

C-721/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. december 30.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Kammergericht Berlin (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. december 10.

Alperes és fellebbező:

DB Station & Service AG

Felperes és a fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél:

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

Az alapeljárás tárgya:

Vasúti közlekedés – 2001/14/EK irányelv – Állomáshasználati díj – A polgári bíróság hatásköre a használati díjak mértékének az EUMSZ 102. cikk és/vagy a nemzeti kartelljog szerinti követelményeken alapuló vizsgálatára

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontja

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Összeegyeztethető-e a 2001/14/EK irányelvvel – különösen annak a pályahálózat-működtető üzemeltetési függetlenségére (4. cikk), a díjmegállapítás elveire (7–12. cikk) és a szabályozó szervezet hatáskörére (30. cikk) vonatkozó rendelkezéseivel –, ha a nemzeti polgári bíróságok egyedi ügyekben és a szabályozó szervezet általi ellenőrzéstől függetlenül,

az EUMSZ 102. cikk és/vagy a nemzeti kartelljog szerinti szempontok alapján felülvizsgálják a követelt díjak mértékét?

2. Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Akkor is jogosultak és kötelesek-e a nemzeti polgári bíróságok a visszaéléseket az EUMSZ 102. cikk és/vagy a nemzeti kartelljog szerinti szempontok alapján felülvizsgálni, ha a vasúti szállítási vállalkozásoknak lehetőségük van a hatáskörrel rendelkező szabályozó szervezettől kérni a fizetett díjak arányosságának felülvizsgálatát? Kötelesek-e a nemzeti polgári bíróságok megvárni a szabályozó hatóság erről szóló határozatát, és ha a határozatot bíróság előtt megtámadják, adott esetben a határozat jogerőre emelkedését?

A hivatkozott közösségi jogi rendelkezések

EUMSZ 102. cikk

A vasúti infrastruktúrapacitás elosztásáról, a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 75., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 404. o.).

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Az Allgemeines Eisenbahngesetznek (AEG) (a vasútról szóló általános törvény) a vasútra vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosításáról szóló harmadik, 2005. április 27-i törvény (BGBl. I. 2005., 11389. o.) szerinti, 2005. április 30-tól 2016. szeptember 1-jéig hatályos változata, különösen annak 14b., 14d., 14e., 14f. §-a

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 Az alperes DB Station & Service AG a Deutsche Bahn AG leányvállalata, a vasútról szóló általános törvény (AEG) 2. §-ának (1) bekezdése értelmében vett vasút-pályahálózat-működtető vállalkozás. Az alperes körülbelül 5400 pályaudvart (forgalmi állomást) tart fenn Németországban. A felperes vasúti szállítási vállalkozást működtet, és rövid távú vasúti személyszállítás keretében használja az alperes forgalmi állomásait. A felek közötti vita tárgya a használatért fizetendő díj mértéke.
- 2 Az alperes az általa fenntartott infrastruktúrát igénybe venni kívánó vasúti szállítási vállalkozásokkal keretszerződéseket köt az állomások használatáról. Az alperes a keretszerződésekben a használati díjak mértékét illetően a mindenkori állomásárlistára (Stationspreissystem, SPS – állomás árrendszer) hivatkozik. Az egyes pályaudvarok használatát külön állomáshasználati szerződések szabályozzák. Az alperes 2005. január 1-jén bevezetett egy új árrendszert, az úgynevezett „Preissystem 2005”-öt (SPS 05), amely a korábban hatályos

„Preissystem 1999” (SPS 99) helyébe lépett. Ezt alapján az árakat meghatározott árkategóriák alapján, valamint az egyes szövetségi tartományokra nézve átalányjelleggel határozták meg. A felperes, akivel szemben az új rendszer áremeléshez vezetett, 2005. január 1-jétől kezdődően jogfenntartással fizette meg az emelések összegét.

