy provádějící takový přezkum a takové stanovení jsou však povinny v rámci svého posuzování vzít v úvahu kritéria zpoplatňování uvedená v článcích 7 až 12 této směrnice, jakož i cíle touto směrnicí sledované, a usilovat o zachování užitečného účinku těchto ustanovení.

C – K první, druhé, páté a šesté předběžné otázce

51. Svou první, druhou, pátou a šestou předběžnou otázkou, které je vhodné posoudit společně, se předkládající soud táže, zda ustanovení čl. 4 odst. 5 a článku 30 směrnice 2001/14 brání takovému přezkumu přiměřenosti poplatků, jaký provádějí německé občanskoprávní soudy na základě článku § 315 BGB.

52. Konkrétně svou první otázkou se chce předkládající soud dozvědět, zda vrácení poplatků musí být uplatňováno stanoveným postupem před regulačním subjektem zřízeným v souladu s článkem 30 směrnice 2001/14³³ a v soudních řízeních zajišťujících přezkum rozhodnutí tohoto subjektu, kdežto svou druhou otázkou se předkládající soud táže, zda žadatel může takové vrácení vymáhat, pokud se touto věcí předtím nezabýval vnitrostátní regulační subjekt. Podstatou páté a šesté otázky předkládajícího soudu je, zda má občanskoprávní soud pravomoc rozhodovat spory mezi provozovatelem infrastruktury a subjektem oprávněným k přístupu k infrastruktuře, jež v zásadě náleží do pravomoci regulačního subjektu, a jaký dopad může mít výkon této pravomoci na úkol svěřený tomuto subjektu, kterým je zajistit jednotné uplatňování právní úpravy v železniční oblasti (šestá otázka), a na povinnost provozovatele infrastruktury uplatňovat systém zpoplatnění nediskriminačním způsobem (pátá otázka).

33 – V článku 30 odst. 1 směrnice 2001/14 se stanoví, že „[a]niž je dotčen čl. 21 odst. 6, zřídí členské státy regulační subjekt. Tento subjekt, kterým může být ministerstvo odpovědné za záležitosti dopravy nebo jakýkoli jiný subjekt, je nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Subjekt funguje v souladu se zásadami uvedenými v tomto článku, přičemž odvolací a regulační funkce mohou vykonávat oddělené subjekty“.

53. Tyto otázky se týkají nejcitlivějšího aspektu projednávané věci, tedy v podstatě slučitelnosti soudního přezkumu, který je vykonáván souběžně s přezkumem podle článku 30 směrnice 2001/14, jednak s pravomocemi, jež tento článek přiznává regulačnímu subjektu (část 1), a jednak s povinností provozovatele infrastruktury zajistit nediskriminační přístup železničních podniků k síti (část 2).

1. Přezkum přiměřenosti na základě § 315 BGB a pravomoci regulačního subjektu zřízeného podle článku 30 směrnice 2001/14

54. Úvodem je třeba zdůraznit, že žádné ustanovení směrnice 2001/14 nezakazuje soudní přezkum poplatků za využívání železniční infrastruktury s cílem zpětně prověřit jejich přiměřenost.

55. Přezkum výše poplatků, jež se v zásadě vztahuje na jejich přiměřenost, náleží nicméně do pravomoci subjektu zřízeného v souladu s článkem 30 směrnice 2001/14, který v odst. 2 písm. e) stanoví, že „žadatel“³⁴ má právo podat tomuto subjektu stížnost, „pokud se domnívá, že se s ním *nejedná poctivě* [...]“³⁵, a zejména může podat odvolání proti rozhodnutím přijatým provozovatelem infrastruktury, která se týkají „úrovně nebo systému poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány“.

56. Je pravda, že kontrola vykonávaná regulačním subjektem, pokud jde o výši poplatků, je na základě čl. 30 odst. 3 směrnice 2001/14 omezena na přezkum souladu těchto poplatků s ustanoveními kapitoly II této směrnice³⁶, zatímco oblast působnosti přezkumu přiměřenosti vykonávaného občanskoprávním soudem na základě § 315 BGB je širší než pouhé posouzení souladu poplatků s ustanoveními německé právní úpravy v oblasti železniční dopravy. Jak jsem však zdůraznil výše, jsou občanskoprávní soudy při výkonu tohoto přezkumu povinny řídit se relevantními ustanoveními kapitoly II směrnice 2001/14³⁷. Z toho vyplývá, že uvedený přezkum je nejen paralelní k systému dohledu předepsanému směrnicí, ale může se s ním také překrývat.

