

C-453/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. szeptember 23.

A kérdést előterjesztő bíróság/hatóság:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Cseh Köztársaság)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. szeptember 23.

Felperes:

CityRail a.s.

Pályahálózat-működtető, illetve a kiszolgáló létesítmény üzemeltetője

Správa železnic, státní organizace

A. Az alapeljárás tárgya

Az alapeljárásban az Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatósága, a továbbiakban: Hatóság) a vasúti társaságok (alábbiakban meghatározott) be- és kirakodási helyekhez való hozzáférésére vonatkozó feltételek jogszerűségét vizsgálja.

B. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2012/34 irányelv¹ és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 288. cikkének értelmezésére vonatkozik.

¹ Az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2012/34 irányelv).

2. E kérelmet az EUMSZ 267. cikk alapján a Hatóság terjesztette elő, amely az ítélkezési gyakorlat szerint² e rendelkezés értelmében „bíróságnak” minősül, mégpedig a következő indokok alapján:

- a) A Hatóság törvény³ alapján állandó szervként jött létre. A Hatóság központi közigazgatási hivatal, amely hatásköreinek gyakorlása során független, pártatlanul jár el, és kizárólag a törvényeknek és más jogszabályoknak van alávetve. A Hatóság élén az elnök áll, aki a kormánytól és bármely más hatóságtól független, és törvényben meghatározott szabályok szerint hívható vissza. A Hatóság elnökének határozatait kizárólag bíróság vizsgálhatja felül.
- b) A Hatóság előtti eljárást a správni řád (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv)⁴ szerint kell lefolytatni; a Hatóság eljárásában a felek érvényesíthetik jogaikat, illetve jogos érdekeiket, előterjeszthetik bizonyítékaikat és állításaikat, bizonyítási indítványt terjeszthetnek elő, valamint nyilatkozhatnak más résztvevők kérelmeivel és bizonyítékaival, illetve határozatok alapjául szolgáló iratokkal kapcsolatban, ami révén biztosított az eljárás kontradiktórius jellege. A Hatóság köteles a közérdek védelmének biztosítása szempontjából lényeges valamennyi körülmény megállapítására.
- c) Az Európai Unió Bíróságának 2012. november 22-i Westbahn Management ítéletével (C-136/11, EU:C:2012:740, 26–31. pont) összhangban az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróságnak minősül a szintén a 2012/34 irányelv 55. cikke alapján létrehozott osztrák szabályozó szervezet, a Schienen-Control Kommission is.

² 2007. június 14-i Häupl ítélet (C-246/05, EU:C:2007:340, 16. pont); 2007. október 18-i Österreichischer Rundfunk ítélet (C-195/06, EU:C:2007:613, 19. pont); 2009. december 10-i Umweltanwalt von Kärnten ítélet (C-205/08, EU:C:2009:767, 35. pont).

³ Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatóságáról szóló, 320/2016. sz. törvény).

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správni řád (a közigazgatási eljárásról szóló 500/2004. sz. törvénykönyv, a továbbiakban: közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv).

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

„1. Az áruszállítás során a be- és kirakodási hely, a hozzá kapcsolódó vágánnyal együtt, a 2012/34 irányelv 3. cikkének 3. pontja értelmében vett vasúti infrastruktúra részét képezi-e?

2. A 2012/34 irányelvvel összhangban a pályahálózat-működtető bármikor módosíthatja-e a fuvarozók számára kedvezőtlenül a vasúti infrastruktúrához, illetve kiszolgáló létesítményekhez való hozzáférésért fizetendő díjakat?

3. Kötelező-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke szerint a 2012/34 irányelv a Správa železnic, státní organizace-ra (vasúti hatóság, állami szervezet, Cseh Köztársaság)?

4. Hátrányosan megkülönböztetőknek lehet-e tekinteni a hálózati üzletszabályzatban foglalt szabályokat, amennyiben ellentétesek az olyan uniós jogi rendelkezésekkel, amelyeket a Správa železnic (vasúti hatóság) köteles betartani?”