- 3 A 2009. december 10-i határozatával a Bundesnetzagentur (szövetségi hálózati ügynökség, Németország) mint hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóság 2010. május 1-jei hatállyal megsemmisítette az SPS 05-öt. Az alperes megtámadta a hivatkozott határozatot; az ügy érdemében máig nem hoztak közigazgatási bírósági határozatot.
- 4 A felperes a Landgericht Berlinhez (berlini regionális bíróság, Németország) benyújtott keresetével az általa a 2006 novembere és 2010 decembere közötti időszakra fizetett állomáshasználati díjaknak az SPS 99 szerinti díjakat meghaladó részének visszatérítését követeli. A Landgericht a kamatkövetelés egy részétől eltekintve helyt adott a kereseti kérelmeknek. Indokolásként a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország) akkori ítélezési gyakorlatának megfelelően megállapította, hogy a felperes által követelt díjak a BGB (Bürgerliches Gesetzbuch – polgári törvénykönyv) 315. §-a szerinti méltányossági vizsgálat tárgyát képezik. Mivel az SPS 05 szerinti ármegállapítás nem felel meg a hivatkozott méltányossági követelménynek, az alperes a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint köteles visszafizetni a megfelelő összegeket. A hivatkozott határozatot támadja az alperes fellebbezéseiben, valamint a felperes csatlakozó fellebbezéseiben, amelyekben mindkét peres fél fenntartja az elsőfokú eljárásban előterjesztett kérelmeit.
- 5 Időközben az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárás keretében egy hasonló jogvitában megállapította, hogy a menetvonaldíjak méltányosságának a rendes bíróságok általi vizsgálata nem lehet független a hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóság általi ellenőrzéstől (a Bíróság 2017. november 9-i CTL Logistics ítélete, C-489/15).
- 6 Időközben a Bundesnetzagentur 2019. október 11-i határozatával mint elfogadhatatlant elutasította több vasúti szállítási vállalkozás arra irányuló kérelmét, hogy a hatóság utólagosan ellenőrizze az SPS 05 alapján követelt díjakat. A hivatkozott határozatot azonban megtámadták. A per jelenleg folyamatban van a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) előtt.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokolásának rövid bemutatása

- 7 A felek által benyújtott jogorvoslati kérelmekről való határozathozatal előtt célszerűnek tűnik az eljárást felfüggeszteni, és az EUMSZ 267. cikk alapján a rendelkező részben feltett kérdésekre vonatkozóan az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatalát kezdeményezni, mivel az érdemi határozathozatal az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válaszoktól függ.

- 8 Kétségtelen, hogy a Bundesnetzagentur előtt folyamatban lévő, az alperes által az SPS 05 alapján követelt állomáshasználati díjak utólagos ellenőrzésére irányuló eljárás jogerősen még nem zárult le. Ugyanakkor az eljárás eddigi időtartamára figyelemmel már nem tűnik tarthatónak, hogy az eljáró bíróság először megvárja a vélhetően még néhány évig eltartó közigazgatási bírósági eljárás végét, hogy – a Bundesnetzagentur határozatának helybenhagyása esetén – csak azt követően kezdeményezze az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatalát az előterjesztett kérdésekben.
- 9 A 2001/14/EK irányelv, amelyet az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU irányelv (HL 2012. L 343., 32. o.; helyesbítés HL 2015. L 67., 32. o.) 65. cikke hatályon kívül helyezett, és amelynek helyébe – lényegében azonos tartalommal – a hivatkozott irányelv rendelkezései léptek, a jelen ügyben még alkalmazható. A felperes ugyanis olyan díjak visszafizetését követeli, amelyeket a 2010 decemberéig tartó időszakban fizetett az alperesnek. Az említett időszak alatt a 2001/14/EK irányelv még hatályban volt. Ugyanakkor abból kell kiindulni, hogy az Európai Unió Bírósága által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszok minden további nélkül alkalmazhatóak lesznek a 2012/34/EU irányelvre.
- 10 A 2001/14/EK irányelv tárgyi hatálya is kiterjed a jelen ügyben szóban forgó állomáshasználati díjak kiszabására. Kétségtelen, hogy a 2001/14/EK irányelvben – a később elfogadott 2012/34/EU irányelvtől eltérően – nincs átfogó szabályozás a kiszolgáló létesítményekhez való megkülönböztetésmentes hozzáférésről. A 2001/14/EK irányelv II. mellékletének 2. a) pontja azonban említi a személypályaudvarokat, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a 2001/14/EK irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében foglalt elve pedig kifejezetten hivatkozik erre a mellékletre. Ezenkívül az irányelv célja és szelleme megköveteli, hogy hatálya kiterjedjen a személypályaudvarok használatára. Kizárólag a menetvonalak hátrányos megkülönböztetéstől mentes elosztása nem elegendő a vasúti szállítási vállalkozások számára, ha ezt a kijelölést nem egészíti ki a vasúti pályák hatékony használatához nélkülözhetetlen létesítményekhez, így például a személypályaudvarokhoz való megfelelő hozzáférés.
- 11 Az érdemi határozathozatal az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válaszoktól függ. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó nemleges válasz esetén a keresetek már csak azért sem vezethetnek eredményre, mert a polgári bíróságok nem vizsgálhatnák az alperes által követelt használati díjak arányosságát. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó választól függ, hogy az alperes fellebbezésének elbírálását megelőzően először meg kell-e várni, hogy a Bundesnetzagentur 2019. október 11-i határozata (lásd a fenti 6. pontot) jogerőre emelkedjen.
- 12 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről az Európai Unió Bírósága még nem határozott. Az Európai Unió Bírósága 2017. november 9-i CTL Logistics ítéletében (C-489/15) csak azt állapította meg, hogy az, ahogy addig a német polgári bíróságok a BGB 315. §-a szerinti, méltányosságon alapuló polgári

