Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 7 април 2022 година[1]

Дело C-721/20

DB Station & Service AG
срещу
ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

(Преюдициално запитване, отправено от Kammergericht Berlin (Висш областен съд Берлин, Германия)

„Преюдициално запитване — Железопътни превози — Член 102 ДФЕС — Злоупотреба с господстващо положение — Директива 2001/14/ЕО — Член 30 — Регулаторен орган за железопътния транспорт — Контрол върху таксите от гледна точка на конкурентното право — Разграничаване между компетентността на гражданските съдилища и правомощията на регулаторния орган“

I. Въведение

1. Настоящото дело се отнася до противоречието между, от една страна, съдебната практика, основана на решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834, наричано по-нататък „решение CTL Logistics“), потвърдена с решение от 8 юли 2021 г., Koleje Mazowieckie (C-120/20, EU:C:2021:553, наричано по-нататък „решение Koleje Mazowieckie“), която прогласява необходимостта преди предявяване на съдебен иск да се изложат претенциите във връзка с железопътните такси пред регулиращия орган по член 30 от Директива 2001/14/ЕО[2], и от друга страна, до доктрината за директния ефект на член 102 ДФЕС[3], съгласно която националните съдилища са компетентни пряко да проверяват наличието на евентуална злоупотреба по смисъла на тази разпоредба от страна на управителя на железопътна инфраструктура при определянето на тези такси.

2. По-конкретно Kammergericht Berlin (Висш областен съд Берлин, Германия) иска по същество да се установи дали и евентуално при какви условия гражданските съдилища могат да упражняват контрол върху размера на таксите за достъп до железопътната инфраструктура от гледна точка на член 102 ДФЕС.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

[3] Решения от 30 януари 1974 г., BRT и Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:6, т. 14—16), и от 28 март 2019 г., Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:263, т. 38).

3. Запитването е отправено във връзка със спор между ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (наричано по-нататък „ODEG“), германски железопътен превозвач, и DB Station & Service AG, което е оператор на около 5 400 железопътни гари и железопътни възли в Германия, по повод на възстановяването на таксите, които ODEG е заплатило за ползването на железопътни гари и възли[4], чийто оператор е DB Station & Service, за периода от ноември 2006 г. до декември 2010 г.

II. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

4. DB Station & Service е дъщерно дружество на Deutsche Bahn AG (исторически оператор на железопътния сектор в Германия) и е оператор на железопътни гари и възли в тази държава членка. Условията за ползване на тези съоръжения са определени в рамкови споразумения, сключени с железопътните предприятия. По-нататък конкретното използване на съоръженията се урежда в отделни договори. Размерът на таксите се определя в зависимост от гаров ценоразпис, изготвен от DB Station & Service по ценови категории и федерални провинции.

5. ODEG е железопътно предприятие, което използва железопътната инфраструктура на DB Station & Service в рамките на дейността си по железопътен транспорт на пътници на къси разстояния[5]. За целта двете предприятия сключват рамково споразумение.

6. На 1 януари 2005 г. DB Station & Service въвежда нова ценова тарифа, обозначена като „SPS 05“. За ODEG тази ценова тарифа води до повишаване на таксите за инфраструктура, които то заплаща под условие, тъй като не е съгласно с увеличението.

7. С решение от 10 декември 2009 г. Bundesnetzagentur (Федерална мрежова агенция, Германия) в качеството си на компетентен регулиращ орган, отменя SPS 05, считано от 1 май 2010 г., за да се позволи прилагането на нова тарифа от тази дата. В същото решение агенцията приканва жалбоподателите да подадат жалба до гражданските съдилища за възстановяване на надплатените такси[6].

8. DB Station & Service обжалва това решение. На 23 март 2010 г. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Висш административен съд Северен Рейн-Вестфалия, Германия) приема, че жалбата има суспензивно действие. Към момента на отправяне на преюдициалното запитване по настоящото дело този съд все още не е постановил решение по същество.

9. С редица предявени пред Landgericht Berlin (Областен съд Берлин, Германия) искове ODEG претендира възстановяване на платените такси за периода от ноември 2006 г. до декември 2010 г., доколкото размерът на тези такси надвишава сумата, която би била дължима съгласно по-рано приложимата ценова тарифа SPS 99. Landgericht Berlin уважава тези искове по съображения за справедливост на основание член 315 от Bürgerliches

[4] В точка 2 от приложение II към Директива 2001/14 е включен достъпът посредством мрежата до обслужващите съоръжения и предоставянето на услуги, обхващащ по-специално пътнически гари, техните сгради и други съоръжения.

[5] Видно от всички сведения, с които разполага Съдът, предлаганите от ODEG направления се ограничават до територията на Германия. Това обаче не е непременно пречка за прилагането на член 102 ДФЕС. Вж. по този въпрос Известие на Комисията „Насоки относно понятието за засягане на търговията в членове 81 и 82 от Договора (ОВ C 101, 2004 г., стр. 81).

[6] Решение от 10 декември 2009 г. на Федералната мрежова агенция за гаровите такси на DB Station & Service AG, преписка № 705-07-038, стр. 22.

Gesetzbuch (Граждански кодекс, наричан по-нататък „BGB“)[7], който позволява на съда да възстанови договорното равновесие. DB Station & Service обжалва съдебното решение по въззивен ред пред Kammergericht Berlin (Висш областен съд Берлин, Германия), който съединява делата с определение от 30 ноември 2015 г.

