



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
PAOLA MENGOZZIJA  
od 24. studenoga 2016.<sup>1</sup>

**Predmet C-489/15**

**CTL Logistics GmbH  
protiv  
DB Netz AG**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka))

„Prijevoz – Pristojbe povezane s korištenjem željezničke infrastrukture – Ispitivanje primjerenosti pristojbi koje je upravitelj infrastrukture jednostrano odredio u ugovoru sa željezničkim prijevoznikom – Direktiva 2001/14/EZ – Jedinствена primjena prava kojim se regulira željeznički sektor – Načelo nediskriminacije željezničkih poduzetnika” Iako se od Suda često zahtijeva da prosudi o primjerenosti nacionalnih pravni lijekova kako bi se osigurala dostatna zaštita prava i sloboda zajamčenih pravom Unije, u okviru predmetnog prethodnog postupka, naprotiv, postavlja se pitanje predstavlja li sudski pravni lijek nacionalnog prava

1. , koji je na raspolaganju pravnim subjektima usporedno i uz sustav upravnog i sudskog pravnog lijeka koji je uspostavila država članica radi provedbe obveza koje ima na temelju odredaba direktive, u određenoj mjeri „prekomjernu zaštitu”, neusklađenu s odredbama i ciljevima te direktive.
2. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka) postavlja Sudu nekoliko pitanja o tumačenju više članaka Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti<sup>2</sup>.
3. Ta je pitanja postavio privatni željeznički prijevoznik, društvo CTL Logistic GmbH, u okviru tužbe podnijete na osnovi članka 315. Bürgerliches Gesetzbuch (Građanski zakonik; u daljnjem tekstu BGB) protiv društva DB Netz AG, ovlaštenog javnog poduzetnika za željezničke infrastrukture, kako bi ishodio povrat pristojbi koje je platio tuženiku u razdobljima voznog reda od 2004. do 2011.

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2001., L 75, str. 29. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.) Ta direktiva stavljena je izvan snage i zamijenjena s učinkom od 17. lipnja 2015. Direktivom 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci u SL-u 2015., L 67, str. 32. i SL-u 2016., L 210, str. 150.), vidjeti članak 65. prvi stavak, kako je ispravljen (SL 2015., L 67, str. 32.).

## I – Glavni postupak i prethodna pitanja

4. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da društvo DB Netz stavlja svoju željezničku infrastrukturu na raspolaganje svojim klijentima uz naknadu na temelju takozvanih ugovora o „korištenju infrastrukture”. Takav ugovor formularni je ugovor koji uređuje načela ugovornog odnosa između željezničkih prijevoznika i društva DB Netz. On čini osnovu za individualne ugovore o korištenju koji se moraju sklopiti za konkretno korištenje trasa vlakova. Njegove su odredbe uvrštene u svaki individualni ugovor o korištenju.

5. U skladu s tim ugovorima o korištenju infrastrukture, društvo DB Netz za korištenje željezničke mreže plaća cijenu trasa vlakova izračunatu prema cijeni koja je na snazi. Cijenu pristojbi za trase, nazvanu „ubiranje pristojbi za trase vlakova” (u daljnjem tekstu: TPS) unaprijed utvrđuje društvo DB Netz za određeno razdoblje, u čemu ne sudjeluju željeznički prijevoznici.

6. Predmet su spora između stranaka određena prava na otkazivanje i izmjenu koje je društvo DB Netz jednostrano uključilo u TPS i koja su se primjenjivala kada god bi prijevoznik CTL Logistics želio izmijeniti ili otkazati rezervaciju trase vlaka. Potonji zahtijeva povrat naknada koje je uplatio između 2004. i 2011., a čije iznose ocjenjuje neprimjerenim. Prema mišljenju društva CTL Logistics, u skladu s člankom 315. BGB-a, određivanje predmetnih pristojbi društva DB Netz je bez učinka te je sud koji je uputio zahtjev dužan odrediti pristojbu *ex aequo et bono*. Višak uplaćenih iznosa pravno je neosnovan te ga treba vratiti.

7. Sud koji je uputio zahtjev s tim u vezi iznosi da se, u njemačkom građanskom pravu, člankom 315. stavkom 1. BGB-a predviđa da se jednoj od stranaka zakonom ili ugovorom može dodijeliti pravo da jednostrano odredi obveznu ugovornu činidbu te da se, u nedoumici, to određivanje valja provesti na temelju prosudbe primjerenosti. U skladu sa stavkom 3. predmetnog članka, poštovanje primjerenosti mogu provjeriti građanski sudovi. Kad sud utvrdi da je činidba neprimjerenost određena, primjerenom sudskom odlukom zamjenjuje takvo određivanje<sup>3</sup>. Cilj je stoga članka 315. BGB-a u određenim slučajevima isključiti svaku zlorabu ovlasti zasnivanja pravnih odnosa koja proizlazi iz autonomije stranaka.

8. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da, prema sudskoj praksi Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud, Njemačka), ispitivanje predviđeno člankom 315. stavkom 3. BGB-a nije isključen, s obzirom na njemačke državne propise o željeznicama, kada određivanje pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture i dalje ulazi u diskrecijsku ovlast koja proizlazi iz autonomije stranaka. Cilj takvog ispitivanja jest provjeriti je li, pri izvršavanju te diskrecijske ovlasti, upravitelj željezničke infrastrukture poštovao uvjet primjerenosti propisan člankom 315. stavkom 1. BGB-a, uzimajući u obzir na odgovarajući način i interese druge ugovorne strane koji nadilaze nediskriminacijski pristup mreži.

9. Kao što je naveo sud koji je uputio zahtjev, gore navedena sudska praksa, kojom se članku 315. BGB-a priznaje autonomno područje primjene, predviđa usporednu primjenu tog članka i propisâ o željeznicama, na temelju kojih je upravitelj željezničke infrastrukture dužan istodobno poštovati pravila o izračunu pristojbi za korištenje predviđenih propisima i kriterij primjerenosti propisan člankom 315. Pristojbe stoga podliježu dvostrukom ispitivanju, s jedne strane, ispitivanju povjerenom regulatornom tijelu (a u slučaju žalbe protiv njegovih odluka, upravnim sudovima) u okviru postupaka predviđenih propisima o željeznicama, te ispitivanju građanskog suda na temelju članka 315. stavka 3. BGB-a, s druge strane.

3 Člankom 315. BGB-a pod nazivom „Određivanje činidbe koje obavlja jedna od stranaka” u stavku 1. predviđa se da „[a]ko jedna od ugovornih stranaka mora odrediti činidbu, to se određivanje u nedoumici mora provesti *ex aequo et bono*” te u stavku 3. da „[k]ad se određivanje mora provesti *ex aequo et bono*, provedeno određivanje obvezuje drugu stranku samo ako je primjerenost. Ako nije primjerenost, provodi se sudskom odlukom [...]”.

10. Sud koji je uputio zahtjev sumnja u spojivost takve usporedne primjene i takvog dvostrukog ispitivanja s odredbama Direktive 2001/14 i postavlja Sudu sedam sljedećih pitanja:

1. Valja li odredbe prava Unije, posebno članka 30. stavka 1. prve rečenice, stavaka 2. i 3., stavka 5. prvog podstavka i stavka 6. Direktive [2001/14] tumačiti na način da isključuju zahtjeve za povrat pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture koje okvirnim sporazumom ugovore ili odrede upravitelj infrastrukture i podnositelj zahtjeva, ako ti zahtjevi ne budu istaknuti u predviđenim postupcima pred nacionalnim regulatornim tijelom i u odgovarajućim sudskim postupcima u kojima su ispitane te odluke regulatornog tijela?
2. Treba li odredbe prava Unije, posebno članka 30. stavka 1. prve rečenice, stavaka 2. i 3., stavka 5. prvog podstavka i stavka 6. Direktive [2001/14] tumačiti na način da isključuju zahtjeve za povrat pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture koje okvirnim sporazumom ugovore ili odrede upravitelj infrastrukture i podnositelj zahtjeva, ako regulatorno tijelo prethodno nije odlučivalo o spornim pristojbama za korištenje željezničke infrastrukture?
3. Je li ispitivanje građanskih sudova primjerenosti pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture na temelju nacionalne građanskopravne odredbe kojom je sudovima dopušteno, u slučaju jednostranog određivanja činidbe jedne strane, kontrolirati primjerenost tako određene činidbe i po potrebi je odrediti vlastitom odlukom *ex aequo et bono*, spojivo s pravilima prava Unije koja upravitelja infrastrukture obvezuju da se pridržava općih pravila za određivanje pristojbi, poput obveze nadoknade troškova (članak 6. stavak 1. Direktive [2001/14]) ili uzimanja u obzir kriterija mogućnosti podnošenja tržišta (članak 8. stavak 1. Direktive [2001/14])?
4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje: treba li građanski sud pri korištenju svog diskrecijskog prava voditi računa o kriterijima iz Direktive [2001/14] za određivanje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i, u slučaju da treba, o kojima?
5. Je li ispitivanje građanskih sudova primjerenosti pristojbi na temelju nacionalne odredbe navedene u pitanju u točki 3. spojivo s europskim pravom, ako građanski sudovi određuju pristojbe odstupajući od općih načela ubiranja pristojbi i od iznosa pristojbi koje primjenjuje upravitelj željeznica, premda je upravitelj željeznica sukladno pravu Unije obavezan postupati na jednak način i nediskriminirajuće u odnosu na sve osobe koje su ovlaštene na pristup (članak 4. stavak 5. Direktive [2001/14])?
6. Je li ispitivanje građanskih sudova primjerenosti pristojbi upravitelja infrastrukture spojivo s pravom Unije uzimajući u obzir činjenicu da pravo Unije polazi od toga da je regulatorno tijelo nadležno odlučivati o neslaganjima između upravitelja infrastrukture i osobe koja je ovlaštena na pristup u odnosu na pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture ili visinu ili strukturu pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture koje osoba koja je ovlaštena na pristup mora ili bi morala platiti (članak 30. stavak 5. treći podstavak Direktive [2001/14]) te da regulatorno tijelo s obzirom na moguć velik broj sporova pred različitim građanskim sudovima više ne bi moglo jamčiti jedinstvenu primjenu propisa iz područja željeznica (članak 30. stavak 3. Direktive [2001/14])?
7. Je li spojivo s pravom Unije, a osobito člankom 4. stavkom 1. Direktive 2001/14/EZ, da nacionalni propisi zahtijevaju da se ukupne pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture upravitelja infrastrukture obračunavaju isključivo na temelju izravnih troškova?

## II – Analiza

### A – Uvodne napomene

11. Iako u biti ima nacionalnu dimenziju, problematika srži ovog predmeta svjedoči o osjetljivosti pitanja postupka određivanja, djelomično usklađenog pravom Unije, kao i pitanja visine pristojbi za korištenje nacionalnih željezničkih infrastruktura.

12. U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje navodi se smjer sudske prakse, s kojom se sud koji je uputio zahtjev ne slaže, a koji je posljednji put potvrđen presudom Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) od 18. listopada 2011.<sup>4</sup> i koji, čini se, dijeli većina njemačkih građanskih sudova, među ostalim i žalbenih, kojim se, na temelju navodnih praznina u sustavu ispitivanja u pogledu pristojbi, predviđenog nacionalnim propisima o prenošenju Direktive 2001/14, posredstvom instrumenta građanskog prava nastoji provoditi sudsko ispitivanje primjerenosti visine pristojbi povezanih s korištenjem željezničkih infrastruktura, u kontekstu za koji se smatra da ga karakterizira velika, štoviše, prekomjerna diskrecijska ovlast upravitelja tih infrastruktura.

13. Čini se da je unutarnja rasprava potaknuta tim smjerom sudske prakse poprimila razmjere pravog institucijskog sukoba, kao što potvrđuje, među ostalim, neslaganje koje je pokazao Bundesrat (Savezno vijeće, Njemačka) s prijedlogom koji se nalazi u prijedlogu zakona o izmjeni propisa o željeznicama i prijenosu Direktive 2012/34<sup>5</sup>, da izričito isključi primjenu članka 315. BGB-a u području primjene tih propisa<sup>6</sup>.

14. Kao što je njemačka vlada, čije je stajalište tijekom čitavog postupka pred Sudom bilo namjerno neutralno<sup>7</sup>, navela na raspravi, taj je prijedlog zakona naposljetku donesen u kolovozu 2016.<sup>8</sup> Novim se zakonom predviđa, osim isključenja ispitivanja na temelju članka 315. BGB-a<sup>9</sup> i stroži okvir za diskrecijsku ovlast upravitelja infrastrukture te pojačan nadzor nad njegovim odlukama, čime se, u načelu, prema mišljenju te vlade, uklanja pretpostavka kojom je omogućeno i opravdano korištenje takvog ispitivanja.

15. Budući da je pitanje riješeno *pro futuro*, važnost buduće presude Suda u bitnome je ograničena na razdoblje koje prethodi datumu primjene novog zakona.

16. S tim u vezi, upozoravam na to da je zahtjev za prethodnu odluku, o istoj tematici, Savezni vrhovni sud (Bundesgerichtshof) podnio u lipnju 2016.<sup>10</sup> U tom zahtjevu podnesenom u okviru spora između društva Die Länderbahn GmbH DLB (u daljnjem tekstu Die Länderbahn), željeznički prijevoznik putnika na kratke udaljenosti i društva DB Station & Service AG, društva kćeri društva DB o iznosu pristojbe koju je društvo Die Länderbahn plaćalo od studenoga 2006. do veljače 2008. za korištenje kolodvorâ koje održava društvo DB Station & Service, Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) izražava stajalište dijametralno suprotno stajalištu Landgerichta Berlin (Zemaljski sud u Berlinu) iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, koju se razmatra u ovom predmetu, premda u najvećoj mjeri slično opisuje svojstva ispitivanja primjerenosti na osnovi članka 315. BGB-a.

4 Presuda Saveznog vrhovnog suda od 18. listopada 2011. – KZR 18/10, NVwZ 2012., str. 189.

5 Navedeno u gornjoj bilješci 2.

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

7 Ta vlada nije podnijela pisana očitovanja Sudu, već ju je Sud pozvao da odgovori na nekoliko pisanih pitanja. Sudjelovala je na raspravi te je, uglavnom, samo pojasnila sadržaj budućeg novog zakona.

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 Vidjeti članak 33. stavak 2. posljednju rečenicu, u skladu s kojim „[d]opuštena pristojba smatra se primjerenom u smislu članka 315. BGB-a”.

10 Predmet C-344/16, predmet koji je u tijeku. U svom zahtjevu za prethodnu odluku Savezni vrhovni sud (Bundesgerichtshof) objašnjava da su ga na pokretanje postupka pred Sudom navela stajališta koje je Europska komisija izrazila u svojim očitovanjima u ovom postupku i da je do tog trenutka smatrao da je nespojivost ispitivanja na temelju članka 315. BGB-a s Direktivom 2001/14 bila jasno isključena.

17. Predmetnim zahtjevom za prethodnu odluku postavljaju se stoga pitanja koja imaju ponajprije nacionalnu dimenziju i vremenski ograničen domet, no koja se odnose na osjetljivu tematiku, koja je prouzročila oštru unutarnju raspravu u kojoj sudjeluje niz institucijskih tijela. Smatram da svi ovi čimbenici govore u prilog opreznom pristupu Suda.

18. S obzirom na navedeno, sedam prethodnih pitanja koja je uputio Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu), a koja su, protivno tvrdnjama društva CTL Logistics, u cijelosti dopuštena, mogu se podijeliti u dvije skupine.

19. Prvim, drugim, petim i šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud o postupovnim i sustavnim aspektima primjene članka 315. BGB-a u području infrastrukturnih pristojbi povezanih s korištenjem željezničke mreže.

20. Treće, četvrto i sedmo pitanje odnose se, s druge strane, na materijalnopravne aspekte i cilj im je omogućiti sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni spojivost ispitivanja na temelju članka 315. BGB-a s odredbama Direktive kojima se utvrđuju kriteriji za izračun predmetnih pristojbi. Analizu valja započeti drugom skupinom pitanja.