57. Z důvodů, jež uvedu níže, se však domnívám, že ani zřízení regulačního subjektu působícího jako odvolací orgán – byť nezávislého a disponujícího odborným technickým zázemím, jež je nutné pro plnění jeho úkolů – ani skutečnost, že je tomuto orgánu přiznána všeobecná pravomoc k přezkumu poplatků stanovených provozovatelem infrastruktury, a to v zásadě včetně posuzování jejich přiměřenosti uvedeným způsobem, nemůže mít za následek, že železniční podniky přijdou o soudní procesní prostředek, který mají na základě ustanovení vnitrostátního práva, tak jak je vykládáno a uplatňováno soudy dotyčného členského státu, a který jim umožňuje požádat občanskoprávní soud o přezkum přiměřenosti smluvních poplatků, jež jednostranně stanovil provozovatel infrastruktury, s cílem dosáhnout vrácení té části těchto poplatků, která přesahuje výši, již daný soud uznal jako přiměřenou.

58. Na prvním místě si lze klást otázku ohledně pravomoci subjektu zřízeného na základě článku 30 směrnice 2001/14 posuzovat stížnost týkající se výše již zaplacených poplatků, které případně již nemusejí být vybírány. Připustíme-li – jak navrhuje Komise – že z použití pojmu „žadatel“ v čl. 30 odst. 2 uvedené směrnice nutně nevyplývá, že stížnost lze podat pouze do doby uzavření dohody

34 – Pojem „žadatel“ je definován v čl. 2 písm. b) směrnice 2001/14 jako „licencovaný železniční podnik nebo mezinárodní seskupení železničních podniků, a v členských státech, které to umožňují, jiné osoby nebo právní subjekty s veřejným nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury [...] pro provozování železničních dopravy na jejich území“.

35 – Kurziva provedena autorem stanoviska.

36 – V článku 30 odst. 3 směrnice 2001/14 se stanoví, že „[r]egulační subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou II a byly nediskriminační“.

37 – Viz výše body 40 až 46.

s provozovatelem infrastruktury, nic to totiž nemění na tom, že čl. 30 odst. 2 písm. e) této směrnice tím, že stanoví, že stížnost se může týkat úrovně nebo systému poplatků, které „jsou nebo mohou být účtovány“³⁸ danému subjektu, podle všeho vylučuje možnost předkládat tomuto subjektu spory týkající se poplatků, které již nejsou vybírány, nebo dohod, jejichž platnost již skončila.

59. Z diskuse, jež proběhla před Soudním dvorem, přitom vyplývá, že postup na základě § 315 BGB je v zásadě využíván za účelem vrácení poplatků, které již byly zaplacený³⁹. Potvrzují to jak skutkové okolnosti sporu v původním řízení, který se týká požadavku na vrácení poplatků za zrušení, jež v letech 2004 až 2011 zaplatila společnost CTL Logistics, tak skutkové okolnosti sporu, v jehož rámci se na Soudní dvůr obrátil Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) – předmět výše uvedené projednávané věci C-344/16 – a který se týká požadavku na vrácení poplatků za využívání železničních stanic, jež zaplatila společnost Die Länderbahn v letech 2006 až 2008.

60. Na druhém místě vzhledem k tomu, že centralizovaný dohled nad poplatky za využívání železniční infrastruktury prováděný regulačním subjektem zřízeným v souladu s článkem 30 směrnice 2001/14 má – jak společnost DB Netz a Komise ve značné míře doložily ve svých vyjádřeních před Soudním dvorem – nesporný zásadní význam v rámci systematiky této směrnice, mám za to, že Soudní dvůr by měl – a to nejen s ohledem na požadavek jednotnosti v souvislosti s vytvořením takového systému dohledu – dospět k nepřijatelnosti soudního procesního prostředku, který stanoví vnitrostátní právo a jež mohou využít železniční podniky pro ochranu práv – při respektování zásad stanovených předmětnou směrnicí –, která jim tato směrnice přiznává, zejména pokud jde o právo na přístup k železniční infrastruktuře za spravedlivých podmínek.