10. Междувременно по преюдициално запитване във връзка със сходен спор пред гражданските съдилища, в решение CTL Logistics Съдът постановява, че упражняваният от общите съдилища контрол на маршрутните такси въз основа на справедливостта не може да се извършва независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, тъй като преценката на правилата за изчисляване и на размера на таксите с оглед на Директива 2001/14 е от изключителната компетентност на регулаторния орган за железопътния транспорт по член 30 от същата директива[8].

11. Вследствие на това решение пред Федералната мрежова агенция отново са предявени искания за възстановяване. С решение от 11 октомври 2019 г. Федералната мрежова агенция отхвърля като недопустими жалбите на няколко железопътни предприятия да се извърши последваща проверка на законосъобразността на SPS 05 във връзка с възстановяването на недължимо платената част от таксите, тъй като тези искания вече са погасени по давност[9]. Към момента на отправяне на преюдициалното запитване по настоящото дело това решение е предмет на висяща жалба пред Verwaltungsgericht Köln (Административен съд Кьолн, Германия).

12. Kammergericht Berlin (Висш областен съд Берлин) приема, че решаването на отнесения до него спор зависи от тълкуването на Директива 2001/14, която е материално и ratione temporis приложима по делото.

13. По-конкретно тази юрисдикция иска да се установи дали изводите от решение CTL Logistics се прилагат mutatis mutandis спрямо контрола върху тези такси с оглед на член 102 ДФЕС и на националното конкурентно право, забраняващо злоупотреби с господстващо положение. Всъщност след постановяване на посоченото решение на Съда именно това правно основание е възприето в спора в главното производство пред въззивната инстанция.

14. Запитващата юрисдикция посочва, че няколко германски граждански съдилища дават утвърдителен отговор на този въпрос. Всъщност тези съдилища приемат, че принципите, изведени в решение CTL Logistics, не допускат те да се произнасят по искания за възстановяване на такси, преди компетентният регулиращ орган да е взел окончателно решение в това отношение. Обратно, в решение от 29 октомври 2019 г., известно като „Trassenentgelte“ (маршрутни такси)[10], Bundesgerichtshof (Федерален върховен съд, Германия) установява, че прилагането на член 102 ДФЕС от гражданските съдилища е възможно, без да е необходимо да е взето окончателно решение от регулаторния орган.

[7] Член 315 от BGB е озаглавен „Определяне на престацията от една от страните“ и в параграфи 1 и 3 предвижда:
„(1) Ако престацията следва да се определи от една от страните по договора, в случай на съмнение определянето трябва да се направи след преценка по справедливост.
[…]
(3) Ако престацията се определя по справедливост, определянето ѝ обвързва другата страна само когато отговаря на критериите за справедливост. Ако не отговаря на критериите за справедливост, тя се определя от съда […]“.

[8] Решение CTL Logistics, точки 84 и 86.

[9] Решение № BK10-19-0011 E от 11 октомври 2019 г. на Федералната мрежова агенция.

[10] KZR 39/19, DE:BGH:2019:291019UKZR39.19.0.

15. Според запитващата юрисдикция има основателни причини за отклоняване от подхода, следван от германския върховен граждански съд.

16. Най-напред, макар решение CTL Logistics да се отнася до несъвместимостта с Директива 2001/14 на предвидения в германското гражданско право контрол въз основа на справедливостта, гражданските съдилища могат да транспонират мотивите от решението при прилагане на конкурентното право. Всъщност при намесата на тези съдилища отделно от регулиращия орган би се стигнало до положение на неравнопоставеност, като се позволява на някои железопътни предприятия да заплащат по-ниски такси за ползване на инфраструктурата. Подобно предимство би противоречало на основната цел на Директива 2001/14, а именно тази за обезпечаване на недискриминационен достъп до железопътната инфраструктура и за осигуряване на лоялна конкуренция. Освен това контролът, упражняван от гражданските съдилища, би засегнал изключителните правомощия на регулиращия орган.

17. Освен това, макар съгласно практиката на Съда националните юрисдикции да са задължени да прилагат пряко член 102 ДФЕС, Съдът все още не се е произнасял по въпроса дали това задължение се прилага и в случаите, в които на регулиращ орган, чиито решения подлежат на съдебен контрол, е възложен надзор на таксите.

18. На последно място, в решението си от 1 септември 2020 г., известно като „Stationspreissystem II“[11], Bundesgerichtshof (Федерален върховен съд) постановява, че съгласно член 30, параграф 3 от Директива 2001/14/ЕО на регулиращия орган не се предоставя компетентност да се произнася по вече платени такси, а още по-малко да разпорежда възстановяването им. Оттук този съд прави извод, че проверката за наличие на злоупотреба на основание член 102 ДФЕС не се отразява върху правомощията на регулиращия орган, тъй като неговият контрол се ограничава до предоставянето на обезщетение за вреди от поведението на предприятията в миналото.

19. Запитващата юрисдикция обаче счита, че този анализ на правото на Съюза е неправилен. От една страна, в Директива 2001/14 не се съдържа разпоредба, която би могла да подкрепи тълкуването, че регулиращият орган взема решения само pro futuro. От друга страна, член 102 ДФЕС позволява да се приемат решения, с които се установява нищожност на актове или се разпорежда преустановяване на поведение. Освен това дори възстановяването на събираните в миналото такси би могло да доведе до нарушаване на конкуренцията и може да е несъвместимо с целите на Директива 2001/14. Според запитващата юрисдикция тези съображения сочат, че Bundesgerichtshof (Федерален върховен съд) е бил длъжен в това отношение да сезира Съда с преюдициално запитване.