### **B – Treće, četvrto i sedmo prethodno pitanje**

21. Trećim prethodnim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati protivi li se odredbama Direktive 2001/14 o ubiranju pristojbi ispitivanje primjerenosti pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture, kao što je onaj koji je na temelju članka 315. BGB-a proveo građanski sud, kao i, eventualno, protive li se određivanju *ex aequo et bono* iznosa navedenih pristojbi od strane tog istog suda. Svojim četvrtim pitanjem predmetni sud u biti pita Sud, u slučaju da je odgovor na treće pitanje da se Direktivi 2001/14 ne protivi takvo ispitivanje, koja su moguća ograničenja koja se tom direktivom propisuju u pogledu diskrecijskog prava građanskog suda u određivanju po službenoj dužnosti iznosâ infrastrukturnih pristojbi, na temelju članka 315. stavka 3. BGB-a. Sedmim se pitanjem želi ishoditi pojašnjenje dosega članka 4. stavka 1. Direktive 2001/14 u vezi s obvezom, koja proizlazi iz nacionalnog prava, izračuna pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture isključivo na temelju „izravnih troškova”.

22. Ta tri pitanja valja preispitati zajedno (odjeljak 1). Usto, iako sud koji je uputio zahtjev nije izravno postavio pitanje o spojivosti ispitivanja primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a s diskrecijskom ovlašću koja je upravitelju infrastrukture priznata Direktivom 2001/14 pri određivanju infrastrukturnih pristojbi, to pitanje ipak ostaje u pozadini te je obrađeno u očitovanjima dostavljenima Sudu. Stoga mu valja posvetiti nekoliko kratkih razmatranja (odjeljak 2).

#### **1. Ispitivanje primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a i odredbe Direktive 2001/14 o ubiranju pristojbi**

23. Poglavlje II. Direktive 2001/14, koje obuhvaća članke 4. do 12. odnosi se na infrastrukturne pristojbe.

24. U skladu s člankom 4. stavkom 1. prvim i drugim podstavkom te direktive, države članice dužne su uspostaviti okvir za ubiranje pristojbi, uz poštovanje neovisnosti upravljanja upravitelja infrastrukture. Podložno tom uvjetu, i države članice mogu donijeti posebna pravila za ubiranje pristojbi<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Vidjeti s tim u vezi presudu od 28. veljače 2013., Komisija/Madarska (C-473/10, EU:C:2013:113, t. 78.).

25. Članci 7. do 12. Direktive 2001/14 detaljno utvrđuju koje se pristojbe mogu naplaćivati i, prema potrebi, njihov način izračuna. Pod nazivom „Načela ubiranja pristojbi” člankom 7. stavkom 3 predviđa se da, među ostalim, „pristojbe za minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata jednake su iznosu troška koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza.”<sup>12</sup>. U stavcima 4. i 5. istog članka 7. pobliže se određuje da pristojbe određene u skladu s kriterijem iz stavka 3. tog članka mogu uključivati troškove povezane s ograničenošću kapaciteta (članak 7. stavak 4. Direktive 2001/14)<sup>13</sup> i s učinkom željezničkog prijevoza na okoliš (članak 7. stavak 5. Direktive 2001/14).

26. Osnovni gospodarski kriterij za ubiranje pristojbi za željezničku mrežu u pravu Unije, koji se odnosi na takozvane „minimalne” usluge<sup>14</sup>, utvrđuje se stoga ubiranjem pristojbi ovisno o „trošku koji je izravno nastao”, pojam koji ostavlja stanovitu marginu prosudbe državama članicama u pogledu prijenosa i primjene u okviru nacionalnog prava<sup>15</sup>.

27. U skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive 2001/14, države članice mogu uvesti iznimku tom kriteriju, čime se upravitelju infrastrukture omogućuje naplata povišenja troška koji je izravno nastao, no uz uvjet da to „tržište može podnijeti”, odnosno da željeznički prijevoznici ta povišenja mogu podnijeti. Važno je istaknuti da ta odredba državama članicama daje samo mogućnost<sup>16</sup> kojom se mogu poslužiti kako bi omogućili upravitelju infrastrukture da ostvari cilj pokrivanja nastalih ukupnih troškova<sup>17</sup> i da tako postigne cilj financijske ravnoteže određen člankom 6. stavkom 1. Direktive 2001/14<sup>18</sup>, s minimalnim državnim financiranjem.

28. Iz prethodno navedenog proizlazi da Direktiva 2001/14, iako utvrđuje osnovna načela i ciljeve ubiranja pristojbi, a osobito financijsku ravnotežu upravitelja i optimalnu uporabu infrastrukture, ostavlja državama članicama široku diskrecijsku ovlast pri izboru strukture sustava ubiranja pristojbi<sup>19</sup>, uz uvjet poštovanja predmetnih načela<sup>20</sup>.

12 Moje isticanje

13 U obliku „pristojb[e] koja odražava nestašicu kapaciteta određenog dijela infrastrukture u razdobljima zakrčenosti”.

14 Riječ je o uslugama iz Priloga II, točke 1. Direktivi 2001/14.

15 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338, t. 75.). U točki 28. Komisijina radnog dokumenta priloženog prijedlogu direktive o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti, COM(1998) 480 *final*, izraz „trošak koji je izravno nastao” definiran je kao „dodatni trošak koji za društvo nastaje zbog korištenja infrastrukture od strane dodatne prijevozne jedinice”. Margina prosudbe država članica u ovom je trenutku regulirana Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2015/909 od 12. lipnja 2015. o načinima izračuna troška koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge (SL 2015., L 148., str. 17) koja, u skladu sa svojim člankom 1. stavkom 1. utvrđuje načine izračuna troškova izravno nastalih kao posljedica obavljanja željezničke usluge za potrebe utvrđivanja naknada za minimalni pristupni paket i za pristup infrastrukturi kojom se povezuju uslužni objekti iz članka 31. stavka 3. Direktive 2012/34.

16 Mogućnost koju određene države članice uostalom nisu upotrijebile; vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338, t. 87. i 88.).

17 Člankom 8. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2001/14 predviđa da „kako bi se u potpunosti nadoknadio trošak upravitelja infrastrukture, država članica može, u slučaju da tržište to može podnijeti, odrediti povišenje naknada, na temelju učinkovitih, transparentnih i nediskriminirajućih načela, pritom jamčeći optimalnu konkurentnost posebno međunarodnog teretnog željezničkog prijevoza. Sustav ubiranja pristojbi dužan je poštovati povećanja produktivnosti koja postignu željeznički prijevoznici”. Drugim se podstavkom tog stavka 1. ističe da „[m]eđutim, razina pristojbi ne smije isključiti korištenje infrastrukture segmentima tržišta koji mogu barem podmiriti trošak koji je izravno nastao iz pružanja usluga željezničkog prijevoza plus stopu povrata koju tržište može podnijeti”.

18 Člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2001/14 predviđa se da „[d]ržave članice utvrđuju uvjete, uključujući prema potrebi predujme, kako bi osigurale da u normalnim poslovnim uvjetima i u razumnom vremenskom razdoblju poslovne knjige upravitelja infrastrukture barem uravnoteže dobit od infrastrukturnih pristojbi, viškove od drugih komercijalnih poslova i državnog financiranja s jedne strane, te izdatke infrastrukture s druge”.

19 Što pridonosi snažnim razlikama u visini pristojbi za minimalne usluge u Europi, bilo da se radi o prijevozu robe ili osoba; vidjeti s tim u vezi studiju Amaral, M. i Danielowitzowa, N., „La tarification de l’infrastructure ferroviaire en Europe”, u *L’Espace ferroviaire unique européen, quelle(s) réalité(s)?*, Bruylant, 2015., str. 241.

20 U skladu s člankom 1. stavkom 1 drugim podstavkom Direktive 2001/14, „[d]ržave članice moraju osigurati da *programi* ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta poštuju načela utvrđena ovom Direktivom te time omoguću upravitelju infrastrukture prodaju na tržištu i najbolju iskoristivost raspoloživog infrastrukturnog kapaciteta”.

29. U ovom slučaju, bez obzira na nejasno navođenje interesâ ugovornih stranaka, iz sadržaja spisa proizlazi te se čini nespornim između stranaka da, konkretnije, ispitivanje primjerenosti provedeno u skladu s člankom 315. BGB-a pretpostavlja primjenu kriterija prosudbe utemeljenog uglavnom na analizi izravnih troškova usluge koju pruža upravitelj infrastrukture, odnosno graničnih troškova nastalih korištenjem infrastrukture.

30. Takav kriterij nije nespojiv s načelima ubiranja pristojbi navedenima u Direktivi 2001/14, kao što su izloženi u točkama 25. do 27. ovog mišljenja, a osobito s osnovnim načelom iz te direktive, koje predviđa da su pristojbe „jednake [...] iznosu troška koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza”.

