

Zadeva C-721/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

30. december 2020

Predložitveno sodišče:

Kammergericht Berlin (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

10. december 2020

Tožena stranka in pritožnica:

DB Station & Service AG

Tožeča stranka in nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

Predmet postopka v glavni stvari

Železniški promet – Direktiva 2001/14/ES – Uporabnina za postaje – Pristojnost civilnih sodišč za preverjanje višine uporabnin na podlagi meril člena 102 PDEU in/ali nacionalne konkurenčne zakonodaje

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, člen 267, prvi stavek, točka (b), PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je združljivo z Direktivo 2001/14/ES, zlasti njenimi določbami o neodvisnosti upravljanja upravljavca infrastrukture (člen 4), načelih za določanje uporabnin (členi od 7 do 12) in nalogah regulatornega organa (člen 30), če nacionalna civilna sodišča za vsak primer posebej in neodvisno od nadzora regulatornega organa preverjajo višino zaračunanih uporabnin na podlagi meril člena 102 PDEU in/ali nacionalne konkurenčne zakonodaje?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je preverjanje zlorabe, ki ga opravljajo nacionalna civilna sodišča na podlagi meril člena 102 PDEU in/ali nacionalne konkurenčne zakonodaje, dopustno in potrebno tudi, če lahko prevozniki v železniškem prometu preverjanje primernosti plačanih uporabnin zahtevajo od pristojnega regulatornega organa? Ali morajo nacionalna civilna sodišča počakati na ustrezno odločitev regulatornega organa in, če se ta izpodbija pred sodiščem, po potrebi na njeno dokončnost?

Navedene določbe prava Skupnosti

Člen 102 PDEU

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404)

Navedene nacionalne določbe

Allgemeines Eisenbahngesetz (splošni zakon o železniškem prometu, v nadaljevanju: AEG) v različici tretjega Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (zakon o spremembi železniške zakonodaje) z dne 27. aprila 2005 (BGBl. I 2005, str. 11389), ki je veljala od 30. aprila 2005 do 1. septembra 2016, zlasti členi 14b, 14d, 14e, 14f

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožena družba DB Station & Service AG, hčerinska družba družbe Deutsche Bahn AG, je upravljavka železniške infrastrukture v smislu člena 2(1) Allgemeines Eisenbahngesetz (splošni zakon o železniškem prometu, v nadaljevanju: AEG). V Nemčiji vzdržuje približno 5400 železniških postaj (prometnih postaj). Tožeča stranka je upravljavka prevoznika v železniškem prometu in v okviru primestnega železniškega potniškega prometa uporablja prometne postaje tožene stranke. Predmet spora med strankama je višina uporabnine za to.
- 2 Tožena stranka z vsakim prevoznikom v železniškem prometu, ki želi uporabljati njeno infrastrukturo, sklene okvirno pogodbo o uporabi postaj. V njej se v zvezi z višino uporabnin sklicuje na svoj veljavni cenik za uporabo postaj (sistem cen za postaje, v nadaljevanju: SPS). Primeri posamične uporabe železniških postaj se uredijo z ločenimi pogodbami o uporabi postaj. Tožena stranka je 1. januarja 2005 uvedla nov tako imenovani „sistem cen 2005“ (SPS 05), ki je nadomestil prvotno veljaven „sistem cen 1999“ (SPS 99). Z njim je določila pavšalne cene, odvisne od cenovnih kategorij in zvezne dežele. Tožeča stranka, ki je morala zaradi

novega sistema plačevati višjo ceno, je te višje zneske od 1. januarja 2005 plačevala le še s pridržkom.