20. При тези условия Kammergericht Berlin (Висш областен съд Берлин, Германия) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Налице ли е съвместимост с Директива 2001/14/ЕО — по-специално с разпоредбите на тази директива относно независимостта на управлението на инфраструктурното предприятие (член 4), принципите на таксуване (членове 7—12) и функциите на регулиращия орган (член 30) — ако в конкретни случаи и независимо от надзора,

[11] KZR 12/15, DE:BGH:2020:010920UKZR12.15.0.

упражняван от регулиращия орган, националните граждански съдилища упражняват контрол върху размера на изискваните такси в съответствие с член 102 ДФЕС и/или въз основа на националното право в областта на картелите?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, допустима и необходима ли е проверката за наличие на злоупотреба, която националните граждански съдилища извършват с оглед на критериите на член 102 ДФЕС и/или на националното право в областта на картелите, и в случай че за железопътното предприятие е налице възможност да поиска от компетентния регулиращ орган да извърши проверка на справедливостта на платените такси? Трябва ли националните граждански съдилища да изчакат съответно решение на регулиращия орган и ако същото бъде обжалвано по съдебен ред, евентуално влизането му в сила?“.

21. Писмени становища представят DB Station & Service, ODEG и Европейската комисия.

III. Анализ

22. С двата си въпроса, които ще разгледам заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че гражданските съдилища са компетентни да се произнесат в съответствие с член 102 ДФЕС по искания на железопътно предприятие за възстановяване на недължимо надплатени такси, независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган.

23. Основната причина, поради която запитващата юрисдикция се съмнява в своята компетентност по делото в главното производство, е тълкуването, дадено от Съда по дело CTL Logistics и потвърдено по дело Koleje Mazowieckie (наричано по-нататък „съдебната практика“), съгласно което Директива 2001/14 възлага изключителна компетентност на регулиращия орган по отношение на определените от управителя на железопътна мрежа такси, възпрепятствайки по този начин националните граждански съдилища да се произнасят по законосъобразността на тези такси.

24. На въпроса, поставен в настоящото дело, може да се отговори по няколко начина. Първият се състои в това да се приложи съдебната практика към въпроса за компетентността на националните съдилища да се произнасят по искания, предявени на основание член 102 ДФЕС. Това прилагане би довело до извода, че националните съдилища не могат да се произнасят по законосъобразността на железопътните такси, тъй като това би представлявало намеса в изключителната компетентност на регулиращия орган. Както ще обясня (раздел А), не намирам, че такова разрешение би било в съответствие със съдебната практика относно правомощията на съдилищата, произтичащи от директния ефект на член 102 ДФЕС.

25. Втората възможност се състои в това да се приеме, че националните съдилища, които се произнасят на основание член 102 ДФЕС, имат собствена компетентност да се произнасят по таксата. За да се стигне до такъв извод, трябва да може да се направи разграничение между разглеждания случай и тези по дела CTL Logistics и Koleje Mazowiecke. Както ще обясня, считам, че такова разграничение не е възможно по разбираеми причини (раздел Б). Ето защо ще предложа на Съда да преразгледа тази съдебна практика (раздел В). Накрая, ще се спра на втората част от въпросите на запитващата юрисдикция (раздел Г).

A. Приложимост на дадената съдебна практика спрямо искания с правно основание член 102 ДФЕС

26. В разглежданата съдебна практика Съдът е приел, че регулиращият орган, създаден с член 30 от Директива 2001/14, разполага с изключителна компетентност да се произнася по наложените от управителя на инфраструктурата такси. Поради това той стига до извода, че прякото прилагане на правната уредба в областта на железопътния транспорт относно таксите от националния съд води до засягане на изключителните правомощия на регулиращия орган [12].

27. Прилагането на изведеното от тази съдебна практика тълкуване към искания по член 102 ДФЕС води до извода, че граждански съд, който постановява решение на основание член 102 ДФЕС, не може да се произнася по законосъобразността на таксите, определени от управителя на железопътната инфраструктура. DB Station & Service, изглежда, е съгласно с това разрешение.

28. Да се установи дали управителят на мрежата действително е наложил такса в нарушение на правилата относно таксите, съдържащи се в глава II от Директива 2001/14, е необходим етап за приемане на решението относно компенсацията за (предполагаемите) недължимо платени такси. Задължаването на национален съд, който се произнася по искане за обезщетение, да постави вземането на своето решение в зависимост от друг орган, изглежда, противоречи на постоянната съдебна практика относно директния ефект на член 102 ДФЕС [13]. Съгласно тази съдебна практика, възпроизведена от законодателя в член 6 от Регламент (ЕО) № 1/2003 [14], националните съдилища могат да прилагат членове 81 ЕО и 82 ЕО (понастоящем членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС) независимо и наред с Европейската комисия и националните органи по конкуренция.

29. Възможно е да се предвиди система, при която независим регулаторен орган да е оправомощен да разрешава споровете между управител на мрежа и железопътни оператори относно таксите и да гарантира ефективни средства за правна защита [15]. В такъв случай налагането на процедурно задължение да се направи опит за разрешаване на спор пред такъв регулаторен орган, преди да се сезират съдилищата, според мен не е непременно в противоречие с понятието за директен ефект на член 102 ДФЕС. Такива възможности съществуват в много области на правните системи на държавите членки, както и в правната система на Съюза [16].

30. В по-голямата част от тези случаи обаче органът, към който трябва да се обърне ищецът преди да предяви претенцията си пред съда, е оправомощен да му предостави заявеното от него право.

[12] Вж. в този смисъл решение CTL Logistics, точки 84 и 86 и решение Koleje Mazowieckie, точки 53 и 54.

[13] Вж. бележка под линия 3 от настоящото заключение.

[14] Регламент на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 [ЕО] и 82 [ЕО] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167).