D. A tényállás és az alapeljárás feleinek érvei

1. A CityRail a.s. társaság⁵ keresetet nyújtott be a Správa železnichez (vasúti hatóság),⁶ amelyben a hálózati üzletszabályzat,⁷ konkrétan a Popis zařízení služeb (kiszolgáló létesítmények leírása, a továbbiakban: Leírás) megnevezésű dokumentum 2020. április 1-jétől hatályos változatának vizsgálatát kérte.⁸ A keresetben a CityRail azt állította, hogy a Leírásban foglalt szabályok

⁵ A CityRail a.s. társaság (a továbbiakban: CityRail) a 2012/34 irányelv 3. cikkének 19. pontja értelmében vett kérelmezőnek minősül. Egy másik kérelmező, amely a Hatóság előtt ismertette álláspontját, és ezáltal beavatkozott az eljárásba, a ČD Cargo, a.s.

⁶ A 2012/34 irányelv 3. cikkének 2. pontja, illetve 12. pontja értelmében vett pályahálózat-működtető, illetve kiszolgáló létesítmény üzemeltetője, és egyben a zákon č. 266/1994 Sb, o drahách (a vasutakról szóló, 266/1994. sz. törvény) értelmében a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáért felelős szervezet.

⁷ A 2012/34 irányelv 27. cikkében említett „hálózati üzletszabályzat” fogalma megfelel a „prohlášení o dráze” („vasúti nyilatkozat”) cseh jogszabályokban használt fogalmának.

⁸ A Leírás a vasutakról szóló törvény 33. §-a (1) bekezdésének l) pontja és a 2012/34 irányelv 27. cikkének és IV. mellékletének 6. pontja szerint a hálózati üzletszabályzat részét képezi. A vasutakról szóló törvény 33. §-a (6) bekezdésének és a kiszolgáló létesítményekhez és a vasúthoz kapcsolódó szolgáltatásokhoz való hozzáférésről szóló, 2017. november 22-i (EU) 2017/2177 bizottsági végrehajtási rendelet (a továbbiakban: 2017/2177 rendelet) 5. cikkének értelmében egy ilyen Leírás lehet önálló dokumentum, amelyre a hálózati üzletszabályzat csak hivatkozik.

gyakorlatilag megszüntetik a versenyt az egyedi szállítmányok áruszállítási piacán.

2. Ebben az összefüggésben a Leírásban foglalt vitatott szabályok a következőképpen foglalhatók össze:

- a) A be- és kirakodási hely meghatározása a következő: (a vágányok szintje fölé) emelt és (a vágányok szintjére) meg nem emelt, vágányok mellett található, áruakodás céljából kialakított üzemi terület, valamint a be- és kirakodási hely mellett található vágányok; a be- és kirakodási helyet a 2012/34 irányelv II. mellékletének 2. pontja alapján a Leírás határozza meg.
- a) A vasúti hatóság a kapacitások 2017/2177 rendelet alapján történő kiosztása helyett bevezette a kapacitások hosszú távú használat céljából történő lefoglalását. A kapacitás lefoglalása, arról való lemondás és a be- és kirakodási hely igénybevétele ingyenes.
- c) A be- és kirakodási helyek szinte teljes kapacitása – azok tényleges igénybevételeitől függetlenül – egészen péntekig foglalható, amikor is azt jóváhagyják/felszabadítják és a következő hétre mások rendelkezésére bocsátják (48 órával – 9 nappal korábban). Emiatt a gyakorlatban kizárt más fuvarozók későbbi hosszú távú és *ad hoc* kérelmére való hozzáférés. A kapacitás lefoglalására számos esetben egyetlen olyan fuvarozó javára kerül sor, amely kérelmezi a kapacitás részére történő kiosztását, és amely az ehhez kapcsolódóan kiosztott (be- és kirakodás céljára szolgáló vagonokkal rendelkező vonatokhoz) infrastruktúra-kapacitással is rendelkezik.
- d) A vasúti hatóság fenntartotta a jogot arra, hogy a Leírás módosításainak legalább egy naptári hónappal előre történő közzétételével árat változtasson (díjfizetést vezessen be).

3. A vasúti hatóság az ilyen szabályok elfogadását a következőképpen indokolja:

- Nem lehet egy évre előre a vagonok rakodás keretében történő érkezésének és távozásának konkrét napjait meghatározni.