61. Na jednu stranu totiž zdůrazňuji, že tyto požadavky nevylučují, aby přezkum výše poplatků mimo rámec stanovený touto směrnicí mohl být prováděn – a to jak na úrovni správní, tak na úrovni soudní – na základě ustanovení práva v oblasti ochrany hospodářské soutěže⁴⁰, a tudíž centralizovaný systém dohledu, který je zamýšlen směrnicí 2001/14, neplatí bez výjimky⁴¹. Na druhou stranu upozorňuji, že bod 46 odůvodnění směrnice 2001/14 uvádí, že zřízení regulačního subjektu působícího jako odvolací subjekt je v souladu s požadavkem na „účinné řízení“ a „řádne a nediskriminační využívání železniční infrastruktury“, čímž upřesňuje, že zřízením takového subjektu není dotčena možnost soudního přezkumu („nehledě na možnost soudního přezkoumání“).

62. Z rozsudku ze dne 11. července 2013, Komise v. Česká republika (C-545/10, EU:C:2013:509), ani ze stanoviska generálního advokáta N. Jääskinen předneseného ve věcech Komise v. Česká republika (C-512/10, C-545/10, C-625/10, C-627/10 a C-412/11, EU:C:2012:791)⁴², na něž Komise a společnost DB Netz v různých ohledech odkazují ve svých písemných vyjádřeních před Soudním dvorem, nelze

38 – Kurziva provedena autorem stanoviska.

39 – Zdůrazňuji, že německá vláda ve svých odpovědích na písemné otázky položené Soudním dvorem uvedla, že pravomoc německého regulačního subjektu, a tedy správních soudů vykonávajících přezkum zákonnosti rozhodnutí tohoto subjektu, je omezena na obnovu legality s účinností do budoucna a že věci týkající se stavu v minulosti řeší občanskoprávní soudy. V § 14f odst. 1 AEG se stanoví, že regulační orgán může bez návrhu přezkoumávat podmínky využívání železniční sítě a podmínky využívání zařízení služeb, jakož i ustanovení týkající se výše či struktury poplatků za využívání a dalších poplatků provozovatelů železniční infrastruktury. Tento orgán může s účinností do budoucna buď donutit provozovatele železniční infrastruktury, aby tyto podmínky či pravidla zpoplatňování změnili v souladu s jeho instrukcemi, nebo aby je zrušili v rozsahu, v jakém porušují ustanovení předpisů pro regulaci železnic týkající se přístupu k železniční infrastruktuře. V odstavci 2 tohoto paragrafu se stanoví, že nedojde-li k dohodě o přístupu k železniční síti nebo o rámcové dohodě, může regulační orgán na základě podané žádosti nebo bez návrhu přezkoumat rozhodnutí podniku provozujícího železniční infrastrukturu. Žádosti mohou podat subjekty oprávněné k přístupu k infrastruktuře, které mohly být poškozeny ve svém právu na využívání železniční infrastruktury. Přezkum se může týkat zejména výše a struktury poplatků za využívání a dalších poplatků.

40 – Směrnice 2012/34 na rozdíl od směrnice 2001/14 výslovně ve svém čl. 56 odst. 2 již uznává, že pravomocemi regulačního subjektu nejsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

41 – Rovněž zdůrazňuji, že směrnice 2012/34 rovněž vnitrostátním parlamentům některých členských států dovoluje revidovat úroveň poplatků stanovenou provozovatelem infrastruktury, a to s cílem zajistit, aby poplatky byly „v souladu s touto směrnicí, stanoveným rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění“; viz čl. 29 odst. 1 pátý pododstavec této směrnice.

