

**Predmet C-721/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

30. prosinca 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Kammergericht Berlin (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

10. prosinca 2020.

**Tuženik i žalitelj:**

DB Station & Service AG

**Tužitelj i druga stranka u žalbenom postupku:**

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

**Predmet glavnog postupka**

Željeznički prijevoz – Direktiva 2001/14/EZ – Pristojba za korištenje željezničkih stajališta – Nadležnost građanskih sudova za preispitivanje visine pristojbi za korištenje prema mjerilima iz članka 102. UFEU-a i/ili nacionalnog prava o zabranjenim sporazumima

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije, članak 267. prva rečenica točka (b) UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Je li u skladu s Direktivom 2001/14/EZ, osobito s odredbama o neovisnosti uprave infrastrukturnog poduzeća (članak 4.), načelima utvrđivanja pristojbe (članci 7. do 12.) i zadaćama regulatornog tijela (članak 30.), to da nacionalni građanski sudovi u pojedinačnom slučaju i neovisno o nadzoru

regulatornog tijela preispituju visinu zahtijevanih pristojbi prema mjerilima iz članka 102. UFEU-a i/ili nacionalnog prava o zabranjenim sporazumima?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: je li nadzor zlouporabe koji provode nacionalni građanski sudovi prema mjerilima članka 102. UFEU-a i/ili nacionalnog prava o zabranjenim sporazumima dopušten i nužan čak i ako željeznički prijevoznici imaju mogućnost da preispitivanje primjerenosti plaćenih pristojbi postignu putem nadležnog regulatornog tijela? Moraju li nacionalni sudovi pričekati odgovarajuću odluku regulatornog tijela i, ako se ona pobija pred sudom, eventualno pričekati pravomoćnost sudske odluke?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Članak 102. UFEU-a

Direktiva 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 (SL 2001, L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.)

### **Navedene nacionalne odredbe**

Allgemeines Eisenbahngesetz (Opći zakon o željeznicama, u daljnjem tekstu: AEG) u verziji trećeg Gesetza zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (Zakon o izmjenama propisa koji se odnose na željeznice) od 27. travnja 2005. (BGBl. I 2005., str. 11389) važećoj od 30. travnja 2005. do 1. rujna 2016., osobito članci 14.b, 14.d, 14.e, 14.f

### **Kratak prikaz činjenica i postupka**

1. Tuženo društvo DB Station & Service AG, društvo kćer društva Deutsche Bahn AG, poduzeće je koje upravlja željezničkom infrastrukturom u smislu članka 2. stavka 1. Allgemeines Eisenbahngesetza (Opći zakon o željeznicama, u daljnjem tekstu: AEG). To društvo održava oko 5.400 kolodvora (stajališta) u Njemačkoj. Tužitelj je željeznički prijevoznik i koristi stajališta tuženika u okviru željezničkog prijevoza putnika. Stranke se spore oko visine pristojbe koja se za to plaća.
2. Tuženik sa željezničkim prijevoznicima koji žele koristiti raspoloživu infrastrukturu zaključuje okvirne ugovore o korištenju stajališta. U tim se ugovorima tuženik u pogledu visine pristojbe za korištenje poziva na svoje važeće Stationspreislste (Sustav cijena za stajališta, u daljnjem tekstu: SPS). Korištenje pojedinačnih kolodvora uređeno je posebnim ugovorima o korištenju stajališta. Od 1. siječnja 2005. tuženik je uveo novi tzv. „Preissystem 2005” (Sustav cijena za 2005., u daljnjem tekstu: SPS 05) umjesto prvotno važećeg „Preissystem 1999” (Sustav cijena za 1999., u daljnjem tekstu: SPS 99). S tim u skladu cijene su

paušalno određene u skladu s određenim cjenovnim kategorijama i za svaku od saveznih pokrajina. Tužitelj, za kojeg je novi sustav rezultirao povećanjem cijena, plaćao je uvećane iznose od 1. siječnja 2005. samo uz pridržaj.