- 3 Bundesnetzagentur (zvezna agencija za omrežja, Nemčija) kot pristojni regulatorni organ je z odločbo z dne 10. decembra 2009 SPS 05 z učinkom od 1. maja 2010 razglasila za neveljaven. Tožena stranka je zoper to odločbo vložila pritožbo; odločitve upravnega sodišča v glavni stvari še ni.
- 4 Tožeča stranka s tožbami, ki jih je vložila pri Landgericht Berlin (deželno sodišče v Berlinu, Nemčija), zahteva vračilo deleža uporabnin za postaje, ki jih je plačala za obdobje od novembra leta 2006 do decembra leta 2010, ki presega uporabnine, ki so se zaračunavale na podlagi SPS 99. Landgericht (deželno sodišče) je vsem tožbam – razen v delu zahtevka, ki se nanaša na plačilo obresti – ugodilo. V obrazložitvev je v skladu s takratno sodno prakso Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče, Nemčija) navedlo, da je treba za uporabnine, ki jih zaračunava tožena stranka, opraviti preverjanje pravičnosti na podlagi člena 315 BGB. Ker naj določanje cen na podlagi SPS 05 ne bi vzdržalo tega preverjanja pravičnosti, naj bi bila tožena stranka na podlagi načel neupravičene obogatitve zavezana vrniti ustrezne zneske. Zoper te sodbe je tožena stranka vložila pritožbe, tožeča stranka pa nasprotno pritožbe, s katerimi obe stranki vztrajata pri svojih prvostopenjskih zahtevkih.
- 5 V vmesnem obdobju je Sodišče Evropske unije v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe v podobnem sporu razsodilo, da redna sodišča ne smejo opravljati preverjanja pravičnosti uporabnin za vlakovne poti neodvisno od nadzora pristojnega regulatornega organa (sodba Sodišča EU z dne 9. novembra 2017, C-489/15, CTL Logistics).
- 6 Medtem je zvezna agencija za omrežja s sklepom z dne 11. oktobra 2019 predloge različnih prevoznikov v železniškem prometu za naknadno preverjanje uporabnin, zaračunanih na podlagi SPS 05, zavrgla kot nedopustne. Vendar se je ta sklep izpodbijal. Tožbo obravnava Verwaltungsgericht Köln (upravno sodišče v Kölnu, Nemčija).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Pred odločitvijo o pravnih sredstvih strank se zdi smiselno prekiniti postopek in Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 PDEU predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe o vprašanjih iz izreka, ker je vsebinska odločitev odvisna od odgovorov na vprašanja za predhodno odločanje.
- 8 Postopek pred zvezno agencijo za omrežja za naknadno preverjanje uporabnin za postaje, ki jih je tožena stranka zaračunala na podlagi SPS 05, sicer še ni pravnomočno končan. Kljub temu se glede na dosedanje trajanje postopka ne zdi več sprejemljivo najprej počakati na zaključek postopka pred upravnim sodiščem, ki bo domnevno trajal še nekaj let, da bi se – v primeru potrditve odločitve zvezne

agencije za omrežja – Sodišču Evropske unije šele takrat predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe o vprašanjih za predhodno odločanje.

- 9 Direktiva 2001/14/ES, ki je bila razveljavljena s členom 65 Direktive 2012/34/EU z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32) in nadomeščena z določbami te direktive, ki so v bistvenem vsebinsko enake, se še uporablja za obravnavani primer. Tožeča stranka namreč zahteva vračilo uporabnin, ki jih je toženi stranki plačala v obdobju do decembra leta 2010. Direktiva 2001/14/ES je v tem obdobju še veljala. Vendar je treba šteti, da bo odgovor Sodišča Evropske unije na vprašnji za predhodno odločanje mogoče *ipso iure* uporabiti tudi za Direktivo 2012/34/EU.
- 10 Obravnavana naložitev uporabnin za uporabo železniških postaj spada tudi na stvarno področje uporabe Direktive 2001/14/ES. Sicer v njej – za razliko od pozneje sprejete Direktive 2012/34/EU – ni izčrpne ureditve nediskriminatornega dostopa do objektov. Vendar so potniške postaje omenjene v Prilogi II, točka 2(a), k Direktivi 2001/14/ES, na katero se izrecno nanaša prepoved diskriminacije iz člena 5(1) Direktive 2001/14/ES. Poleg tega je treba uporabo potniških postaj vključiti na področje uporabe te direktive zaradi njenega smisla in namena. Zgolj nediskriminatorno dodeljevanje vlakovnih poti za prevoznika v železniškem prometu ne zadostuje, če ni dopolnjeno s primernim dostopom do objektov, ki so – kot potniške postaje – nujno potrebni za učinkovito uporabo vlakovnih poti.
- 11 Vsebinska odločitev je odvisna od odgovorov na vprašnji za predhodno odločanje. Če bi bilo treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti nikalno, tožbe ne bi mogle biti uspešne že zato, ker civilna sodišča ne bi mogla naknadno preverjati primernosti uporabnin, ki jih je zaračunala tožena stranka. Od odgovora na drugo vprašanje za predhodno odločanje je odvisno, ali je treba pred odločitvijo o pravnih sredstvih tožene stranke najprej počakati na dokončnost sklepa zvezne agencije za omrežja z dne 11. oktobra 2019 (glej točko 6 zgoraj).
- 12 Sodišče Evropske unije o zadevnih vprašanjih za predhodno odločanje še ni odločalo. S sodbo z dne 9. novembra 2017 (C-489/15, CTL Logistics) je zgolj ugotovilo, da preverjanje pravičnosti na podlagi člena 315 BGB (civilni zakonik), kot so ga do takrat opravljala nemška civilna sodišča, ni skladno z določbami zadevne direktive. Sodišče pa v navedeni sodbi ni podalo stališča glede tega, ali imajo nacionalna civilna sodišča pravico in obveznost, da za vsak primer posebej in neodvisno od nadzora regulatornega organa preverjajo višino uporabnin na podlagi meril člena 102 PDEU in/ali nacionalne konkurenčne zakonodaje.
- 13 Postopek za sprejetje predhodne odločbe tudi ni nepotreben zato, ker Sodišče Evropske unije sicer še ni odgovorilo na vprašnji za predhodno odločanje, vendar naj bi bila pravilna uporaba prava Unije v smislu tako imenovanega *acte clair* tako očitna, da naj ne bi dopuščala več nobenega razumnega dvoma glede pravičnega odgovora na postavljeni vprašnji. V skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije je pogoj za to, da gre za *acte clair*, da nacionalno sodišče ni le