bíróági felülvizsgálatot gyakorolták, összeegyeztethetetlen az irányelv rendelkezéseivel. Ezzel szemben a hivatkozott határozatban a Bíróság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a nemzeti polgári bíróságok esetről esetre és a szabályozó szervezet általi ellenőrzéstől függetlenül jogosultak és kötelesek-e a használati díjak mértékét az EUMSZ 102. cikk és/vagy a nemzeti kartelljog szerinti szempontok alapján vizsgálni.

- 13 Az előzetes döntéshozatali eljárás azért is szükséges, mert bár az Európai Unió Bírósága még nem határozott az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről, az uniós jog helyes alkalmazása nem tekinthető „acte clair”-nek, azaz nem olyan nyilvánvaló, hogy az a feltett kérdések helyes elbírálását illetően minden észszerű kétséget kizár. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az „acte clair” nemcsak azt feltételezi, hogy a nemzeti bíróság meg van győződve az uniós jog helyes értelmezéséről, hanem azt is, hogy ezenkívül meg van győződve arról is, hogy ez ugyanennyire nyilvánvaló a többi tagállam bíróságai és a Bíróság számára is (a Bíróság 1982. október 6-i CILFIT ítélete, 283/81).
- 14 A Bíróság 2017. november 9-i CTL Logistics ítéletével (C-489/14) kapcsolatban mind a német polgári bíróságok ítélkezési gyakorlatában, mind a német nyelvű jogirodalomban különböző álláspontok vannak jelen a hivatkozott ítéletből levonható következtetések terjedelmét illetően.
- 15 Az eljáró bíróság álláspontja szerint jobb indokok szólnak amellett, hogy az Európai Unió Bírósága által a CTL Logistics ítéletben meghatározott elveket a visszaélések kartelljogi ellenőrzésére is alkalmazni kell, ami kizárja, hogy a nemzeti polgári bíróságok a hatáskörrel rendelkező szabályozó szervezet általi ellenőrzéstől függetlenül vizsgálják a használati díjakat.
- 16 A Bíróság a 2017. november 9-i CTL Logistics ítéletében (C-489/15) a következőkkel indokolta a méltányosságon alapuló, a polgári bíróságok által a BGB 315. §-a alapján gyakorolt felülvizsgálatnak a 2001/14/EK irányelv anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezéseivel való összeegyeztethetlenségét:
- 17 Először is a használati díjaknak – ahogy azt a BGB 315. §-a előírja – az egyedi szerződéses jogviszony konkrét körülményeire épülő, méltányosságon alapuló felülvizsgálata nem egyeztethető össze a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a 2001/14/EK irányelvben foglalt elvével és az egyenlő bánásmód elvével (69–76. pont).
- 18 Másodszor, a méltányosság ennek megfelelő felülvizsgálata azzal a következménnyel jár, hogy megfosztja a pályahálózat- működtetőt a használati díjak kialakítása során attól a mozgástértől, amelyet a 2001/14/EK irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a létesítmények használata optimalizálásának ösztönzése érdekében tudatosan biztosít. Ez a pályahálózat- működtetőnek az irányelv alapján biztosítandó üzemeltetési függetlenségébe történő beavatkozásnak is minősül (77–83. pont).