[15] В електроенергийния или далекосъобщителния сектор съответните актове предвиждат, че националните регулаторни органи отговарят за гарантиране на решаването на спорове между предприятия (вж. член 5, параграф 1, буква б) от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (преработена) (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36) и член 59, параграф 3, буква д), параграф 5, буква б) и параграф 6, буква в) от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 2019 г., стр. 125).

[16] Както е в член 91, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица, съгласно който иск, предявен пред компетентните съдилища на Съюза, е допустим само ако преди това е подадена жалба до органа по назначаването. Вж. по въпроса представеното от мен заключение по дело Комисия/Missir Mamachi di Lusignano (C-54/20 P, EU:C:2021:1025).

31. Настоящият случай не изглежда да е такъв.

32. Регулиращият орган упражнява ограничен контрол, който не му предоставя обща компетентност за уреждане на спорове [17]. При всички положения изглежда този орган не може да се произнася по парични претенции, като например искания за обезщетение за вреди [18].

33. Това е първата причина, поради която считам, че прилагането на съдебната практика не би било в съответствие с директния ефект на член 102 ДФЕС.

34. Втората причина, поради която не е желателно съдебният контрол на основание член 102 ДФЕС да се обуславя от предварителното окончателно решение на регулиращия орган (това включва и проверяващите решението съдилища), е, че при обстоятелства като тези в настоящия случай то може да доведе до нарушение на правото на ефективна съдебна защита.

35. Член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 действително предвижда, че „[о]т регулиращия орган се изисква да взима решение по всички жалби и да предприема действия за нормализиране на ситуацията *в срок от максимум два месеца* след получаване на цялата информация“ [19]. Налага се обаче изводът, че този срок е значително превишен и водените повече от 10 години производства все още не са довели до постановяване на решение.

36. Разбирам необходимостта от запазване на полезния ефект на контролната функция на регулиращия орган. Изискванията, произтичащи от ефективната съдебна защита в разумен срок [20], обаче са също толкова императивни и са в подкрепа на паралелното признаване [21] на компетентността на националните съдилища при обстоятелства като разглежданите в главното производство.

37. С оглед на всички тези съображения считам, че тълкуването на Директива 2001/14, произтичащо от решения CTL Logistics и Koleje Mazowieckie, не трябва да се прилага спрямо разглежданите в главното производство обстоятелства и не е желателно това тълкуване да се разбира разширително.

Б. Разграничаване на разглежданата съдебна практика от съдебната практика, установила директния ефект на член 102 ДФЕС

38. Съгласно второто разрешение Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че тя не е пречка за решение, с което национален съд се произнася на основание член 102 ДФЕС по законосъобразността или незаконосъобразността на железопътни такси.

[17] Правомощията на регулиращия орган са уредени в член 30 от Директива 2001/14.

[18] Вж. решението, посочено в бележка под линия 6 от настоящото заключение. Самият регулиращ орган, изглежда, е възприемал в този смисъл правомощията си, тъй като е безспорно, че той е приканил железопътните предприятия да сезират гражданските съдилища в частта от исканията им относно паричните претенции.

[19] Курсивът е мой.

[20] Вж. в този смисъл решение от 10 февруари 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Давностен срок) (C-219/20, EU:C:2022:89, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[21] Чрез подобно паралелно признаване се избягва положение, при което съдебният контрол се оказва единственият способ за защита.

39. ODEG и Европейската комисия, изглежда, споделят тази гледна точка.

40. Това разрешение обаче изисква настоящото дело да се разграничи от основните факти по дела CTL Logistics и Koleje Mazowieckie.

41. Всъщност, макар предвид правнорелевантните обстоятелства едно ново дело да изглежда по същество сходно с дело, в което е изведено дадено правило, по принцип е необходимо същото правило да се прилага и по новото дело. Ако все пак трябва да се избегне прилагането на това правило, следва да се потърси различието, което би обосновало разграничаването на първото от второто дело [22].

42. В случая в рамките на съдебно производство железопътният оператор (ODEG) иска обезщетение за таксите, платени на оператора на железопътната мрежа, но които счита за недължими, тъй като са били наложени в нарушение на приложимото право. В първоинстанционното производство той иска възстановяване на разликата между предишната и новата такса, която счита за незаконосъобразна [23]. Във въззивното производство основанието на подобно искане — член 315 от BGB — е заменено с член 102 ДФЕС (вследствие на решение CTL и измененията в германската правна уредба) [24] и понастоящем предмет на искането е претендираното право на обезщетение за вреди (вместо искане за възстановяване). При равни други условия *същността* на искането на жалбоподателя в главното производство не е изменено между първата и въззивната инстанция, а именно възстановяването на надплатените такси. Единствено разпоредбата, изтъкната в подкрепа на това искане, е различна — член 102 ДФЕС, който междувременно е заменил член 315 от BGB.

43. Искането, предявено от ищеца по дело CTL Logistics, също е с основание член 315 от BGB и се отнася до възстановяването на разликата между предишна такса и въведената нова такса (от 2005 г.), тъй като последната била несправедлива. По дело Koleje Mazowieckie искането е от същото естество. Ищецът претендира обезщетение за вреди както от държавата, така и от управителя на железопътната мрежа, поради това че е разрешил налагането на такса, за която се твърди, че противоречи на принципите на Директива 2001/14. Основанието на това искане е отговорността на държавата за вреди, произтичащи от нарушение на нейните задължения съгласно правото на Съюза вследствие на дела Francovich и др., [25] и Brasserie du pêcheur и Factortame [26]. Освен това приложимата по дело Koleje Mazowieckie полска правна уредба предвижда по-строга отговорност от съответното понятие за отговорност в правото на Съюза.