samo prepričano v pravilno razlago prava Unije, ampak poleg tega tudi v to, da je to enako jasno tudi za vsa sodišča drugih držav članic in Sodišče Evropske unije (sodba Sodišča z dne 6. oktobra 1982, 283/81, CILFIT).

- 14 Tako v sodni praksi nemških civilnih sodišč kot tudi v pravni teoriji v nemškem jeziku so bila po izdaji sodbe Sodišča z dne 9. novembra 2017 (C-489/15, CTL Logistics) zavzeta različna stališča o obsegu posledic te sodbe.
- 15 Sodišče, ki odloča o obravnavani zadevi, meni, da obstajajo bolj trdni argumenti za to, da je treba načela, ki jih je Sodišče Evropske unije določilo v svoji sodbi CTL Logistics, uporabiti tudi za preverjanje zlorabe na podlagi konkurenčne zakonodaje, kar bi pomenilo, da nacionalna civilna sodišča ne bi mogla preverjati uporabnin neodvisno od nadzora pristojnega regulatornega organa.
- 16 Sodišče Evropske unije je v sodbi CTL Logistic (sodba z dne 9. novembra 2017, C-489/15) neskladnost preverjanja pravičnosti, ki ga na podlagi člena 315 BGB opravljajo civilna sodišča, z materialnimi in postopkovnimi določbami Direktive 2001/14/ES obrazložilo tako:
- 17 Prvič, preverjanje pravičnosti uporabnin, pri katerem naj bi se – kot je določeno v členu 315 BGB – upoštevale konkretne okoliščine posamičnega pogodbenega razmerja, naj ne bi bilo skladno s prepovedjo diskriminacije, ki jo določa Direktiva 2001/14/ES, in načelom enakega obravnavanja (točke od 69 do 76).
- 18 Drugič, zaradi takega preverjanja pravičnosti naj upravljavec infrastrukture pri določanju višine uporabnin ne bi bil več prilagodljiv, česar naj se s členom 4(1) Direktive 2001/14/ES zaradi spodbujanja optimalnega izkoriščanja infrastrukture namenoma ne bi omejevalo. To naj bi bil hkrati poseg v neodvisnost upravljanja upravljavca infrastrukture, ki mora biti zagotovljena na podlagi te direktive (točke od 77 do 83).
- 19 Tretjič, preverjanje pravičnosti, ki ga opravljajo civilna sodišča, naj ne bi bilo skladno z merili za presojo, ki jih določajo sektorski predpisi. Če pa bi civilna sodišča upoštevala ta merila in neposredno uporabila določbe železniške ureditve, naj bi s tem posegla v izključno pristojnost, ki jo ima regulatorni organ v skladu s členom 30 Direktive 2001/14/ES (točke od 84 do 87).
- 20 Četrtrič, Sodišče Evropske unije poudarja „praktično nepremostljive težave“, ki bi jih za regulatorni organ pomenila čim hitrejša vključitev različnih posamičnih sodnih odločb različnih civilnih sodišč v nediskriminatorno ureditev. Iz tega naj bi do posredovanja vrhovnega sodišča neizogibno izhajala diskriminacija prevoznikov v železniškem prometu glede na to, ali so vložili tožbo pri sodišču. Regulatorni organ bi se moral na pravnomočne odločbe civilnih sodišč v tem primeru odzvati s spremembo uporabnin, kar bi ponovno privedlo do nedopustnega posega v polje proste presoje upravljavcev infrastrukture in prav tako nedopustnega posega v izključno pristojnost regulatornega organa (točke od 88 do 93).