- 3 Rješenjem od 10. prosinca 2009. Bundesnetzagentur (Savezna agencija za mreže) kao nadležno regulatorno tijelo proglasila je SPS 05 s učinkom od 1. svibnja 2010. ništavim. Tuženik je to rješenje pobijao; odluka upravnog suda o meritumu do danas nije donesena.
- 4 Tužitelj svojim tužbama podnesenim Landgerichtu Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka) zahtijeva povrat plaćenih pristojbi za korištenje stajališta za razdoblje od studenoga 2006. do prosinca 2010. u dijelu u kojem plaćene pristojbe premašuju pristojbe prema SPS-u 99. Landgericht (Zemaljski sud) je prihvatio te tužbe osim u jednom dijelu zahtjeva koji se odnosi na kamate. Kao obrazloženje taj je sud u skladu s tadašnjom sudskom praksom Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud, Njemačka) naveo da pristojbe koje tuženik zahtijeva podliježu nadzoru pravičnosti u skladu s člankom 315. BGB-a ([Bürgerliches Gesetzbuch] Građanski zakonik, u daljnjem tekstu: BGB). Budući da određivanje cijena u skladu s SPS-om 05 prema tom nadzoru pravičnosti nije održivo, tuženik je prema načelima stjecanja bez osnove obavezan vratiti odgovarajuće iznose. Tuženik svojim žalbama osporava te navode, a tužitelj to čini protužalbama, čime obje stranke ostaju kod svojih prvostupanjskih zahtjeva.
- 5 U međuvremenu je Sud Europske unije u okviru postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku u sličnom sporu odlučio da redovni sudovi ne mogu nadzirati pravičnost pristojbi za trase neovisno o nadzoru koji provodi nadležno regulatorno tijelo (Sud, presuda od 9. studenoga 2017. – C-489/15 – CTL Logistics).
- 6 Potom je Bundesnetzagentur (Savezna agencija za mreže) odlukom od 11. listopada 2019. kao neosnovane odbila zahtjeve različitih željezničkih prijevoznika za naknadno preispitivanje pristojbi zahtijevanih na temelju SPS-a 05. Ta je odluka, međutim, pobijena. Postupak povodom tužbe trenutno se vodi pred Verwaltungsgerichtom Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka).

### **Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 7 Prije odluke o žalbama stranaka čini se svrsishodnim prekinuti postupak i u skladu s člankom 267. UFEU-a pribaviti prethodnu odluku Suda Europske unije o pitanjima postavljenim u predmetnoj izreci jer odluka o meritumu ovisi o odgovoru na navedena prethodna pitanja.
- 8 Postupak koji se pred Bundesnetzagenturom (Savezna agencija za mreže) vodi u svrhu naknadnog preispitivanja pristojbi za stajališta koje tuženik zahtijeva na temelju SPS-a 05 još uvijek nije pravomoćno okončan. No, s obzirom na dosadašnje trajanje postupka ipak se više ne čini razumnim prvo čekati okončanje postupka pred upravnim sudom, koji će vjerojatno trajati još nekoliko godina, kako bi se u slučaju potvrde odluke Bundesnetzagentura (Savezna agencija za

mreže) tek tada pribavila prethodna odluka Suda Europske unije o prethodnim pitanjima.