42 – Generální advokát N. Jääskinen v bodě 107 svého stanoviska (C-545/10, ECLI:EU:C:2012:791) trval zejména na jedinství subjektu stanoveného v článku 30 směrnice 2001/14. Soudní dvůr se omezil na konstatování, že „článek 30 směrnice 2001/14 musí být vykládán v tom smyslu, že správní rozhodnutí přijatá regulačním subjektem smí podléhat pouze soudnímu přezkoumání“; viz bod 104 rozsudku ze dne 11. července 2013, Komise v. Česká republika (C-545/10, EU:C:2013:509).

podle mého názoru dovodit nic v opačném smyslu. V této věci se totiž jednalo o *dodatečný správní přezkum* vykonávaný ministerstvem dopravy a týkající se rozhodnutí subjektu zřízeného dotčeným členským státem v souladu s článkem 30 směrnice 2001/14, a nikoli o soudní přezkum, jehož předmětem jsou poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury v rámci jeho smluvních vztahů se železničním podnikem.

63. Na třetím místě se domnívám, že rizika pro soudržnost a jednotnost systému přezkumu poplatků, na něž ve svých vyjádřeních před Soudním dvorem poukazuje společnost DB Netz a Komise, je nutno nepřeceňovat.

64. Zprvém riziko, že souběžné řízení u regulačního subjektu a občanskoprávního soudu povede – slovy Komise – k „souběhu dvou nekoordinovaných pilířů rozhodování“, je podle všeho malé. Z odpovědi německé vlády na písemné otázky položené Soudním dvorem totiž vyplývá, že občanskoprávní soudy nemohou přezkoumávat konečná rozhodnutí regulačního subjektu a že v Německu existuje společný senát nejvyšších soudů, který má zabránit protichůdným rozhodnutím správních a občanskoprávních soudů. Pokud jde o okolnost zmíněnou společností DB Netz, že v rámci stížnosti na základě § 315 BGB může být občanskoprávní soud veden k tomu, aby podal výklad ustanovení německé právní úpravy v oblasti železniční dopravy souběžně s regulačním subjektem a správním soudem, omezím se na poznámku, že rozhodnutí, jaké soudní orgány jsou příslušné k výkladu vnitrostátního práva, včetně aktů přijatých k provedení práva unijního, náleží v zásadě do oblasti procesní autonomie členských států.

65. Zadruhé možnost, aby jednání mezi provozovatelem infrastruktury a železničním podnikem za účelem případného smírného urovnání sporu proběhlo mimo jakýkoliv dohled ze strany regulačního subjektu, což je v rozporu s ustanovením čl. 30 odst. 3 druhé a třetí věty směrnice 2001/14⁴³, lze podle mého názoru rovněž snadno vyloučit. I když totiž připustíme, že stížnosti na základě § 315 BGB týkající se přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury mohou – rovněž vzhledem k výše uvedenému zákazmu stanovenému v čl. 30 odst. 3 výše uvedené směrnice – vést ke smírnému urovnání, postačí k zabránění nesouladu s tímto ustanovením, aby byl tento subjekt přizván k účasti na jednáních mezi smluvními stranami, nebo aby byl řádně informován o jejich průběhu, o čemž má patrně soud, jemuž je taková stížnost předložena, možnost rozhodnout.

66. Konečně, pokud jde o argument vycházející z nedostatečné specializace občanskoprávních soudů v oblasti předpisů pro regulaci železnic, omezím se na konstatování, že směrnice 2001/14 na rozdíl od jiných směrnic v oblasti sítí nevyžaduje výslovně, aby měl soud pověřený řešením stížnosti proti regulačnímu subjektu zvláštní technickou způsobilost⁴⁴. Případná nezpůsobilost v tomto ohledu tudíž nemůže sama o sobě odůvodnit vydání rozsudku o neslučitelnosti přezkumu přiměřenosti na základě § 315 BGB se směrnicí 2001/14, a zejména se systémem centralizovaného dohledu nad poplatky za využívání infrastruktury, který je touto směrnicí zaveden.

67. Na čtvrtém místě a na závěr nelze podle mého názoru dovodit argument ve prospěch takové neslučitelnosti z čl. 30 odst. 6 směrnice 2001/14, který stanoví, že rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhají soudnímu přezkoumání.