- 21 Petič, s preverjanjem pravičnosti, ki jo opravljajo civilna sodišča, naj se ne bi upoštevalo učinka *erga omnes*, ki ga imajo odločitve regulatornega organa – to je zavezujoča narava teh odločitev za vse zadevne stranke železniškega sektorja. Sodba civilnega sodišča o obveznosti vračila previsokih uporabnin naj bi imela posledice neizogibno le za stranke, ki so udeležene v sporu pred tem sodiščem. Zaradi tega bi bila stranka, ki bi v sporu uspela, hkrati v ugodnejšem položaju kot njeni konkurenti, ki niso vložili takšne tožbe, ogrožen pa bi bil tudi cilj te direktive, da se zagotovi lojalna konkurenca (točke od 94 do 97).
- 22 Šestič, v civilnem postopku naj bi bilo mogoče skleniti poravnavo, ne da bi moral pri tem sodelovati regulatorni organ. To pa naj bi bilo v nasprotju s členom 30(3), drugi in tretji stavek, Direktive 2001/14/ES, ki določa, da so pogajanja, ki so se začela med strankami, dovoljena le, če so potekala pod okriljem regulatornega organa, in da mora ta intervenirati takoj, če bi lahko pogajanja nasprotovala tej direktivi (točki 98 in 99).
- 23 Sedmič, preverjanje pravičnosti, ki ga opravljajo civilna sodišča, naj nazadnje ne bi bilo združljivo s ciljem iz Direktive 2001/14/ES, ki upravljavce infrastrukture spodbuja, da optimizirajo uporabo svoje infrastrukture (točke od 100 do 102).
- 24 Argumente, ki jih je Sodišče Evropske unije navedlo proti preverjanju pravičnosti, ki ga opravljajo civilna sodišča, je mogoče brez bistvenih omejitev uporabiti tudi za preverjanje uporabnin na podlagi konkurenčne zakonodaje. To velja zlasti za odločilen vidik, in sicer posledično nevarnost, da lahko odločitve različnih civilnih sodišč, sprejete za vsak primer posebej in neodvisno od nadzora regulatornega organa, nazadnje privedejo do tega, da morajo različni prevozniki v železniškem prometu za uporabo enakih storitev plačevati različne uporabnine. S tem bi bil hkrati izničen osrednji cilj Direktive 2001/14/ES, ki je zagotoviti enakopraven dostop do železniške infrastrukture in tako omogočiti lojalno konkurenco pri zagotavljanju železniških prevoznih storitev (v zvezi s tem glej uvodne izjave 5, 11 in 16). Tudi poseg v izključno pristojnost regulatornega organa in posledične skoraj nerešljive praktične težave bi bili enaki. Vse to govori v prid temu, da je treba preverjanje zlorabe na podlagi konkurenčne zakonodaje, ki ga nacionalna civilna sodišča opravljajo za vsak primer posebej, prav tako šteti za nezdržljivega z določbami Direktive 2001/14/ES.
- 25 Senat se tudi ne more strinjati s stališčem, ki ga zastopa Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče), v skladu s katerim naj bi bila drugačna presoja nujna zato, ker člen 102 PDEU – za razliko od člena 315 BGB – ni določba nacionalnega prava, ampak določba primarnega prava Unije in s tem določba, ki je po hierarhiji nad določbami Direktive 2001/14/ES. Sicer je res, da člen 102 PDEU kot določba primarnega prava EU neposredno velja v vseh državah članicah Unije. Prav tako je res, da morajo nacionalna sodišča člen 102 PDEU zato neposredno uporabljati (tako Sodišče EU že v sodbi z dne 30. januarja 1974 v zadevi BRT/SABAM, 127/73, Recueil, str. 51, točke od 15 do 17).