44. И в трите случая, независимо от правното основание на искането, националните съдилища са сезирани с искания за възстановяване или обезщетение, които изискват те да се произнесат по законосъобразността на таксите, предвидени в договора за ползване на железопътната мрежа.

[22] Вж. *Tridimas*, T. Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt? — In: Dickinson J., Eleftheriadis, P. (eds). Philosophical Foundations of EU Law. OUP, Oxford, 2012, 307—330; *Jacobs*, M. Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice. CUP, Cambridge, 2014, p. 127 sq.

[23] Следва да се припомни, че регулиращият орган е решил, че тарифата от 2005 г. действително е в противоречие с изискванията на Директива 2001/14. DB Station & Service обаче оспорва това решение, а окончателното съдебно решение все още не е постановено. Вж. в това отношение точка 8 от настоящото заключение.

[24] Вж. в това отношение точка 13 от настоящото заключение.

[25] Решение от 19 ноември 1991 г. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428).

[26] Решение от 5 март 1996 г. (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79).

45. Освен това правната уредба на конкуренцията в железопътния сектор намира приложение независимо от начина на оспорване на таксите.

46. Поради тези причини според мен делото в главното производство не се отличава с оглед на основните обстоятелства, които са релевантни за тълкуването на Директива2001/14 в съответствие с разглежданата съдебна практика. Независимо дали въпросът се разглежда по един или друг начин, в крайна сметка трите дела се отнасят до искане за финансово обезщетение във връзка с недължимо надплатени такси. Освен това във всички разглеждани случаи основателността на искането зависи от това дали таксата е наложена в съответствие с Директива 2001/14.

47. Като се има предвид сходството на релевантните обстоятелства, какви други фактори биха могли да открояят разглежданото дело така, че да бъде потвърдена предходната съдебна практика?

48. Решение CTL Logistics може да бъде обосновано от свързани с това дело собствени причини. Въз основа на член 315 от BGB националният съд е имал компетентност да се произнесе ex aequo et bono и да се увери, че таксата е справедлива.

49. В това решение Съдът е обяснил, че като набляга изключително на икономическата рационалност на индивидуалния договор, тази национална разпоредба не отчита факта, че само таксите, определени въз основа на единни критерии, може да гарантират прилагането на политиката в областта на таксите, предвидена в Директива 2001/14[27]. При това положение би могло да се твърди, че тази конкретна процедура, предвидена в националното право, може да възпрепятства полезното действие на Директивата, доколкото позволява на националните съдилища да решават какъв би бил справедливият размер на таксите в конкретни случаи. Подобно правомощие би могло да се счита за несъвместимо[28] със системата за определяне на таксите за ползване на железопътната мрежа, предвидена в Директивата и поставена под контрола на регулиращия орган.

50. Това евентуално превишаване на правомощията на националните съдилища съгласно член 315 от BGB спрямо правомощията на регулиращия орган съгласно Директива 2001/14 обаче е преодоляно от германския законодател, който е изключил прилагането на член 315 от BGB към споразуменията между управителя на железопътната мрежа и операторите в железопътния сектор[29].

[27] Решение CTL Logistics, т. 74. За мен обаче този довод не е убедителен, тъй като гражданският съд, който се произнася по справедливостта на таксата, не би могъл да наруши принципа на определяне на таксите, предвиден в Директива 2001/14. Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, т. 39—41).

[28] Дори когато трябва да се има предвид, че това правомощие е ограничено от задължението на националния съд да прилага Директива 2001/14. В това отношение вж. точка 71 от настоящото заключение.

[29] Тази законодателна промяна е извършена след множество спорове в академичните и политическите среди в Германия. Видно от точка 13 от заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901) „[д]искусиите на национално равнище, предизвикани от това направление в съдебната практика, изглежда са придобили мащаба на истински конфликт между институциите, което между другото се потвърждава от изразеното от Bundesrat (Федерален съвет, Германия) явно несъгласие с предложението, съдържащо се в проектозакона за изменение на правната уредба в областта на железопътния транспорт и за транспониране на Директива [2001/14], изрично да бъде изключено действието на член 315 от BGB от приложното поле на тази правна уредба“. В крайна сметка (тъй като германското правителство не е страна в настоящото производство) изглежда, че намесата на германския законодател е в обявяването, че член 315 от BGB е неприложим към положение като разглежданото в главното производство (т. 14 от посоченото заключение).

51. Следователно, ако делото CTL Logistics бе ограничено конкретно със съдилищата, които се произнасят ex aequo et bono и имат компетентност за определяне на справедлива такса в отделни случаи, това би позволило да се разграничат обстоятелствата по дело CTL Logistics от тези в настоящия случай.

52. Въпреки това не само че естеството на мотивите на решение CTL Logistics предполагат по-обща приложимост, но и според мен ограничаването на съдебната практика е станало трудно мислимо след постановяването на решение Koleje Mazowieckie. В това последно решение отново се потвърждава виждането, възприето в установената с решение CTL Logistics съдебна практика, че единствено регулиращият орган може да отменя такси, като го разпростира до хипотезата на съдебното производство, с което се цели да се установи отговорността на държавата за неправилно транспониране на Директива 2001/14.

53. По дело Koleje Mazowieckie националният съд е бил изправен пред необходимостта да реши дали транспонирането на Директива 2001/14 в националното законодателство, което позволява да се определи таксата, считана от ищеца за незаконосъобразна, е в съответствие с тази директива [30]. Въпреки различния контекст от този в решение CTL Logistics Съдът приема, че тази съдебна практика е изцяло приложима по съответното дело [31]. Съображението е, че първата главна обосновка, да се отрече компетентността на националния съд за произнасяне по законосъобразността на таксите, е същата, а именно възможните разнопосочни съдебни актове на националните съдилища [32].