31. Činjenica da se Savezna Republika Njemačka vrlo jasno odlučila za program ubiranja pristojbi utemeljen na „načelu ukupnih troškova” u skladu s mogućnosti ponuđenom člankom 8. stavkom 1. Direktive 2001/14<sup>21</sup> i da primjena članka 315. BGB-a može negativno utjecati na korisni učinak takve odluke, jer podrazumijeva ispitivanje pristojbi ponajprije utemeljeno na analizi graničnih troškova, ne dovodi u pitanje zaključak, prema kojemu takva metodologija nije, sama po sebi, nespojiva s predmetnom direktivom. Naime, u skladu s prethodno navedenim, na temelju članka 8. stavka 1. te direktive, države članice imaju mogućnost, ali ne i obvezu, da u svoje sustave ubiranja pristojbi uvedu mogućnost da upravitelj infrastrukture primijeni povišenja predviđena tom odredbom, mogućnost koja je, osim toga, u okviru direktive zamišljena kao odstupanje od osnovnog kriterija utemeljenog na „trošku koji je izravno nastao”<sup>22</sup>.

32. S obzirom na širinu diskrecijske ovlasti koju države članice imaju za uređenje strukture svojih programa ubiranja pristojbi, sama okolnost da ispitivanje na temelju članka 315. BGB-a može dovesti, kao što to ističe društvo DB Netz, do primjene „dodatnih materijalnih zahtjeva”, što više zahtjeva koji se protive onima predviđenim nacionalnim propisima o prenošenju Direktive 2001/14, ne dovodi automatski i isključivo zbog tog razloga do nespojivosti tog ispitivanja s odredbama te direktive.

33. Nadalje, valja istaknuti da iz spisa proizlazi da njemački građanski sudovi ispitivanje na temelju članka 315. BGB-a koriste kao sredstvo kojim se nastoji ispraviti prekomjernost ili nerazmjernost pristojbe koju je odredio upravitelj infrastrukture u odnosu na predmet ugovora.

34. Međutim, ni takav cilj nije nespojiv s Direktivom 2001/14, koja, naprotiv, uz nediskriminirajući, naglašava i zahtjev za pravedan pristup mreži<sup>23</sup>.

21 Članak 14. stavak 4. općeg zakona o željeznicama Allgemeines Eisenbahngesetz (Opći zakon o željeznicama, od 27. prosinca 1993., BGBI. I, str. 2378., 2396., u verziji proizašloj iz zakona od 29. svibnja 2009., BGBI. I, str. 1100., u daljnjem tekstu: AEG) predviđa da „[u]pravitelji željeznicama određuju svoje pristojbe u skladu s uredbom donesenom na temelju članka 26. stavka 1. točaka 6. i 7., na način da nadoknade sve troškove nastale za pružanje obveznih usluga u smislu stavka 1. prve rečenice, a pritom osiguraju povrat ulaganja u skladu s tržišnom stopom. U tom kontekstu oni mogu odrediti i naplatiti povišenja izravno povezana s uporabom željeznice, te mogu odrediti razliku ovisno o tome radi li se o uslugama željezničkog prijevoza putnika na duge udaljenosti, uslugama željezničkog prijevoza putnika na kratke udaljenosti ili uslugama prijevoza tereta, kao i ovisno o segmentu tržišta unutar svake od tih vrsta usluga, te konkurentnost, posebno u području međunarodnog teretnog željezničkog prijevoza, mora biti zajamčena. Međutim, u slučaju navedenom u gore spomenutoj drugoj rečenici, ubiranje pristojbi, u pojedinom segmentu tržišta, ne može premašiti izravno nastale troškove željezničkog prijevoza, uvećane za povrat ulaganja u skladu sa tržišnom stopom [...]” Kriteriji za određivanje pristojbi navode se, među ostalim, u člancima 4. i 21. uredbе o nediskriminacijskom pristupu željezničkoj infrastrukturi i o načelima ubiranja pristojbi za uporabu željezničke infrastrukture Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Uredba o nediskriminacijskom pristupu željezničkoj infrastrukturi i o načelima ubiranja pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture) od 3. lipnja 2015., BGBI. I, str. 1566., u verziji od 3. lipnja 2009., BGBI. I, str. 1235.).

22 Iz, među ostalim, trećeg prethodnog pitanja te iz očitovanja stranaka u glavnom postupku među ostalim slijedi da se sporno pitanje odnosi na fleksibilnost pri utvrđivanju pristojbi koja za upravitelja infrastrukture proizlazi iz izbora Savezne Republike Njemačke sustava povišenja predviđenog člankom 8. stavkom 1. Direktive 2001/14, te pobornici primjene članka 315. BGB-a žele da ta fleksibilnost bude jasnije regulirana, a njezini protivnici je, naprotiv, žele sačuvati u postojećem obliku, kao sredstvo koje omogućuje pokrivanje jednog dijela ukupnih troškova.

23 Tako u skladu s uvodnom izjavom 11. Direktive 2001/14, programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju omogućiti jednak i nediskriminirajući pristup svim prijevoznicima ali i „što je više moguće pokušati udovoljiti potrebama svih korisnika i vrsta prometa na pravedan i nediskriminirajući način”. Uvodnom izjavom 17. predviđa se da „[t]reba uzeti u obzir poslovne zahtjeve i podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture”. Uvodnoj izjavi 36. spominje se cilj da se utemelji „odgovarajuća i poštena razina infrastrukturnih pristojbi”. Vidjeti i uvodne izjave 46. i 49. Direktive 2001/14.

35. Briga zakonodavca Unije da spriječi da visina zahtijevanih pristojbi dosegne takvu razinu da više nije zajamčen pravedan pristup mreži, među ostalim proizlazi i iz uvjeta za uporabu iznimaka od „načela troška koji je izravno nastao”, navedenog u članku 7. stavku 3. Direktive 2001/14 te je prisutna i u pogledu određivanja pristojbe iz glavnog postupka, odnosno pristojbe koju upravitelj infrastrukture može odrediti, u skladu s člankom 12. prvim stavkom Direktive 2001/14, za zatražene ali neiskorištene kapacitete.

36. Naime, ta odredba izričito predviđa da takva pristojba mora biti „odgovarajuća”<sup>24</sup>.

37. Točno je da Direktiva 2001/14 ne utvrđuje što valja podrazumijevati pod „pravednim pristupom” mreži, niti pobliže objašnjava pod kojim se uvjetima pristojba određena za zatraženi, ali neiskorišteni kapacitet može smatrati odgovarajućom<sup>25</sup>.

38. Međutim, kao što sam prethodno izložio, navedena direktiva predviđa nekoliko kriterija koje programi ubiranja pristojbi država članica moraju ispuniti, unatoč velikoj diskrecijskoj ovlasti koja im je povjerena.

39. Tim istim kriterijima moraju se voditi i nacionalni sudovi prilikom provedbe, u okviru ovlasti koje su im priznate u pravnom poretku kojem pripadaju, ispitivanja visine pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture, uključujući, i time dolazimo do četvrtog pitanja koje je postavio Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu), u slučaju da je riječ o ispitivanju primjerenosti koje bi moglo dovesti do *ex aequo et bono* određivanja spornih pristojbi.

40. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza država članica na postizanje rezultata, koju nameće direktiva, te njihova dužnost da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, potrebne da se osigura ispunjenje te obveze, odnosi se na sva tijela država članica, uključujući i sudove kad je riječ o stvarima koje potpadaju u njihovu nadležnost<sup>26</sup>.

41. Stoga su građanski sudovi dužni provjeriti primjerenost pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture na temelju članka 315. BGB-a i, prema potrebi, odrediti njihov iznos *ex aequo et bono*, s jedne strane, kada moraju primijeniti nacionalne propise o željeznicama, tumačiti ih u skladu s Direktivom 2001/14 i, s druge strane, kad odstupaju od tih propisa u okviru prosudbe primjerenosti, voditi računa o kriterijima utvrđenima navedenom direktivom, kao i o ciljevima koji se njome žele postići, te osigurati da se zadrži koristan učinak tih odredbi.