- 9 U predmetnom se slučaju još uvijek primjenjuje Direktiva 2001/14/EZ, koja je stavljena izvan snage člankom 65. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL L 343 od 14. prosinca 2012. str. 32. i sljedeće) kojom su zamijenjene, u bitnome sadržajno jednake, odredbe predmetne direktive. Naime, tužitelj zahtijeva povrat pristojbi koje je platio tuženiku u razdoblju do prosinca 2010. U tom je razdoblju na snazi još bila Direktiva 2001/14/EZ. Međutim, treba smatrati da se odgovor Suda Europske unije na prethodna pitanja automatski može prenijeti na Direktivu 2012/34/EU.
- 10 Ubiranje pristojbi za korištenje kolodvora o kojem je ovdje riječ spada i u materijalno područje primjene Direktive 2001/14/EZ. U toj direktivi, za razliku od kasnije donesene Direktive 2012/34/EU, nema sveobuhvatne odredbe o nediskriminirajućem pristupu uslužnim objektima. Međutim, putnički kolodvori spomenuti su u Prilogu II. točki 2. (a) Direktive 2001/14/EZ, na koji se izričito odnosi zabrana diskriminacije iz članka 5. stavka 1. Direktive 2001/14/EZ. Nadalje, smisao i svrha Direktive nalazu uključivanje korištenja putničkih kolodvora u područje primjene te direktive. Za željezničkog prijevoznika nije dovoljno da mu se trase samo dodijele bez diskriminacije ako se ta dodjela ne upotpuni adekvatnim pristupom objektima koji su, poput putničkih kolodvora, neophodni za učinkovito korištenje željezničkih puteva.
- 11 Odluka o meritumu ovisi o odgovoru na prethodna pitanja. U slučaju da bi se na prvo prethodno pitanje trebalo odgovoriti niječno, tužbe bi mogle biti bez uspjeha već zato što građanski sudovi ne bi mogli preispitivati primjerenost pristojbi za korištenje koje tuženik zahtijeva. O odgovoru na drugo pitanje ovisi hoće li se prije odluke o žalbama tuženika prvo morati pričekati pravomoćnost odluke Bundesnetzagentur (Savezna agencija za mreže) od 11. listopada 2019. (vidjeti točku 6. ovog zahtjeva).
- 12 Sud Europske unije do sada još nije odlučio o navedenim prethodnim pitanjima. Svojom presudom od 9. studenoga 2017. (C-489/15 – CTL Logistics) Sud Europske unije samo je utvrdio da odredba članka 315 BGB-a kojom se predviđa da redovni sudovi nadziru pravičnost kao što je do tada bila praksa njemačkih građanskih sudova nije u skladu s odredbama Direktive. Međutim, Sud se u navedenoj odluci nije očitovao o tome jesu li nacionalni sudovi u pojedinačnom slučaju i neovisno o nadzoru koji provodi regulatorno tijelo ovlašteni i obvezni preispitati visinu pristojbi za korištenje prema mjerilima iz članka 102. UFEU-a i/ili nacionalnog prava o zabranjenim sporazumima.
- 13 Prethodni postupak nije suvišan i stoga što iako Sud Europske unije na prethodna pitanja doduše još nije odgovorio, pravilna primjena prava Unije u smislu tzv. *acte clair* toliko se očito nameće da više nema mjesta razumnoj sumnji u pravilnu odluku o postavljenim pitanjima. U skladu sa sudskom praksom Europskog suda,

potvrđivanje *acte clair* zahtijeva da je nacionalni sud ne samo uvjeren u pravilno tumačenje prava Unije, nego da je, osim toga, uvjeren i u to da se pravilna odluka jednako nameće i svim sudovima drugih država članica kao i Sudu Europske unije (Sud, presuda od 6. listopada 1982-283/81 – CILFIT).

- 14 Kako u sudskoj praksi njemačkih građanskih sudova, tako su se i u literaturi njemačkog govornog područja nakon presude Suda od 9. studenoga 2017. (C-489/15 – CTL Logistics) zastupala različita shvaćanja o dosegu posljedica koje se trebaju izvući iz te presude.
- 15 Prema shvaćanju suda pred kojim se vodi postupak, bolji razlozi govore u prilog obvezi prenošenja načela koja je Sud Europske unije utvrdio u svojoj odluci CTL Logistics i na nadzor zlouporabe iz područja prava o zabranjenim sporazumima, čime bi bilo isključeno preispitivanje korištenja pristojbi koje provode nacionalni građanski sudovi neovisno o nadzoru koji provodi nadležno regulatorno tijelo.
- 16 Sud Europske unije u svojoj je presudi CTL Logistic (presuda od 9. studenoga 2017. – C-489/15) nesukladnost nadzora pravičnosti koji provode građanski sudovi u skladu s člankom 315. BGB-a s materijalnim i postupovnim zahtjevima iz Direktive 2001/14/EZ obrazložio kako se navodi u nastavku.
- 17 Prvo, nadzor pravičnosti pristojbi za korištenje koji se, kao što je predviđeno člankom 315. BGB-a, temelji na konkretnim okolnostima dotičnog ugovornog odnosa, ne može se dovesti u sklad s načelom zabrane diskriminacije koje je utvrđeno Direktivom 2001/14/EZ i načelom jednakog postupanja (točke 69. do 76.).
- 18 Drugo, odgovarajući nadzor pravičnosti ima za posljedicu da upravitelj infrastrukture gubi diskrecijsko pravo određivanja pristojbe za korištenje koje članak 4. stavak 1. Direktive 2001/14/EZ ciljano omogućava kako bi ga potaknuo na optimalno korištenje objekata. To ujedno predstavlja i zadiranje u neovisnost uprave upravitelja infrastrukture koja se prema Direktivi mora osigurati (točke 77. do 83.).
- 19 Treće, nadzor pravičnosti koji provode građanski sudovi nije u skladu s kriterijima za ocjenu prema regulatornom pravu. Ako bi građanski sudovi te kriterije ipak uzeli u obzir i izravno primijenili propise o željeznicama, time bi zadirali u isključivu nadležnost regulatornog tijela u skladu s člankom 30. Direktive 2001/14/EZ (točke 84. do 87.).
- 20 Četvrto, Sud Europske unije ističe „u praksi nesavladivu poteškoću” regulatornog tijela da različite pojedinačne sudske odluke različitih građanskih sudova po mogućnosti odmah poveže u nediskriminatorni sustav. Do donošenja odluke vrhovnog suda neizbježno bi došlo do diskriminacije među željezničkim prijevoznicima koji su pokrenuli postupak pred sudom i onih koji su od toga odustali. Na pravomoćne odluke građanskih sudova regulatorno tijelo moralo bi tada reagirati prilagodbom pristojbi što bi pak dovelo do nedopuštenog zadiranja u