54. Възможността за различия в решенията за съответствието на таксите с Директива 2001/14 обаче е налице и по дела, по които са постановени решения на основание член 102 ДФЕС.

55. Втората главна обосновка в предходната съдебна практика е, че националните съдилища решават конкретни дела, което би могло все пак да доведе до положение, при което спечелилият делото оператор непременно би получил предимство спрямо конкурентите си, които не са предявили такъв иск [33].

56. Тук отново твърдението за нарушение важи и за спорове, по които националните съдилища се произнасят на основание член 102 ДФЕС.

57. Следователно не изглежда възможно да се приеме, че настоящото дело е различно от делата, обхванати от предходната съдебна практика, тъй като изложените по тези дела главни обосновки не са приложими в конкретния случай.

58. На последно място, решение Koleje Mazowieckie ограничава възможността да се открои решение CTL Logistics също и чрез разбирането за йерархия на нормите. Макар да може да се твърди, че настоящото дело се отличава с висшия ранг на член 102 ДФЕС в качеството му на правно основание, въз основа на което от националния съд е поискано да се произнесе по

[30] Националният съд е трябвало да реши дали таксата е законосъобразна, като вземе предвид решението на Съда, с което се установява неизпълнение от страна на полската държава при транспонирането на Директива 2001/14 (решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (C-512/10, EU:C:2013:338).

[31] Решение Koleje Mazowieckie, точка 52.

[32] Относно този довод вж. точка 64 и сл. от настоящото заключение.

[33] Решения CTL Logistics, точка 95 и Koleje Mazowieckie, точка 51.

законосъобразността на такси, то разглежданата по дело Koleje Mazowieckie отговорност на държава членка произтича и от първичното право, а именно от директния ефект на правото на Съюза и от задължението за лоялно сътрудничество.

59. Поради това изглежда трудно да се разграничи разглежданият случай от предходната съдебна практика въз основа на обстоятелствата, които са налице в съответните случаи, и въз основа на правата, които страните искат да предявят. Трудно е да се намери и причина, поради която тези случаи да се разграничат въз основа на неприложимостта на същите обосновки за тълкуване на Директива 2001/14 — в смисъл, че тя предоставя на регулиращия орган изключителна компетентност за вземане на решение по отношение на законосъобразността на таксите. На последно място, разграничението не може да се основава и на йерархията на нормите, които овластяват националните съдилища да вземат решение по законосъобразността на таксите.

60. Това ме води до третото разрешение.

B. Преразглеждане на съществуващата съдебна практика

61. Съдебната практика, която произтича от решения CTL Logistics и Koleje Mazowieckie, не трябва да бъде прилагана спрямо обстоятелствата по настоящото дело и не е възможно да бъде разграничена от обстоятелствата по конкретния случай.

62. Ето защо считам, че е необходимо да предложа на Съда трето разрешение, състоящо се в преразглеждане на посочената съдебна практика не само когато е предявено искане на основание член 102 ДФЕС, но и от съображения за последователност, и в съответствие с член 30, параграф 2 от Директива 2001/14 независимо от правното основание, на което се основава искането на „кандидата“ по смисъла на тази разпоредба.

63. Според мен няма причина Директива 2001/14 да се тълкува като предоставяща на регулиращия орган изключителни правомощия да преценява законосъобразността на таксите. Това е така, тъй като в правото на Съюза са налице инструменти, първо, за да се предотврати рискът от различия и второ, защото такива изключителни правомощия не изглежда да произтичат от системата, предвидена с Директива 2001/14.

1. Предотвратяване на риска от различия

64. Главната обосновка, изтъкната от Съда по дело CTL Logistics и възприета в решение Koleje Mazowieckie, се състои от съображения за риска от различия в тълкуването на железопътните такси, който би възникнал от различните съдебни актове на националните граждански съдилища. Счита се, че възможните различия противоречат на целта на Директива 2001/14 и на смисъла от създаването на регулиращия орган.

65. В някои национални решения, на които се позовава запитващата юрисдикция, се възпроизвежда този довод, който тя също подкрепя, както го подкрепя и DB Station & Service в представеното пред Съда негово становище. Те възприемат дадения довод и го отнасят към случаи, в които решенията се постановяват на основание член 102 ДФЕС.

66. Действително ли този риск от различия е толкова значителен и дали той е различен в случаите, при които компетентността на даден съд се основава на член 315 от BGB, на отговорността на държава членка или на член 102 ДФЕС?

67. Без да е възможно напълно да се изключи появата на такива различия при тълкуването на конкретни разпоредби и прилагането им към характерни за всеки конкретен случай фактически обстоятелства, важно е да се има предвид, че евентуалната поява на различия е част от процеса на регионална интеграция, каквато е тази на Европейския съюз.

68. Следователно въпросът не е дали може да се появят различия в тълкуването, а дали съществуват способи за контрол или координация, които позволяват да се избегне запазването и увеличаването на тези евентуални различия в тълкуването.

69. В това отношение, за да се запази необходимото еднакво тълкуване на правото на Съюза, в Договорите се предвижда задължение на националните съдилища да прилагат правото на Съюза във връзка с механизма на преюдициалното запитване, установен с член 267 ДФЕС. Настоящото дело, и преди това решения CTL Logistics и Koleje Mazowieckie, са отличен пример за ефективността на механизма по член 267 ДФЕС, тъй като по тези дела са отправени преюдициални запитвания.