- A szabályozó hatóság e szabályozásba történő beavatkozása piaci zavarokhoz vezet. A 2017/2177 rendelet ugyan nem ismeri a kiszolgáló létesítmények hozzáférhető kapacitása lefoglalásának fogalmát, azonban ha a Hatóság megtiltja a foglalást, akkor a kapacitást azonos szabályok alapján osztják el, és megszűnik annak lehetősége, hogy e kapacitást egy héttel előre bejelentett lemondás (jóváhagyás elmaradása) esetén más fuvarozók vegyék igénybe. A vasúti hatóság ugyan megkísérelheti a kapacitásokat koordinálni, a 2017/2177 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében azonban a kiosztott kapacitás már nem vehető vissza.

- Nincs jogalapja annak, hogy a kérelmezőket szankcióval sújtsák.
- A vasúti hatóság szükség esetén jogosult a Leírás módosításainak bevezetésére a 2012/34 irányelv 27. cikkének (3) bekezdése és a nemzeti jog rendelkezései alapján.

E. A Hatóság álláspontja

1. A Hatóságnak mindenekelőtt azzal kapcsolatban merülnek fel kétségei, hogy összhangban van-e az irányelvvel a be- és kirakodási hely 2012/34 irányelv II. mellékletének 2. pontja értelmében vett kiszolgáló létesítményként való minősítése.
2. Ezenfelül a Hatóság úgy véli, hogy hátrányosan megkülönböztető bánásmód áll fenn, mivel a vasúti hatóság bevezette a „kiszolgáló létesítmények hozzáférhető kapacitása foglалásának” fogalmát, és a 2017/2177 rendelet 11. cikkével ellentétesen figyelmen kívül hagyja a rendelkezésre álló kapacitás hatékony kihasználása célját, továbbá e rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével ellentétesen nem biztosítja az infrastruktúra-kapacitás és a kiszolgáló létesítmények kapacitása elosztásának következetességét.
3. A Hatóság továbbá arra a következtetésre jutott, hogy nehéz amiatt szankció kiszabását elrendelni, hogy a kiszolgáló létesítmények kapacitását nem használják fel, e létesítmények használati díjának bevezetése pedig a 2012/34 irányelv 31. cikkének (7) bekezdése alapján nem rendelhető el.
4. A Hatóság ideiglenes intézkedést alkalmazott, amelynél fogva elrendelte a Leírás egyes rendelkezései alkalmazásának mellőzését, mivel az érintett szervezeteket már jelenleg is súlyos károk érik.

F. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés jogi háttere és indokolása

1. A vasúti infrastruktúrához való hozzáférés feltételeit a 2012/34 irányelv 3. szakasza a kiszolgáló létesítményekhez való, a 2012/34 irányelv 13. cikkének (2)–(8) bekezdése és a 2017/2177 rendelet szerinti hozzáférés feltételeitől eltérően szabályozza. Ha a be- és kirakodási helyek vasúti infrastruktúrájának, nem pedig kiszolgáló létesítménynek kellene, hogy minősüljenek, akkor a Leírás tekintetében nem lenne alkalmazandó a 2012/34 IV. mellékletének 6. pontja, és a Leírás szövegét közvetlenül a hálózati üzletszabályzatba kellene foglalni.
2. A 2012/34 irányelv I. mellékletével összhangban értelmezett 3. cikkének 3. pontja értelmében a vasúti infrastruktúra magában foglalja a „rakodókat; ideértve a személypályaudvarok és az áruterminál területén lévőket is”, anélkül, hogy a szóban forgó rakodók meghatározására sor került volna.

3. A Hatóság a teleologikus értelmezés alapján annak megállapítására hajlik, hogy a hivatkozott irányelv rendelkezéseinek célja az, hogy az áruk be- és kirakodására kijelölt valamennyi helyet – és nem csak a megszorítóan megemelt peronként értelmezett rakodókat – a vasúti infrastruktúrához sorolja be. Semmi sem utal arra, hogy a be- és kirakodási helyeket attól függően kellene eltérően minősíteni, hogy megemeltek-e, vagy sem.

4. Másrészt a be- és kirakodási helyek a vasútállomások részét képezik, illetve a 2012/34 irányelv II. mellékletének 2. pontja értelmében kiszolgáló létesítménynek minősülő áruterminálok részét is képezhetik.