42. S tim u vezi, ističem da je, u presudi od 28. veljače 2013., Komisija/Njemačka (C-556/10, EU:C:2013:116), povodom postupka zbog povrede obveze, u kojem se osporava, među ostalim, članak 14. stavak 4. AEG-a<sup>27</sup>, Sud naveo da, u cilju poštovanja ciljeva koji se žele postići Direktivom 2001/14, pristojba za korištenje infrastrukture jest najmanji iznos, koji odgovara trošku koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza predviđen člankom 7. stavkom 3. te direktive, i najveći iznos, koji odgovara ukupnim troškovima upravitelja infrastrukture, kao što to predviđa članak 8. stavak 1. navedene direktive i da se, između tih dviju krajnosti, direktivom predviđa

24 Članak 12. Direktive 2001/14 glasi kako slijedi: „[u]pravitelji infrastrukture mogu odrediti odgovarajuću pristojbu za zatraženi kapacitet koji se ne koristi. Ovom se pristojbom potiče učinkovito korištenje kapaciteta”.

25 U prijedlogu direktive Vijeća o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta, ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti, navedenom u gornjoj bilješci 15. ovog mišljenja, ti uvjeti bili su izričito navedeni; vidjeti članak 13. Direktive 2001/14.

26 Vidjeti presudu od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, t. 26.).

27 Vidjeti gornju bilješku 21.



da pristojba može varirati s obzirom na nestašicu kapaciteta na temelju članka 7. stavka 4. predmetne direktive ili s obzirom na trošak za onečišćenje okoliša naveden u stavku 5. članka 7., ili za posebne projekte ulaganja iz članka 8. stavka 2. navedene direktive<sup>28</sup> te iz popustâ predviđenih člankom 9. potonje.

43. Upravo na osnovi tih kriterija i s obzirom na te elemente ispitivanje primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a i eventualno određivanje pravedne razine pristojbe mora provesti građanski sud.

44. Usto, iako iz Direktive 2001/14, a osobito iz njezine uvodne izjave 11., u skladu s kojom programi ubiranja pristojbi moraju nastojati „što je više moguće pokušati udovoljiti potrebama svih korisnika i vrsta prometa na pravedan i nediskriminirajući način”, kao i iz njezine uvodne izjave 17. kojom se predviđa da „treba uzeti u obzir i uravnoteženje pojedinačnih interesa ugovornih stranaka ugovora o korištenju željezničke infrastrukture nije u potpunosti isključeno, sudovi od kojih se zahtijeva da provjere primjerenost pristojbi koje je upravitelj te infrastrukture odredio, u svojoj prosudbi ipak moraju uzeti u obzir okolnost da su te pristojbe, zbog transparentnosti i kako bi se zajamčilo nediskriminirajuće postupanje, određene unaprijed i prema kategorijama korisnika, te da stoga samo na vrlo ograničen način mogu odražavati stvarnu situaciju konkretnog željezničkog prijevoznika.

45. Nadalje, ti će sudovi morati uzeti u obzir da je jedan od ciljeva koji se žele postići Direktivom 2001/14, među ostalim, priznavanjem upravitelju infrastrukture diskrecijske ovlasti pri određivanju pristojbi, omogućiti potonjem uporabu programa ubiranja pristojbi kao sredstva za upravljanje u cilju optimalnog iskorištavanja infrastrukture<sup>29</sup>.

46. U tom kontekstu, budući da je, konkretnije, riječ o pristojbama koje su predmet glavnog postupka, sud će morati uzeti u obzir i to da se člankom 12. prvim stavkom Direktive 2001/14, u skladu s kojim te pristojbe moraju biti odgovarajuće, potonjima pripisuje i cilj učinkovite uporabe kapaciteta.

## ***2. Ispitivanje primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a i diskrecijska ovlast upravitelja infrastrukture pri određivanju pristojbi***

47. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2001/14, pri donošenju okvirnih pravila za ubiranje pristojbi, države članice moraju poštovati neovisnost uprave upravitelja infrastrukture, koji je dužan, s jedne strane, utvrditi pristojbu za korištenje infrastrukture i, s druge strane, ubirati je<sup>30</sup>. Cilj je te odredbe, među ostalim, kao što sam već spomenuo, omogućiti upravitelju infrastrukture korištenje programom ubiranja pristojbi kao sredstvom za upravljanje u cilju optimalnog iskorištavanja infrastrukture u okviru koji utvrđuju države članice, što podrazumijeva određen manevarski prostor pri utvrđivanju iznosa pristojbi<sup>31</sup>. Sud je na toj osnovi već dvaput presudio da su nacionalne odredbe o prenošenju Direktive 2001/14 nespojive sa zahtjevima njezina članka 4. stavka 1. kojim se predviđa utvrđivanje visine pristojbi aktom izvršne vlasti koji obvezuje upravitelja infrastrukture<sup>32</sup>.

28 Člankom 8. stavkom 2. Direktive 2001/14 predviđa se da „[z]a posebne projekte ulaganja u budućnosti ili one projekte koji su dovršeni najviše 15 godina prije stupanja na snagu ove Direktive, upravitelj infrastrukture može, zbog dugoročnih troškova takvih projekata, odrediti ili nastaviti određivati više pristojbe, ako ti projekti povećavaju učinkovitost i/ili isplativost, a ne mogu ili nisu mogli biti drukčije provedeni. Takvo uređenje ubiranja pristojbi može uključivati i sporazume o podjeli rizika povezanih s novim ulaganjima”.

29 Vidjeti u tom smislu presude od 28. veljače 2013., Komisija/Španjolska (C-483/10, EU:C:2013:114, t. 44.) i od 3. listopada 2013., Komisija/Italija (C-369/11, EU:C:2013:636, t. 43.).

30 Vidjeti presude od 28. veljače 2013., Komisija/Španjolska (C-483/10, EU:C:2013:114, t. 39.), i od 3. listopada 2013., Komisija/Italija (C-369/11, EU:C:2013:636, t. 41. i 42.).

31 Vidjeti presude od 28. veljače 2013., Komisija/Španjolska (C-483/10, EU:C:2013:114, t. 44.) i od 3. listopada 2013., Komisija/Italija (C-369/11, EU:C:2013:636, t. 43.).

32 Vidjeti presude od 28. veljače 2013., Komisija/Španjolska (C-483/10, EU:C:2013:114) i od 3. listopada 2013., Komisija/Italija (C-369/11, EU:C:2013:636).

48. Smatram da u ovom slučaju, ni ispitivanje primjerenosti iz članka 315. stavka 1. BGB-a ni, posebice, eventualno utvrđivanje građanskog suda primjerene pristojbe iz stavka 3. tog članka, ne mogu dovesti u pitanje neovisnost upravitelja infrastrukture koja se zahtjeva člankom 4. stavkom 1. Direktive 2001/14.

49. Naime, iz spisa proizlazi, kao prvo, da se takvo ispitivanje, prema mišljenju Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud), opravdava velikom diskrecijskom ovlašću koju prema odredbama njemačkog prava ima upravitelj infrastrukture u pogledu odluke o iznosu pristojbi, kao drugo, da se njome provjerava način na koji upravitelj infrastrukture tu ovlast koristi, i kao treće, da do utvrđivanja zamjenskih pristojbi sudskim putem može doći samo ako se u sudskom postupku utvrdi da su pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture neprimjerene. Takvo ispitivanje i takvo utvrđivanje, koji nipošto ne mogu biti istovjetni reguliranju cijena koje provodi izvršna vlast, a na koje nerijetko utječu razlozi industrijske, socijalne i ekološke politike koji ne odražavaju troškove, sličniji su po svojoj prirodi i rezultatima neograničenom ispitivanju odlukâ upravitelja infrastrukture u pogledu pristojbi.

### 3. Međuzaključak

50. Na temelju prethodnih razmatranja, smatram da se odredbama o infrastrukturnim pristojbama iz Direktive 2001/14, a, osobito njezinu članku 6. stavku 1. i članku 8. stavku 1., ne protivi ispitivanje, poput onog koje provode njemački građanski sudovi na temelju članka 315. BGB-a u pogledu primjerenosti pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture i koje jednostrano utvrđuje upravitelj te infrastrukture u okviru svojih ugovornih odnosa sa željezničkim prijevoznikom, niti eventualnom utvrđivanju *ex aequo et bono* iznosa tih pristojbi koji provode navedeni sudovi. Nacionalni sudovi od kojih se zahtijeva da provedu takvo ispitivanje i takvo utvrđivanje dužni su, međutim, u svojoj prosudbi uzeti u obzir kriterije ubiranja pristojbi navedene u člancima 7. do 12. navedene direktive, kao i ciljeve koji se njome žele postići, te osigurati da se zadrži koristan učinak njezinih odredbi.