- 26 Vendar Sodišče Evropske unije doslej še ni odločilo, ali to velja tudi, če določitev uporabnin nadzoruje regulatorni organ, katerega odločitve so prav tako predmet sodnega nadzora. Drugačen sklep zlasti ni mogoč na podlagi sodbe Sodišča v zadevi Telefónica. Sicer je Sodišče v tej sodbi poudarilo, da posredovanje Komisije EU na podlagi člena 102 PDEU ni odvisno od predhodne preučitve dejanj nacionalnega regulatornega organa (sodba z dne 10. julija 2014, C-295/12). Vendar te ugotovitve ni mogoče uporabiti za obravnavano dejansko stanje. V nasprotju s preverjanjem uporabnin, ki ga opravljajo civilna sodišča za vsak primer posebej, namreč pri izvajanju člena 102 PDEU s strani Evropske komisije ni niti nevarnosti, da bodo izdane številne, morda nasprotujoče si sodne odločbe, niti se s tem ne omogoči več neskladnih smeri odločanja. Odločitve Komisije EU so namreč predmet nadzora Sodišča Evropske unije, s čimer je zagotovljena enotna uporaba v vsakem posameznem primeru.
- 27 Drug pravni vidik, ki ga navaja Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče), v skladu s katerim je različna pravna presoja preverjanja pravičnosti na podlagi člena 315 BGB, po eni strani, in preverjanja zlorabe na podlagi konkurenčne zakonodaje, po drugi strani, upravičena, ker se zadnjenavedeno nanaša izključno na preteklost in že zaradi tega ne more priti v nasprotje s sektorskimi predpisi, se prav tako ne zdi prepričljiv. Sicer je res, da je mogoče v primeru kršitve člena 102 PDEU v skladu s členom 33(1) in členom 33a(1) GWB (zakon o preprečevanju omejevanja konkurence) zahtevati odškodnino za pretekla obdobja. Vendar je posledica kršitve člena 102 PDEU hkrati, da so ustrezni pravni posli na podlagi člena 134 BGB (morda tudi le delno) nični, kar je mogoče z ugotovitevno tožbo (člen 256 ZPO (zakon o civilnem postopku)) ugotoviti tudi z učinkom za naprej. Nazadnje ima oškodovanec v primeru kršitve člena 102 PDEU v skladu s členom 33(1) GWB pravico vložiti tudi zahtevke za odpravo in opustitev, ki se prav tako nanašajo na prihodnost. Poleg tega in ne glede na to nikakor ni izključeno, ampak prej verjetno, da bi šlo za poseg v lojalno konkurenco pri zagotavljanju železniških prevoznih storitev tudi, če bi se posameznim prevoznikom naknadno, v obliki odškodnine, povrnile plačane uporabnine, kar spet ne bi bilo združljivo s ciljem Direktive 2001/14/ES.
- 28 Nazadnje tudi stališče Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče), da regulatorni organ na podlagi člena 30(3) Direktive 2001/14/ES ni pristojen za preverjanje plačanih uporabnin, ni prepričljivo. Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče) to razlago zadevne direktive utemeljuje zgolj s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija z dne 24. novembra 2016 v zadevi C-489/15, CTL Logistics (glej točko 58 teh sklepnih predlogov), ki pa jih Sodišče Evropske unije s sodbo z dne 9. novembra 2017 ravno ni upoštevalo. Evropska komisija je v predhodnih pisnih pripombah z dne 23. decembra 2015, s katerimi pa se je Sodišče Evropske unije vsaj v izreku strinjalo, izrecno zavzela nasprotno stališče (glej točki 19 in 20 teh pisnih pripomb). Resnih indicev za razlago, ki jo zagovarja Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče), prav tako ni mogoče najti v besedilu te določbe in uvodnih izjavah zadevne direktive. Nazadnje je tudi to vprašanje, na katero mora odgovoriti Sodišče Evropske unije, ki je izključno pristojno za zavezujočo razlago prava Unije.