70. Ето защо ми се струва преувеличен рискът намесата на гражданските съдилища да бъде източник на възможни различия. Всъщност тези съдилища са задължени да прилагат всички норми от правото на Съюза, включително Директива 2001/14.

71. Освен това при прилагане на националните разпоредби, дори когато са изведени от области на правото, като например гражданското право, тези правни норми никога не са самостоятелни. В този смисъл националните съдилища, дори гражданските съдилища, трябва да тълкуват националната правна уредба в съответствие с изискванията на правото на Съюза.

72. Независимо дали става дума за произнасяне по справедливостта на таксите[34], или по погрешното транспониране на Директива 2001/14, позволяващо посредством договор да се определи таксата в размер, противоречащ на разпоредбите на тази директива, или по злоупотребата с господстващо положение, изразяваща се в налагане на прекомерни такси, тези съдилища не могат да избягват прилагането на посочената директива. Принципите за установяването на таксата, закрепени в глава II от същата директива, не могат да се заобикалят при нито едно от производствата, в рамките на които от националните съдилища (граждански или други) се иска да се произнесат по законосъобразността на таксите[35]. При съмнение относно тълкуването на тези принципи компетентните съдилища могат — или, когато се произнасят като последна инстанция, трябва — да сезират Съда.

73. Следователно правото на Съюза предоставя механизми, за да се избегнат различия в тълкуването на относимото законодателство, дори то да се прилага успоредно от националните съдилища и от регулиращия орган, установен с това законодателство.

[34] Вж. по този повод заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, т. 39—41).

[35] По отношение на вземането предвид на секторната правна уредба при прилагане на общите разпоредби относно конкуренцията вж. също решения от 14 октомври 2010 г., Deutsche Telekom/Комисия (C-280/08 P, EU:C:2010:603, т. 224), и от 25 март 2021 г., Deutsche Telekom/Комисия (C-152/19 P, EU:C:2021:238, т. 57).

2. Наличие на успоредна компетентност

74. Що се отнася до прилагането на общата и секторна правна уредба в областта на конкуренцията, следва да се припомни, че член 10, параграф 7 от Директива 91/440/ЕИО [36], в консолидираната редакция, произтичаща от Директива 2001/12/ЕО [37], гласи: „[б]ез да се засяга националната нормативна уредба, както и тази на Общността, касаещи политиката на конкуренцията, а също и дейността на институциите, отговарящи в тази област, регулативният орган, създаден в съответствие с член 30 от Директива 2001/14[…], *или всеки друг орган, притежаващ същата степен на независимост*, наблюдава конкуренцията на пазара на железопътните услуги […]“ [38].

75. Подобна споделена компетентност се открива в член 56, параграф 2 от Директива 2012/34/ЕС [39], в който се уточнява, че „[б]ез да се засягат правомощията на националните органи по конкуренция за осигуряване на конкуренцията на пазарите на железопътни услуги, регулаторният орган разполага с правомощието за мониторинг на условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги“.

76. В този смисъл компетентността при прилагане на правилата в областта на конкуренцията във въпросния сектор принадлежи не само на регулаторния орган, но и на всички „институции, отговарящи в тази област“ като националните органи по конкуренция и националните съдилища. Такава компетентност на посочените органи сама по себе си не засяга компетентността на Комисията съгласно член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003, който предвижда възможност за освобождаване на националните органи по конкуренция от техните правомощия в полза на регулаторния орган.

77. Това разпределение на правомощията при прилагането на секторните правила, но и на по-общите такива относно конкуренцията, се припомня многократно по отношение на сектора на телекомуникациите [40], сектора на въздушния транспорт [41] и, изглежда, се допуска и по отношение на пощенския сектор [42].

78. Следователно според мен по смисъла на член 30, параграф 2 от Директива 2001/14 регулиращият орган разполага с успоредни [43], а не с изключителни правомощия, за да прилага разпоредбите в железопътния сектор или общите разпоредби относно конкуренцията, включително правилата относно образуването на таксите.

[36] Директива на Съвета от 29 юли 1991 година относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, 1991 г. стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86).

[37] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за изменение на Директива 91/440 (ОВ L 75, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 38).

[38] Курсивът е мой.

[39] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32).

[40] Решения от 10 юли 2014 г., Telefónica и Telefónica de España/Комисия (C-295/12 P, EU:C:2014:2062), и от 25 юли 2018 г., Orange Polska/Комисия (C-123/16 P, EU:C:2018:590).

[41] Решения от 30 април 1986 г., Asjes и др. (209/84—213/84, EU:C:1986:188), и от 11 ноември 2021 г., Stichting Cartel Compensation и Equilib Netherlands (C-819/19, EU:C:2021:904, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[42] Известие от Комисията за прилагането на правилата за конкуренция в пощенския сектор и за преценка на някои държавни мерки, свързани с пощенските услуги (ОВ C 39, 1998 г., стр. 2; стр. 6 и сл).

[43] Вж. *Idot*, L. Règles de concurrence et régulations sectorielles. — In: Van Damme, J. и Van der Mensbrugghe, F. La régulation des services publics en Europe. ASPE Europe, Paris, 2000, 377—415.

79. Следователно не е правилно — както се посочва в точка 84 от решение CTL Logistics — гражданските съдилища, сезирани с искане за възстановяване на такси, да не могат да прилагат правната уредба в областта на железопътния транспорт или други разпоредби, без „да си присвояват правомощията на регулиращия орган“ в железопътния сектор [44].