### C – Prvo, drugo, peto i šesto prethodno pitanje

51. Svojim prvim, drugim, petim i šestim prethodnim pitanjem, koja valja preispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se odredbama članka 4. stavka 5. i članka 30. Direktive 2001/14 ispitivanje primjerenosti pristojbi poput one koju provode njemački građanski sudovi na temelju članka 315. BGB-a.

52. Točnije, svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati mora li se zahtjev za povrat pristojbi obvezno podnijeti u skladu s predviđenim postupcima pred regulatornim tijelom osnovanim u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14<sup>33</sup> i sudovima koji jamče preispitivanje odluka tog tijela, a drugim pitanjem pita može li podnositelj zahtjeva podnijeti takav zahtjev a da prethodno nije pokrenut postupak pred nacionalnim regulatornim tijelom. Petim i šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li građanski sud nadležan rješavati sporove između upravitelja infrastrukture i nositelja dozvole za pristup o pristojbama povezanim s korištenjem infrastrukture, koji su, načelno, u nadležnosti regulatornog tijela, te o utjecaju koji izvršavanje te nadležnosti može imati na zadaću koja mu je povjerena da zajamči jedinstvenu primjenu propisa o željeznicama (šesto pitanje) i o obvezi upravitelja infrastrukture da primijeni program ubiranja pristojbi na nediskriminirajući način (peto pitanje).

<sup>33</sup> Člankom 30. stavkom 1. Direktive 2001/14 predviđeno je sljedeće: „[n]e dovodeći u pitanje članak 21. stavak 6. države članice ustanovljuju regulatorno tijelo. To tijelo, koje može biti ministarstvo nadležno za promet ili svako drugo tijelo, neovisno je o upraviteljima infrastrukture, tijelima za ubiranje pristojbi, tijelu za dodjelu kapaciteta ili podnositeljima zahtjeva po pitanju organizacije, odluka o financiranju, pravne strukture i donošenja odluka. Tijelo djeluje u skladu s načelima izloženim u ovom članku po kojima se regulatorne funkcije i funkcije žalbe mogu dodijeliti odvojenim tijelima”.

53. Ta se pitanja odnose na najosjetljiviji aspekt ovog predmeta, to jest, u biti, na spojivost sudskog ispitivanja usporednog s onim koje je uspostavljeno u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14 s ovlastima koje se tim člankom dodjeljuju regulatornom tijelu (odjeljak 1.) s jedne strane, te s obvezom upravitelja infrastrukture da željezničkim prijevoznicima osigura nediskriminirajući pristup mreži (odjeljak 2.)

**1. Ispitivanje primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a i ovlasti regulatornog tijela uspostavljeno na temelju članka 30. Direktive 2001/14**

54. Najprije valja istaknuti da nijedna odredba Direktive 2001/14 ne zabranjuje provedbu sudskog ispitivanja pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture kojim se nastoji *ex post* ispitati njihova primjerenost.

55. Ispitivanje visine pristojbi koje u načelu obuhvaća njihovu primjerenost, ipak ulazi u ovlasti tijela uspostavljenog u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14 kojim se, u stavku 2. točki (e) predviđa da se „podnositelj zahtjeva”<sup>34</sup> ima pravo žaliti tom tijelu „ako smatra da se prema njemu nepošteno postupilo [...]”<sup>35</sup>, a posebno uložiti pravni lijek protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture a odnose se na „razinu ili strukturu infrastrukturnih naknada koje treba ili može trebati platiti”.

56. Točno je da je ispitivanje visine pristojbi, koje provodi regulatorno tijelo u skladu s člankom 30. stavkom 3. Direktive 2001/14, ograničeno na provjeru njihove spojivosti s odredbama poglavlja II te direktive<sup>36</sup>, dok ispitivanje primjerenosti koje provodi građanski sud na temelju članka 315. BGB-a ima područje primjene šire od same prosudbe spojivosti pristojbi s odredbama njemačkih propisa o željeznicama. Međutim, kao što sam prethodno naveo, građanski su sudovi, pri provedbi tog ispitivanja, dužni poštovati relevantne odredbe poglavlja II. Direktive 2001/14<sup>37</sup>. Iz toga slijedi da je navedeno ispitivanje ne samo usporedno sa sustavom ispitivanja predviđenim direktivom već je i u opasnosti da se s njim preklopi.

57. Ipak, zbog razlogâ koje ću u nastavku izložiti smatram da ni uspostava regulatornog tijela u ulozi žalbenog tijela, iako je neovisno i raspolaže tehničkim znanjem potrebnim za obavljanje svoje zadaće, ni dodjela tom tijelu opće ovlasti ispitivanja pristojbi koje je utvrdio upravitelj infrastrukture, uključujući, u načelu i u skladu s navedenim uvjetima, prosudbu njihove primjerenosti, ne mogu imati učinak kojim se željezničkim prijevoznicima uskraćuje sudski pravni lijek koji im je na raspolaganju na osnovi odredbe nacionalnog prava, kako je tumače i primjenjuju sudovi predmetne države članice, i koji im omogućuje da zatraže od građanskog suda provjeru spojivosti s primjerenošću ugovornih pristojbi koje je jednostrano utvrdio upravitelj infrastrukture kako bi dobio povrat dijela tih pristojbi koje prelaze visinu koju navedeni sud smatra primjerenom.

58. Kao prvo, opravdano je pitati je li tijelo uspostavljeno u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14 ovlašteno ispitati prigovor o visini pristojbi koje su već podmirene i koje možda više nisu primjenjive. Naime, čak i priznajući, kao što to predlaže Komisija da uporaba pojma „podnositelj zahtjeva” iz stavka 2. članka 30. navedene direktive ne podrazumijeva nužno da se prigovor može podnijeti samo dok ugovor s upraviteljem infrastrukture nije sklopljen, i dalje se čini da se člankom 30. stavkom 2.

34 Pojam „podnositelj zahtjeva” definiran je u članku 2. u točki (b) Direktive 2001/14 kao „željeznički prijevoznik koji ima dozvolu za obavljanje usluga u željezničkom prometu i/ili međunarodnu grupaciju željezničkih prijevoznika te, u državama članicama koje pružaju ovakvu mogućnost, druge fizičke osobe i/ili pravne osobe koje imaju javni ili tržišni interes za nabavu infrastrukturnog kapaciteta za pružanje usluge željezničkog prijevoza svaki na svojem državnom području [...]”.

35 Moje isticanje

36 U skladu s člankom 30. stavkom 3. Direktive 2001/14, „[r]egulatorno tijelo vodi brigu o tome da pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture budu u skladu s poglavljem II. te da su nediskriminirajuće”.

37 Vidjeti točke 40. do 46. ovog mišljenja.

točkom (e) te direktive, u kojemu se navodi da se prigovor može podnijeti u vezi s razinom ili strukturom naknada koje predmetna stranka „treba ili može trebati platiti”<sup>38</sup>, isključuje pokretanje postupka pred navedenim tijelom za sporove koji se odnose na pristojbe koje više nisu primjenjive ili na ugovore koji su već trebali biti provedeni.

59. Međutim, iz rasprave pred Sudom proizlazi da se tužba na temelju članka 315. BGB-a ponajprije upotrebljava kako bi se ishodio povrat već plaćenih pristojbi<sup>39</sup>. To je potvrđeno činjenicama iz glavnog postupka povodom zahtjeva za povrat pristojbi zbog otkazivanja koje je društvo CTL Logistic plaćalo između 2004. i 2011., kao i činjenicama spora koji je pred Sudom pokrenuo Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud), a koji je predmet gore navedenog predmeta C-344/16 koji je u tijeku, povodom zahtjeva za povrat pristojbi za korištenje željezničkih postaja koje je društvo Die Länderbahn plaćalo između 2006. i 2008.

60. Kao drugo, iako ispitivanje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture na središnjoj razini, koje provodi regulatorno tijelo uspostavljeno u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14, nesporno ima ključnu važnost u strukturi te direktive, kao što su to društvo DB Netz i Komisija iscrpno opisali u svojim očitovanjima pred Sudom, smatram da Sud ne bi trebao isključivo uzimanjem u obzir zahtjeva ujednačenosti povezanih sa stvaranjem takvog sustava ispitivanja onemogućiti pristup sudskom pravnom lijeku predviđenom nacionalnim pravom, te koji mogu koristiti željeznički prijevoznici kako bi, poštujući načela utvrđena predmetnom direktivom, zaštitili prava koja su im njome priznata, osobito pravo pristupa pod primjerenim uvjetima željezničkoj infrastrukturi.