5. A Hivatal hajlik arra az álláspontra, hogy a berakodásra és kirakodásra kijelölt kapcsolódó, a be- és kirakodási helyek részét képező vágányok annak ellenére, hogy a megálló, illetve az áruterminál részét képezik, a 2012/34 irányelv I. mellékletének értelmében vasúti infrastruktúrának minősülnek, amely melléklet a mellékvágányokat is ezen infrastruktúrába sorolja.

6. Ezenfelül a 2012/34 irányelv 31. cikke értelmében a vonatközlekedetésből közvetlenül eredő költségek a minimális hozzáférési csomagért fizetendő díjak alapjául szolgálnak. Az egész hálózatra kiterjedő közvetlen költségek kiszámítása során nem vehető figyelembe a polgári infrastruktúra karbantartásával és felújításával kapcsolatos költségrész, amely nem közvetlenül a vasúti szolgáltatások működtetésével kapcsolatban merült fel.⁹ A be- és kirakodás során felmerülhetnek a rakodók és megközelítést biztosító utak szennyeződésével, illetve használatával kapcsolatos költségek. Ezért a be- és kirakodási helyek vasútiinfrastruktúra-elemként történő minősítése esetében a díjak beszedése céljából a vonatközlekedetés fogalmát oly módon kellene értelmezni, hogy az magát a be- és kirakodás folyamatát is magába foglalja.

7. A Hatóság hivatkozik a Bíróság 2019. július 10-i WESTbahn Management ítéletére (C-210/18, EU:C:2019:586), amelynek értelmében a 2012/34 I. mellékletének a rakodókat is feltüntető pontjában említett „utasperonok” a vasúti infrastruktúra elemét alkotják.

8. A nemzeti jog rendelkezései. A 76/2017. sz. rendelet¹⁰ 3. §-a (1) bekezdésének k) pontja értelmében az áruszállítási célokra szolgáló be- és kirakodási helyek a vasútállomás vasutakról szóló törvény 2. §-ának (9) bekezdése értelmében kiszolgáló létesítménynek minősülő üzemi területének részét képezik.

⁹ A vasúti szolgáltatások működtetésével kapcsolatban közvetlenül felmerülő költségek kiszámításának módjairól szóló, 2015. június 12-i (EU) 2015/909 bizottsági végrehajtási rendelet 4. cikke (1) bekezdésének o) pontja.

¹⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravní provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (a pályahálózat-működtető és a kiszolgáló létesítmény üzemeltetője által a fuvarozó részére nyújtott szolgáltatások tárgyáról és tartalmáról szóló 76/2017. sz. közlekedési minisztériumi rendelet).

G. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés jogi háttere és indokolása

1. Ahogy a fentiekben kifejtésre került, a vasúti hatóság jogosult legalább egy hónappal előre jelezve módosítani a be- és kirakodási helyeknek a Leírásban előírt nulla összegű használati díját. Egy a menetrend érvényességi ideje alatti ilyen módosítás, a szabályok és a számítási táblázatok módszertanának kidolgozása nélkül emellett valamennyi kérelmező (vasúti társaságok, közszolgáltatásokat megrendelő jogalanyok, szállítmányozók, fuvarozók és kombinált fuvarozással foglalkozó szállítók) tekintetében pénzügyi következményekkel is járna.

2. A Leírás tartalmát, közzétételét és módosításait illetően, mivel az a hálózati üzletszabályzat részét képezi, a 2012/34 irányelv 27. cikke alkalmazandó, amely nem értelmezhető olyan tágan, hogy a hálózati üzletszabályzatot szükség esetén lényegében korlátozás nélkül lehetne – ahogyan azt a vasúti hatóság értelmezi – a fuvarozók hátrányára módosítani. E rendelkezés értelmében a hálózati üzletszabályzatot legkésőbb négy hónappal az infrastruktúra-kapacitási kérelmek benyújtásának határideje előtt közzé kell tenni.

3. Ebben az összefüggésben az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság biztosítása szempontjából jelentőséggel bír az említett irányelv (44) és (52) preambulumbekzdése, 30. cikkének (2) bekezdése, I. mellékletének 2. pontja és V. mellékletének 2. pontja.

4. A be- és kirakodási helyek használati díjának bevezetése úgy is tekinthető, mint a díjrendszer alapvető elemének bevezetése, következésképpen a 2012/34 irányelv 32. cikkének (6) bekezdésében meghatározott határidőket kell rá alkalmazni (három hónappal a hálózati üzletszabályzat közzétételét megelőző közzététel).