80. В областта на конкуренцията успоредната и допълнителна компетентност на регулиращия орган и на съдилищата на държавите членки намира потвърждение и в член 6 от Регламент № 1/2003, в който изрично се предвижда, че националните съдилища разполагат с правомощия да прилагат членове 81 ЕО и 82 ЕО, понастоящем членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. В същия ред на мисли приемането на Директива 2014/104/ЕС [45] следва сходна логика за ефективното и децентрализирано прилагане на конкурентното правото на Съюза, което също е задача на националните съдилища.

81. Не на последно място, самият текст на Директива 2001/14 не подсказва никакво намерение на законодателя на Съюза да предостави на регулаторния орган за железопътния транспорт изключителни правомощия относно решенията за законосъобразност на таксите.

82. Член 30, параграф 2 от Директива 2001/14 предвижда, че „[к]андидат *има право* да подаде жалба до регулиращия орган, ако счита, че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин“ [46]. Така тази формулировка предвижда само възможност за подаване на жалба до регулиращия орган [47].

83. В сравнение с други сектори следва също да се отбележи, че по отношение на сектора на електронните съобщения в съображение 69 от Директива 2018/1972 се уточнява, че в случай на спор отнасянето му до секторния орган представлява също „възможност“.

84. От направения анализ следва, че регулаторният орган в железопътния сектор, както става ясно от Директива 2001/14 и впоследствие от Директива 2012/34, не разполага с изключителни правомощия да взима решение по законосъобразността на железопътни такси.

[44] Също така не може да се приеме, че когато национален съд прилага общи или секторни правила в областта на конкуренцията, се изземват правомощията и свободата на действие на регулиращия орган, които не се засягат. Същите правила, разгледани в тяхната съвкупност, не засягат и независимостта на този орган по член 30 от Директива 2001/14, тъй като правомощията му произтичат именно от тази правна уредба. Същото се отнася и за независимостта на управителя на инфраструктурата, гарантирана в член 4 от тази директива (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия, C-369/11, EU:C:2013:636, т. 43 и цитираната съдебна практика).

[45] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 година относно някои правила за уреждане на искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията (ОВ L 349, 2014 г., стр. 1).

[46] Курсивът е мой.

[47] В текстовете на испански и немски език се използва същият модален глагол „мога“. В текстовете на английски, хърватски и италиански език се потвърждава наличието на право. Макар в текстовете на различните езици, които току-що посочих, да се установява по един или друг начин възможност или право, в никой от тях не става въпрос за задължителни или изключителни правомощия. Така текстовете на различните езици подкрепят виждането, че Директива 2001/14 предоставя на регулиращия орган по член 30 факултативни правомощия за уреждане на спорове. Подобно разбиране на правомощията на регулиращия орган за уреждане на спорове се открива и в Директива 2012/34, която междувременно заменя Директива 2001/14, тъй като член 56, параграф 1 от Директива 2012/34, който съответства на предишния член 30 от Директива 2001/14, е формулиран по същия начин като предхождащата го разпоредба.

Г. Трябва ли националният съд да изчака окончателното решение на регулиращия орган?

85. Запитващата юрисдикция иска също да установи, дали трябва все пак да изчака окончателното решение на регулиращия орган, в случай че е налице компетентност на националните съдилища да се произнесат по спора на основание член 102 ДФЕС, отделно от регулиращия орган.

86. Независимо от дадените по-горе отговори и без да се влиза в противоречие с тях, *мислимо* е спиране на започнато пред националните съдилища производство, когато те са уведомени за успоредно производство пред регулиращия орган, за да не се попречи на целта му[48].

87. При обстоятелства като разглежданите в главното производство обаче е безспорно, че производството пред регулиращия орган е продължило години[49]. Освен това е вероятно, както изглежда посочва запитващата юрисдикция, това производство или упражняването на правото на обжалване срещу евентуално решение да не приключат с постановяване на решение в близко бъдеще.

88. При тези обстоятелства националният съд, пряко сезиран с искане за установяване дали дадено поведение представлява злоупотреба, трябва да си постави въпроса дали спирането на производството не е пречка да се гарантира на ищеца в разумен срок правото да получи решение по спора, както и да му се признае правото на обезщетение[50].

89. Винаги в такива случаи и за да се избегне надхвърлянето на разумния срок за произнасяне, правото на ефективна съдебна защита може да изключи спиране на съдебното производство в очакване евентуалното окончателно решение на регулиращия орган да влезе в сила и наличните способи за правна защита да бъдат упражнени.

90. Ето защо считам, че в правото на Съюза няма каквото и да било задължение националните съдилища, сезирани с искане на основание член 102 ДФЕС, да изчакат решение на регулиращия орган. Считам също, че националният съд може да реши да спре производството, за да изчака решението на регулиращия орган, ако това не застрашава правото на ефективна съдебна защита на страните в производството.

IV. Заключение

91. Въз основа на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Kammergericht Berlin (Висш областен съд Берлин, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура трябва да се тълкува в смисъл, че не изключва компетентността на гражданските

[48] Вж. по аналогия член 16 от Регламент № 1/2003.

[49] Вж. точки 7—11 от настоящото заключение.

[50] Вж. препратката, посочена в бележка под линия 20 от настоящото заключение.

съдилища да се произнесат в съответствие с член 102 ДФЕС по искания на железопътно предприятие за възстановяване на недължимо надплатени такси, независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган.

2) В правото на Съюза няма каквото и да било задължение националните съдилища, сезирани от предприятие за железопътен транспорт с искане на основание член 102 ДФЕС да упражнят контрол върху адекватния размер на плащаните такси, да изчакат решение на регулиращия орган по член 30 от Директива 2001/14, а ако същото бъде обжалвано по съдебен ред — влизането му в сила. При условие че се спазва правото на ефективна съдебна защита, то също така не е пречка националните съдилища да решат да изчакат това решение“.