61. Naime, s jedne strane, ističem da ti zahtjevi ne isključuju da se ispitivanje visine pristojbi, odvojeno od onog predviđenog tom direktivom, može provesti i na upravnoj i na sudskoj razini, na temelju odredaba prava tržišnog natjecanja<sup>40</sup> i da stoga, sustav centraliziranog nadzora koji se zahtijeva Direktivom 2001/14 nije bez iznimke<sup>41</sup>. S druge strane, podsjećam da se uvodnom izjavom 46. Direktive 2001/14, u kojoj se navodi da uspostavljanje regulatornog tijela koje će djelovati u svojstvu žalbenog tijela, ispunjava zahtjev za „učinkovito upravljanje” i „pravedno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture” pomno objašnjava da to uspostavljanje ne dovodi u pitanje mogućnost sudske kontrole („bez obzira na mogućnost sudske kontrole”).

62. Smatram da se suprotni zaključci ne mogu izvući iz presude od 11. srpnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-545/10, EU:C:2013:509), ni iz mišljenja nezavisnog odvjetnika Jääskinen u predmetima Komisija/Češka Republika (C-512/10, C-545/10, C-625/10, C-627/10 i C-412/11, EU:C:2012:791)<sup>42</sup>, na koje se, u pogledu različitih aspekata, pozivaju Komisija i društvo DB Netz u svojim pisanim

38 Moje isticanje

39 Ističem da je, u odgovorima na pisana pitanja koja je postavio Sud, njemačka vlada objasnila da je ovlast njemačkog regulatornog tijela, a stoga i upravnih sudova koji provode ispitivanje zakonitosti odlukâ tog tijela, ograničena na ponovno uspostavljanje zakonitosti pro futuro i da predmete koji se odnose na prošle situacije rješavaju građanski sudovi. Članak 14.f stavak 1. AEG-a predviđa da regulatorno tijelo može po službenoj dužnosti ispitivati uvjete korištenja željezničke mreže i uvjete korištenja instalacija za usluge, kao i odredbe o iznosu ili strukturi pristojbi za korištenje i drugih pristojbi društava upravitelja željezničke infrastrukture. Ono može, pro futuro, naložiti poduzetnicima upraviteljima željezničke infrastrukture da, u skladu s njegovim uputama, izmijene navedene uvjete ili pravila ubiranja pristojbi ili da ih ponište, ako se njima krše odredbe željezničkih propisa o pristupu željezničkoj infrastrukturi. Stavkom 2. tog članka predviđa se da, u nedostatku sporazuma o pristupu željezničkoj mreži ili okvirnog sporazuma, odluke društva za željezničku infrastrukturu može ispitivati regulatorno tijelo na zahtjev ili po službenoj dužnosti. Takve zahtjeve mogu podnijeti nositelji dozvole za pristup čije pravo na pristup željezničkoj infrastrukturi može biti ugroženo. Ispitivanje se posebice može odnositi na iznos i strukturu pristojbi za korištenje i drugih pristojbi.

40 Protivno Direktivi 2001/14, u članku 56. stavku 2 Direktive 2012/34 sada se već izričito priznaje da ovlasti regulatornih tijela ne dovode u pitanje ovlasti nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

41 Usto, ističem da se Direktivom 2012/34 i nacionalnim parlamentima određenih država članica dopušta da preispitaju visinu pristojbi koje određuje upravitelj infrastrukture kako bi se zajamčilo da su pristojbe „usklađene s ovom Direktivom, uspostavljenim okvirom za izračun pristojbe i pravilima za njihovo ubiranje”; vidjeti članak 29. stavak 1. peti podstavak te direktive.

42 U točki 107. svojeg mišljenja (C-545/10, ECLI:EU:C:2012:791), nezavisni odvjetnik Jääskinen među ostalim je isticao jedinstvenost tijela predviđenog člankom 30. Direktive 2001/14. Sud je, s druge strane, samo tvrdio da „se članak 30. Direktive 2001/14/EZ treba tumačiti na način da upravne odluke koje donosi regulatorno tijelo mogu biti predmet isključivo sudskog nadzora”; vidjeti točku 104. presude od 11. srpnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-545/10, EU:C:2013:509).

očitovanjima pred Sudom. Naime, u tom je slučaju riječ bila o dodatnom upravnom nadzoru koji je u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14 provodilo ministarstvo prometa nad odlukama tijela koje je uspostavila predmetna država članica, a ne o sudskom nadzoru povodom pristojbi koje je odredio upravitelj infrastrukture u okviru svojih ugovornih odnosa sa željezničkim prijevoznikom.

63. Kao treće, smatram da se opasnosti za dosljednost i ujednačenost sustava ispitivanja pristojbi, koje su društvo DB Netz i Komisija istaknuli u očitovanjima pred sudom, ne bi trebale precijeniti.

64. Kao prvo, opasnost da usporedno pokretanje postupka pred regulatornim tijelom i građanskim sudom dovede do, prema Komisijinim riječima, „usporednog postojanja dvaju neusklađenih stupova odlučivanja” čini se malenom. Iz odgovorâ njemačke vlade na pisana pitanja Suda proizlazi naime da građanski sudovi ne smiju nadzirati konačne odluke regulatornog tijela i da zajedničko vijeće vrhovnih sudova u Njemačkoj postoji kako bi se isključile različite odluke upravnih i građanskih sudova. Kad je riječ o okolnosti na koju se pozvalo društvo DB Netz da se, u okviru tužbe na temelju članka 315. BGB-a, od građanskog suda može zahtijevati da, zajedno s regulatornim tijelom i upravnim sudom, tumači odredbe njemačkih propisa o željeznici, samo ću navesti da države članice u načelu imaju postupovnu neovisnost u pogledu odluke o tome koja su sudska tijela nadležna za tumačenje domaćeg nacionalnog prava, uključujući i akte donesene radi prenošenja prava Unije.

65. Kao drugo, čini mi se i da se mogućnost da se pregovori između upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika, radi mogućeg mirnog rješavanja spora, obave izvan ispitivanja koje provodi regulatorno tijelo, protivno odredbama članka 30. stavka 3. drugoj i trećoj rečenici Direktive 2001/14<sup>43</sup>, može jednostavno odbaciti. Naime, čak i pod pretpostavkom da su cilj tužbe na temelju članka 315. BGB-a koje se odnose na primjerenost pristojbi za korištenje željezničke mreže, uzimajući u obzir i zabranu predviđenu člankom 30. stavkom 3. spomenute direktive, pogodne za mirno rješavanje spora, kako bi se izbjegla oprečnost toj odredbi, dovoljno je pozvati to tijelo da tijekom pregovora između stranaka bude prisutno ili da ga se propisno obavijesti o njihovu tijeku, što bi trebalo dopustiti da učini sud koji odlučuje u tom postupku.

66. Naposljetku, kad je o riječ o argumentu o nedostatku specijaliziranih građanskih sudova u području zakonodavstva o željeznicama, samo ću istaknuti da se, za razliku od drugih direktiva u području upravljanja mrežama, Direktivom 2001/14 ne propisuje izričito da sud odgovoran za odlučivanje o žalbama protiv odlukâ regulatornog tijela raspolaže specifičnim tehničkim znanjima<sup>44</sup>. Eventualni nedostatak tih znanja ne može stoga sâm po sebi biti razlog koji opravdava odluku o nespojivosti ispitivanja primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a s Direktivom 2001/14 i, među ostalim, sa sustavom centraliziranog nadzora pristojbi za korištenje infrastrukture koji se uvodi predmetnom direktivom.

67. Kao četvrto i posljednje, smatram da nije moguće temeljiti argument za takvu nespojivost na članku 30. stavku 6. Direktive 2001/14, kojim se predviđa da odluke koje donese regulatorno tijelo podliježu sudskoj kontroli.

68. Naime, ta odredba samo zahtijeva da države članice uspostave mehanizam sudske zaštite protiv odluka regulatornog tijela i nije joj cilj uskladiti nacionalna pravila i prakse o primjenjivim sudskim postupcima u području ubiranja pristojbi za željezničku infrastrukturu. Stoga se na toj odredbi ne može temeljiti nikakva naznaka o prirodi i području primjene sudskog ispitivanja navedenih odluka

<sup>43</sup> Tom se odredbom predviđa da su „[p]regovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture koji se odnose na razinu infrastrukturnih pristojbi dozvoljeni [...] samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo intervenira ako postoji vjerojatnost da su pregovori u suprotnosti sa zahtjevima ove Direktive”.