diskrecijsko pravo upravitelja infrastrukture kao i do nedopuštenog miješanja u isključivu nadležnost regulatornog tijela (točke 88. do 93.).

- 21 Peto, nadzor pravičnosti koji provode građanski sudovi, ukinuo bi učinak *erga omnes* odluke regulatornog tijela, odnosno obvezujuću narav tih odluka za sve njima obuhvaćene stranke iz željezničkog sektora. Učinak građanskopravne presude kojom se izriče obveza na povrat preplaćenih pristojbi ostaje nužno ograničena na stranke spora. Time bi stranka koja je uspjela u sporu ujedno bila u prednosti i prema drugim željezničkim prijevoznicima što bi ugrozilo cilj Direktive koji se sastoji u osiguravanju poštenog tržišnog natjecanja (točke 94. do 97.).
- 22 Šesto, u građanskom postupku moguće je sklapanje nagodbe, a da pritom nije potrebno sudjelovanje regulatornog tijela. To nije u skladu s člankom 30. stavkom 3. drugom i trećom rečenicom Direktive 2001/14/EZ prema kojima se pregovori stranaka moraju odvijati pod nadzorom regulatornog tijela koje mora intervenirati ako postoji vjerojatnost da su pregovori u suprotnosti sa zahtjevima ove Direktive (točke 98. i 99.).
- 23 Sedmo, nadzor pravičnosti koji provode građanski sudovi naposljetku nije u skladu s ciljem Direktive 2001/14/EZ da se upravitelje potakne da optimalno iskoriste svoju infrastrukturu (točke 100. do 102.).
- 24 Argumenti koje Sud Europske unije navodi osporavajući nadzor pravičnosti koji provode građanski sudovi mogu se bez bitnih ograničenja prenijeti i na ispitivanje pristojbi za korištenje prema pravu o zabranjenim sporazumima. To se osobito odnosi na odlučujući aspekt, odnosno na time izazvanu opasnost da odluke različitih građanskih sudova koje se donesu u pojedinačnom slučaju i neovisno o nadzoru koji provodi regulatorno tijelo na kraju mogu dovesti do toga da različiti željeznički prijevoznici za korištenje istih usluga moraju platiti različite pristojbe. To bi ujedno dovelo do potpuno suprotnog učinka od onog koji se želi postići ključnim ciljem Direktive 2001/14/EZ prema kojem treba osigurati nediskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi i tako omogućiti pošteno tržišno natjecanje u pružanju usluga željezničkog prijevoza (vidjeti u tom pogledu uvodne izjave 5., 11. i 16.). Zadiranje u isključivu nadležnost regulatornog tijela i time izazvane u praksi gotovo nerješive poteškoće bilo bi identično. Sve navedeno ide u prilog tomu da se treba smatrati kako nadzor zlouporabe prema pravu o zabranjenim sporazumima koji u pojedinačnom slučaju provode nacionalni sudovi isto tako nije u skladu s odredbama Direktive 2001/14/EZ.
- 25 Senat (sudsko vijeće) se isto tako ne može prikloniti ni stajalištu koje zastupa Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud), a prema kojem bi drukčija ocjena trebala biti nužna zato što u slučaju članka 102. UFEU-a, za razliku od članka 315. BGB-a, nije riječ o nacionalnom pravu, nego o odredbi primarnog prava Unije i time odredbi koja je nadređena odredbama Direktive 2001/14/EZ. Točno je da se članak 102. UFEU-a kao odredba primarnog prava Unije izravno primjenjuje u svim državama članicama Unije. Isto je tako točno da su nacionalni

sudovi zbog toga dužni članak 102. UFEU-a izravno primijeniti (vidjeti u tom pogledu presudu Suda od 30. siječnja 1974., predmet 127/73 – BRT/SABAM, Zb. 1974., 51., točke 15.-17.).