68. Toto ustanovení totiž pouze ukládá členským státům, aby zavedly mechanismus soudního přezkoumání rozhodnutí regulačního subjektu, a jeho cílem není harmonizace vnitrostátních pravidel a praxe v oblasti soudních postupů použitelných v oblasti zpoplatňování železniční infrastruktury. Z tohoto ustanovení tudíž nelze dovodit žádnou indicii ohledně povahy a rozsahu soudního

43 – V tomto ustanovení se uvádí, že „[v]yjednávání mezi zadateli a provozovatelem infrastruktury o úrovni poplatků za využití infrastruktury jsou přípustná pouze pod dohledem regulačního subjektu. Regulační subjekt zasáhne, pokud je pravděpodobné, že jednání jsou v rozporu s touto směrnicí“.

44 – Zejména viz čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349).

přezkumu, který má vnitrostátní soud vůči uvedeným rozhodnutím vykonávat⁴⁵ a jenž je v Německu svěřen správním soudům. Stejně tak nelze pouze z tohoto ustanovení dovozovat, že směrnice 2001/14 nepřipouští jakýkoliv soudní přezkum poplatků za infrastrukturu, která by probíhala mimo uvedený mechanismus přezkoumávání.

69. V tomto ohledu zdůrazňuji, že z odpovědí německé vlády na písemné otázky položené Soudním dvorem vyplývá, že přezkum přiměřenosti občanskoprávními soudy na základě § 315 BGB připouští judikatura rovněž v jiných regulovaných odvětvích, jako je energetika, pokud je prostor pro uvážení v oblasti poplatků ponechán podniku podléhajícímu regulaci.

2. Přezkum přiměřenosti na základě § 315 BGB a povinnost provozovatele infrastruktury zajistit nediskriminační přístup železničních podniků k síti

70. Na základě čl. 4 odst. 5 směrnice 2001/14 je povinností provozovatele infrastruktury zajistit, aby systém zpoplatnění „vedl [...] k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění různými železničními podniky poskytujícími služby stejné povahy v podobné části trhu [...]“.

71. Předkládající soud, jakož i společnost DB Netz a Komise mají pochybnosti o tom, že by dodržení takové povinnosti, a obecněji zachování nediskriminačních podmínek využívání sítě, bylo slučitelné s přezkumem přiměřenosti poplatků vykonávaným na základě § 315 BGB.

72. Nediskriminační přístup a využívání železniční infrastruktury je nepochybně jedním z hlavních cílů směrnice 2001/14⁴⁶, který tato směrnice sleduje tím, že provozovateli infrastruktury ukládá zvláštní povinnosti v oblasti informování podniků, jakož i vytváření a uplatňování pravidel zpoplatňování a vyúčtování, a tím, že regulačnímu subjektu zřízenému v souladu se svým článkem 30 svěřuje úkol dohlížet na dodržování těchto povinností, a to z vlastní iniciativy nebo na návrh podniku, který se považuje za oběť diskriminačního zacházení.

73. Pokud by se tudíž ukázalo, že přezkum poplatků za využívání železniční infrastruktury, který na základě § 315 BGB vykonává občanskoprávní soud, může uskutečnění tohoto cíle bránit, bylo by třeba konstatovat jeho neslučitelnost se směrnicí 2001/14.

74. Domnívám se nicméně, že tak tomu není.

75. Stejně jako v případě rozsudků vydaných občanskoprávním soudem na základě § 315 BGB jsou rozhodnutí regulačního subjektu o stížnosti, která mu byla žadatelem předložena, v zásadě přijímána pro konkrétní případ⁴⁷ a mají v souladu s čl. 30 odst. 5 druhým pododstavcem směrnice 2001/14 účinky *inter partes* („jsou [...] závazná pro všechny strany, na něž se rozhodnutí vztahuje“).

76. Tato rozhodnutí mohou zajistit v případě, že se to ukáže jako nezbytné – zejména pro zabránění nerovnostem v úrovni poplatků vedoucím k diskriminaci – ukládat povinnosti určené provozovateli infrastruktury, jejichž cílem je změnit podmínky využívání sítě pro všechny uživatele, a nikoli pouze pro podnik, který stížnost podal, kdežto takové povinnosti nemůže ukládat občanskoprávní soud, jemuž byla podána žaloba v rámci postupu podle § 315 BGB.

45 – Obdobně viz rozsudek ze dne 13. října 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, bod 22), jakož i bod 48 stanoviska, které jsem přednesl ve věci Koninklijke KPN a další (C-28/15, EU:C:2016:310).