<sup>44</sup> Vidjeti, među ostalim, članak 4. stavak 1. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.).

koje mora provesti nacionalni sud<sup>45</sup>, a koja je, u njemačkom pravu, povjerena upravnim sudovima. Jednako tako, nije dopušteno isključivo na temelju te odredbe zaključiti o nedopuštenosti u kontekstu Direktive 2001/14 svih sudskih ispitivanja infrastrukturnih pristojbi provedenih izvan predmetnog mehanizma zaštite.

69. S tim u vezi, ističem da iz odgovorâ njemačke vlade na pisana pitanja koja je postavio Sud proizlazi da sudska praksa priznaje ispitivanje primjerenosti pred građanskim sudovima na temelju članka 315. BGB-a i u drugim reguliranim sektorima, primjerice energetsom, ako je reguliranom poduzetniku prepuštena margina prosudbe u području utvrđivanja pristojbi.

## **2. Ispitivanje primjerenosti na temelju članka 315. BGB-a i obveza upravitelja infrastrukture da željezničkim prijevoznicima zajamči nediskriminacijski pristup mreži**

70. Na temelju članka 4. stavka 5. Direktive 2001/14 upravitelj infrastrukture dužan je osigurati da primjena programa ubiranja pristojbi „rezultira jednakim i nediskriminirajućim pristojbama za različite željezničke prijevoznike koji pružaju usluge jednake prirode na sličnim dijelovima tržišta [...]”.

71. Sud koji je uputio zahtjev, društvo DB Netz i Komisija sumnjaju da su poštovanje takve obveze i, općenitije, održavanje nediskriminirajućih uvjeta korištenja mreže usklađeni s ispitivanjem primjerenosti pristojbi provedenim na temelju članka 315. BGB-a.

72. Nediskriminirajući pristup željezničkim infrastrukturama i njihovo korištenje bez sumnje je jedan od osnovnih ciljeva Direktive 2001/14<sup>46</sup>, koji ta direktiva nastoji postići, s jedne strane, nalaganjem upravitelju infrastrukture specifičnih obveza u području informiranja poduzetnika te izrade i primjene pravila o ubiranju pristojbi i naplati te, s druge strane, povjeravanjem regulatornom tijelu, uspostavljenom na temelju njezina članka 30., zadaće nadzora poštovanja tih obveza, po službenoj dužnosti ili na zahtjev poduzetnika koji smatra da se prema njemu postupilo na diskriminirajući način.

73. Stoga, ako se pokaže da se ispitivanjem pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture koje provodi građanski sud na temelju članka 315. BGB-a može ugroziti ostvarivanje takvog cilja, valjalo bi zaključiti da je to ispitivanje nespojivo s Direktivom 2001/14.

74. Međutim, smatram sam da to nije tako.

75. Kao i presude koje izriče građanski sud u skladu s člankom 315. BGB-a, odluke regulatornog tijela donesene na temelju prigovora podnositelja zahtjeva, u načelu se donose pozivanjem na određeni slučaj<sup>47</sup> te, u skladu s člankom 30. stavkom 5. drugim podstavkom Direktive 2001/14 proizvode učinke *inter partes* („obvezuj[u] sve stranke obuhvaćene tom odlukom”).

76. Točno je da, kad se za tim ukaže potreba, odnosno kako bi se izbjegla nepodudarnost u visini pristojbi koja bi prouzročila diskriminaciju, te odluke mogu sadržavati naloge upućene upravitelju infrastrukture da izmijeni uvjete korištenja mreže za sve korisnike, a ne samo za poduzetnika koji je podnio prigovor, dok građanski sud pred kojim je pokrenut postupak u okviru tužbe na temelju članka 315. BGB-a ne može izdati takav nalog.

45 Vidjeti po analogiji presudu od 13. listopada 2016. Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, t. 22.), te t. 48. mojeg mišljenja u predmetu Koninklijke KPN i dr. (C-28/15, EU:C:2016:310).

46 Vidjeti među ostalim uvodne izjave 5. i 11. Direktive 2001/14.

47 S tim u vezi ističem da, u svojim odgovorima na pisana pitanja koja je postavio Sud, njemačka vlada objašnjava da je, u skladu s ustaljenom sudsom praksom Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka), regulatornom tijelu, a stoga i upravnim sudovima zabranjeno odlučivati o pojedinačnoj primjeni uvjeta korištenja u okviru bilateralnih odnosa između podnositelja zahtjeva i upravitelja željezničke mreže, i da se odluke tog tijela uvijek primjenjuju na sve korisnike.

77. Međutim, protivno tvrdnjama društva DB Netz i Komisije, ne vidim većih prigovora tome da regulatorno tijelo eventualno donese takav nalog u okviru svojih nadzornih funkcija slijedom odluke građanskog suda, koja se mora prenijeti i na ostale korisnike, osobito kada upravitelj mreže koji podliježe obvezi da zajamči nediskriminirajuće postupanje poduzetnikâ koji imaju pristup infrastrukturi i koji je bio stranka u postupku pred tim sudom, to samoinicijativno ne učini.

78. Nadalje ističem da, u slučaju da odluka donesena na temelju članka 315. BGB-a prouzroči diskriminaciju poduzetnikâ koji se nalaze u jednakoj situaciji kao što je ona poduzetnika koji je pokrenuo postupak pred građanskim sudom, ti bi poduzetnici, u skladu s člankom 30. stavkom 2. Direktive 2001/14, bili ovlašteni podnijeti prigovor regulatornom tijelu kako bi se na njih primijenio isti postupak utvrđivanja visine pristojbi.

79. Ti različiti mehanizmi, odnosno inicijativa upravitelja infrastrukture, intervencija po službenoj dužnosti regulatornog tijela i pokretanje postupka pred tim tijelom poduzetnika koji smatra da je žrtva diskriminacije, trebali bi omogućiti da se visina pristojbi za sve predmetne korisnike prilagodi u prihvatljivim rokovima, kad se za tim ukaže potreba na temelju odluke građanskog suda.

80. Nadalje, s obzirom na to da se tužba na temelju članka 315. BGB-a, kao što je prethodno navedeno, uglavnom upotrebljava kako bi se zahtijevao povrat već podmirenih tražbina, koje možda više nisu primjenjive, moguće je pretpostaviti da se takav zahtjev za prilagodbu vjerojatno neće sustavno pojavljivati. Kad se odluka građanskog suda odnosi samo na prošlost, pravni lijek predviđen člankom 315. BGB-a za povrat preplaćenih iznosa u načelu ostaje dostupan svim poduzetnicima na koje su se primjenjivale iste pristojbe koje su proglašene neprimjerenima.

### 3. Međuzaključak

81. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da se članku 4. stavku 5. i članku 30. Direktive 2001/14 ne protivi ispitivanje poput onog koje provode njemački građanski sudovi na temelju članka 315. BGB-a u pogledu primjerenosti pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture i koje jednostrano određuje upravitelj te infrastrukture u okviru svojih ugovornih odnosa sa željezničkim prijevoznikom, niti eventualnom utvrđivanju *ex aequo et bono* iznosa tih pristojbi koji provode navedeni sudovi.

### III – Zaključak

82. Na temelju svih prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu), preispitana zajedno, odgovori tako da se odredbama Direktive 2001/14, a osobito njezina članka 4. stavka 5., članka 6. stavka 1. i članka 8. stavka 1. o infrastrukturnim pristojbama, te članka 30. o ovlastima regulatornog tijela ne protivi ispitivanje poput onog koje provode njemački građanski sudovi na temelju članka 315. BGB-a u pogledu primjerenosti pristojbi povezanih s korištenjem željezničke infrastrukture i koje jednostrano određuje upravitelj te infrastrukture u okviru svojih ugovornih odnosa sa željezničkim prijevoznikom, niti eventualnom utvrđivanju *ex aequo et bono* iznosa tih pristojbi koji provode predmetni sudovi. Nacionalni sudovi od kojih se zahtijeva da provedu takvo ispitivanje i takvo utvrđivanje dužni su, međutim, u svojoj prosudbi uzeti u obzir kriterije ubiranja pristojbi navedene u člancima 7. do 12. navedene direktive, kao i ciljeve koji se njome žele postići, te osigurati da se zadrži korisni učinak njezinih odredbi.