- 26 Međutim, Sud Europske unije do sada nije odlučivao o tome vrijedi li to i ako određivanje pristojbi nadzire regulatorno tijelo čije odluke isto tako podliježu sudskom preispitivanju. Nešto drugo osobito ne proizlazi ni iz presude Suda u predmetu Telefónica. U toj je presudi Sud uputio na činjenicu da intervencija Komisije Europske unije prema članku 102. UFEU-a ne zahtijeva prethodno preispitivanje mjera od strane nacionalnog regulatornog tijela (presuda od 10. srpnja 2014. – C-295/12). Međutim, to se utvrđenje ne može prenijeti na činjenično stanje o kojem je riječ u ovom predmetu. Naime, za razliku od preispitivanja pristojbi koje provode građanski sudovi u pojedinačnom slučaju, kada Europska komisija primjenjuje članak 102. UFEU-a ne postoji opasnost od velikog broja eventualno različitih sudskih odluka, niti se time otvara mogućnost neusklađenih pravnih putova. Štoviše, odluke Europske komisije podliježu preispitivanju pred Sudom Europske unije, čime je u pojedinačnom slučaju osigurana ujednačena primjena.
- 27 Isto se tako ne čini prihvatljivim ni drugo pravno stajalište koje je naveo Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud), a prema kojem je opravdana različita pravna ocjena nadzora pravičnosti prema članku 315. BGB-a, s jedne strane, i nadzora zlouporabe prema pravu o zabranjenim sporazumima, s druge strane, jer se potonja odnosi isključivo na prethodno razdoblje te već zbog toga ne može doći u sukob s regulatornim pravom. Točno je da se u slučaju skrivljene povrede članka 102. UFEU-a u skladu s člankom 33. stavkom 1. i člankom 33.a stavkom 1. GWB-a ([Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen,] Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, u daljnjem tekstu: GWB) može zahtijevati naknada štete za prethodna razdoblja. Međutim, povreda članka 102. UFEU-a ujedno rezultira time da su odgovarajući pravni poslovi u skladu s člankom 134. BGB-a (eventualno i samo djelomično) ništavi, što se može utvrditi tužbom na utvrđenje (članak 256. ZPO-a [Zivilprozessordnung] (Zakon o građanskom postupku)) pa i s budućim učinkom. U konačnici, osoba povrijeđena u slučaju povrede članka 102. UFEU-a u skladu s člankom 33. stavkom 1. GWB-a ima pravo zahtijevati otklanjanje i prestanak povrede što je isto tako usmjereno na budućnost. Osim toga, i neovisno o tome, uopće se ne čini isključenim, nego baš očitim, da bi pošteno tržišno natjecanje pri pružanju usluga željezničkog prijevoza bilo narušeno i ako bi pojedini željeznički prijevoznici povrat već plaćenih pristojbi dobili naknadno u obliku naknade štete, što pak ne bi bilo u skladu s ciljem Direktive 2001/14/EZ.
- 28 Naposljetku, nije uvjerljivo ni shvaćanje Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) prema kojem regulatorno tijelo u skladu s člankom 30. stavkom 3. Direktive 2001/14/EZ nije ovlašteno na preispitivanje već plaćenih pristojbi. U svrhu obrazloženja tog tumačenja, Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) se poziva samo na mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija od 24. studenoga 2016. u predmetu C-489/15 – CTL Logistics (vidjeti točku 58. navedenog mišljenja) s kojim se, međutim, Sud Europske unije u svojoj presudi od 9. studenoga 2017.

upravo nije složio. Europska komisija u svojem je prethodnom očitovanju od 23. prosinca 2015., kojem se Sud Europske unije, međutim, bar što se tiče zaključka priklonio, eksplicitno zauzela suprotno stajalište (vidjeti točku 19. i sljedeću tog očitovanja). Iz teksta odredbe i uvodnih izjava predmetne Direktive isto se tako ne mogu izvesti nikakve uvjerljive naznake koje bi upućivale na tumačenje koje zastupa Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud). U konačnici je i u ovom slučaju riječ o pitanju o kojem mora odlučiti Sud Europske unije koji je jedini pozvan obvezujuće tumačiti pravo Unije.

RADNI DOKUMENT