46 – Zejména viz body 5 a 11 odůvodnění směrnice 2001/14.

47 – V tomto ohledu zdůrazňuji, že německá vláda ve svých odpovědích na písemné otázky položené Soudním dvorem upřesnila, že podle judikatury Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) je zakázáno, aby regulační orgány, a tedy správní soudy, rozhodovaly o individuálním uplatnění podmínek využívání v rámci dvoustranných vztahů mezi žadatelem a provozovatelem železniční sítě a aby se rozhodnutí těchto orgánů vždy uplatňovala vůči všem uživatelům.

77. Avšak na rozdíl od toho, co tvrdí společnost DB Netz a Komise, nevidím zásadní překážky tomu, aby takové povinnosti uložil případně regulační subjekt v rámci svých funkcí dohledu v návaznosti na rozhodnutí občanskoprávního soudu, u něhož se ukáže nutnost přenesení na jiné uživatele, zejména pokud provozovatel sítě, který má povinnost zajistit nediskriminační zacházení s podniky, jež mají přístup k infrastruktuře, a který byl účastníkem řízení před tímto soudem, k tomu nepřistoupí z vlastního podnětu.

78. Rovněž zdůrazňuji, že v případě, že by rozhodnutí přijaté na základě § 315 BGB vedlo k diskriminaci podniků, jež se nacházejí ve stejné situaci, jako je podnik, který se obrátil na občanskoprávní soud, byly by tyto podniky na základě čl. 30 odst. 2 směrnice 2001/14 oprávněny podat stížnost u regulačního subjektu s cílem dosáhnout uplatnění téhož zacházení v oblasti zpoplatnění.

79. Tyto různé mechanismy – podnět provozovatele infrastruktury, zásah regulačního subjektu z vlastního podnětu, podání stížnosti u tohoto orgánu podnikem, který se považuje za oběť diskriminace – by měly umožnit, aby byla v přijatelné lhůtě upravena výše poplatků pro všechny dotčené uživatele, pokud se to ukáže jako nezbytné v důsledku rozhodnutí občanskoprávního soudu.

80. Dále se domnívám, že vzhledem k tomu, že – jak je uvedeno výše – je postup na základě § 315 BGB v zásadě využíván k žádostem o vrácení již zaplacených poplatků, které již nemusí být uplatňovány, lze mít pochybnosti o tom, že by takový požadavek na úpravu poplatků měl být stanoven systematicky. Pokud se rozhodnutí občanskoprávního soudu týká pouze minulosti, zůstává procesní prostředek v § 315 BGB v zásadě otevřen podnikům, které podléhaly týmž poplatkům, jež byly prohlášeny za nepřiměřené, aby dosáhly vrácení částek, jež zaplatily navíc.

3. Prozatímní závěry

81. Ve světle výše uvedených úvah se domnívám, že ustanovení čl. 4 odst. 5 a článku 30 směrnice 2001/14 nebrání takovému přezkumu, jaký vykonávají německé občanskoprávní soudy na základě § 315 BGB, který se týká přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury, jež jednostranně stanoví provozovatel této infrastruktury v rámci svých smluvních vztahů se železničním podnikem, ani tomu, aby tyto soudy případně stanovily výši těchto poplatků na základě spravedlivého uvážení.

III – Závěry

82. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky, které položil Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně) a jež byly posouzeny společně, odpověděl, že ustanovení směrnice 2001/14, a zejména její čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1, které se týkají zpoplatnění infrastruktury, jakož i její článek 30, který se týká pravomocí regulačního subjektu, nebrání takovému přezkumu, jaký vykonávají německé občanskoprávní soudy na základě § 315 BGB, který se týká přiměřenosti poplatků za využívání železniční infrastruktury, jež jednostranně stanoví provozovatel této infrastruktury v rámci svých smluvních vztahů se železničním podnikem, ani tomu, aby tyto soudy případně stanovily výši těchto poplatků na základě spravedlivého uvážení. Vnitrostátní soudy provádějící takový přezkum a takové stanovení jsou však povinny v rámci svého posuzování vzít v úvahu kritéria zpoplatňování uvedená v člancích 7 až 12 této směrnice, jakož i cíle touto směrnicí sledované, a usilovat o zachování užitečného účinku těchto ustanovení.