5. A nemzeti jog rendelkezései. A vasutakról szóló törvény 33. §-ának (1) bekezdése szerint a vasúti hatóság a kapacitás elosztásáért felelős szervezatként elkészíti, és a menetrend hatálybalépésének időpontját tizenkét hónappal megelőzően közzéteszi a hálózati üzletszabályzatot, és legalább harminc nappal e közzétételt megelőzően lehetővé teszi az érdekelt felek számára, hogy kifejtsek álláspontjukat. E rendelkezés (5) bekezdése szerint a kapacitás elosztásáért felelős szervezet a hálózati üzletszabályzat módosítása esetén ismételt közzéteszi e módosítást. A vasutakról szóló törvény nem teszi lehetővé az érdekelt felek számára, hogy az ilyen módosítással kapcsolatban annak közzétételét megelőzően állást foglaljanak.

H. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés jogi háttere és indokolása

1. A Hatóság álláspontja szerint a be- és kirakodási hely kiszolgáló létesítményként történő minősítése a 2012/34 irányelv helytelen átültetéséről tanúskodik. Kiindulhat-e a Hatóság ilyen esetben a vasúti hatóság tekintetében a

2012/34 irányelv közvetlen hatályából, és hivatkozhat-e a CityRail a vasúti hatósággal szemben ezen irányelv közvetlen hatályára abban az esetben, amikor az irányelv alkalmazásának elmaradása következtében e társaság be- és kirakodási helyhez való hozzáférés biztosításához való joga korlátozott lenne?

2. A Hatóság hivatkozik a Bíróság 1990. július 12-i Foster és társai kontra British Gas plc ítéletének (C-188/89, EU:C:1990:313) 18. pontjára, és hangsúlyozza, hogy a vasúti hatóság az állam felügyelete és ellenőrzése alatt áll, ami azt eredményezi, hogy teljesülnek a hivatkozott ítélet 18. pontjában meghatározott szempontok, és a vasúti hatóság az EUMSZ 288. cikk értelmében vett államnak tekinthető.

3. A Hatóság számára azonban nem világos, hogy a vasúti hatóság köteles-e a 2012/34 irányelvet közvetlenül alkalmazni, vagy inkább az köti, ahogyan az irányelvet a nemzeti jogba átültették. Az e kérdésre adott válasz befolyásolni fogja a Hatóság azzal kapcsolatos értékelését, hogy a vasúti hatóság megsértette-e a törvényt.

4. A nemzeti jog rendelkezései. A vasúti hatóságot a zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (a České dráhy [Cseh Vasutak] részvénytársaságról és a Správa železnic dopravní cesty [szállítási vasútvonalak hatósága, Cseh Köztársaság] állami szervezetről szóló 77/2002. sz. törvény) alapján hozták létre, amely szerint a vasúti hatóság kötelezettségeiért az állam felel, a vasúti hatóság kizárólag állami vagyont kezel, a kormány nevezi ki és menti fel a vasúti hatóság vezető testületének tagjait, és a vasúti hatóság a tevékenységét (szállítási útvonalak kezelése) a köz érdekében végzi.

I. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés jogi háttere és indokolása

1. A 2012/34 irányelv 56. cikke alapján és a vasutakról szóló törvény 34e. §-ának (1) bekezdése értelmében a Hatóság csak a hálózati üzletszabályzat vasutakról szóló törvénynek való megfelelését jogosult vizsgálni, a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi rendelkezéseknek való megfelelését nem.

2. A Hatóság szerint az első és a harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetén a hálózati üzletszabályzatot ellentétesnek kell tekinteni a 2012/34 irányelvvel, ugyanakkor lényegében nem lesz ellentétes a vasutakról szóló törvénnyel, e törvény 33. §-ának (1) bekezdése kivételével, amely azt a követelményt állapítja meg, hogy a megállapított szabályok ne legyenek hátrányosan megkülönböztetőek.

3. A fent hivatkozott 56. cikk célja ezért akkor teljesülne, ha a Hatóság megállapíthatná, hogy a hálózati üzletszabályzatban foglalt szabályok hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg, amennyiben ellentétesek egy közvetlenül alkalmazandó uniós jogi rendelkezéssel.