- 19 Harmadszor, a méltányosságon alapuló, a polgári bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat összeegyeztethetetlen a szabályozási jogi értékelési szempontokkal. Ha viszont a polgári bíróságok figyelembe vennék az említett szempontokat, és közvetlenül alkalmaznák a vasúti szabályozási jogi rendelkezéseket, akkor sértenék a szabályozó szervezetnek a 2001/14/EK irányelv 30. cikke szerint kizárólagos hatáskörét (84–87. pont).
- 20 Negyedszer, az Európai Unió Bírósága hangsúlyozza, hogy a szabályozó szervezet számára „gyakorlatilag áthidalhatatlan nehézséget” jelent, hogy a különböző polgári bíróságok által hozott különböző egyedi bírósági határozatokat a lehető leggyorsabban egy hátrányos megkülönböztetéstől mentes rendszerbe illessze. Valamely legfelsőbb bírói fórum határozatáig ebből szükségszerűen hátrányos megkülönböztetés következne azok között a vállalkozások között, akik bírósághoz fordultak, és azok között, akik nem éltek ezzel a lehetőséggel. A polgári bíróságok jogerős határozatai alapján a szabályozó szervezetnek módosítania kellene a díjakat, ami viszont megengedhetetlen beavatkozást jelentene a pályahálózat- működtetők mozgásterébe, és ugyanilyen megengedhetetlen módon sértené a szabályozó szervezet kizárólagos hatáskörét (88–93. pont).
- 21 Ötödször, a méltányosságon alapuló, a polgári bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat sérti a szabályozó szervezet határozatainak *erga omnes* hatályát, vagyis azt, hogy e határozatok a vasúti ágazat valamennyi érintettjére kötelezőek. A túlzó mértékű díjak visszafizetésére vonatkozó kötelezettséget megállapító polgári bírósági ítélet hatálya szükségképpen a jogvitában részt vevő felekre korlátozódik. Ez egyúttal előnyben részesítené a pernyertes felet más vállalkozásokkal szemben, és veszélyeztetné az irányelvnek a tisztességes verseny biztosítására irányuló célját (94–97. pont).
- 22 Hatodszor, polgári peres eljárás keretében anélkül is lehet egyezségeket kötni, hogy abban a szabályozó szervezet részt venne. Ez összeegyeztethetetlen a 2001/14/EK irányelv 30. cikke (3) bekezdésének második és harmadik mondatával, amely szerint a felek közötti tárgyalásoknak a szabályozó szervezet felügyelete alatt kell zajlaniuk, és ez utóbbinak közbe kell lépnie, ha várhatóan megsértik az irányelv rendelkezéseit (98–99. pont).
- 23 Hetedszer, a méltányosságon alapuló, polgári bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat nem egyeztethető össze a 2001/14/EK irányelv azon céljával, hogy a pályahálózat-működtetőket ösztönözze az infrastruktúra használatának optimalizálására (100–102. pont).
- 24 A Bíróság által a méltányosságon alapuló, polgári bíróságok által gyakorolt felülvizsgálattal szemben felhozott érvek lényeges korlátozások nélkül alkalmazhatóak a használati díjak kartelljogi felülvizsgálatára is. Ez többek között igaz a meghatározó szempontokra, vagyis az azáltal felmerülő veszélyre, hogy a különböző polgári bíróságok által egyedi ügyekben, és a szabályozó szervezet általi ellenőrzéstől függetlenül hozott határozatok végeredményben oda

vezethetnek, hogy különböző vasúti szállítási vállalkozásoknak ugyanazon szolgáltatások igénybevételéért különböző díjakat kell fizetniük. Ez egyúttal szembemenne a 2001/14/EK irányelv azon központi céljával, hogy hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést biztosítson a vasúti infrastruktúrához, és ezáltal lehetővé tegye a vasúti szolgáltatások tisztességes versenyét (lásd e tekintetben az (5), (11) és (16) preambulumbekendést). A szabályozó szervezet kizárólagos hatáskörének megsértése és az ebből eredő szinte megoldhatatlan gyakorlati nehézségek is azonosak lennének. Mindez amellet szól, hogy a visszaélések egyedi ügyekben történő, nemzeti polgári bíróságok általi kartelljogi felülvizsgálata ugyancsak összeegyeztethetetlen a 2001/14/EK irányelv rendelkezéseivel.

- 25 Az eljáró bírósági tanács nem ért egyet a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország) által képviselt állásponttal sem, amely szerint azért kell mindenképpen eltérő megítélést követni, mert az EUMSZ 102. cikk esetén – a BGB 315. §-ától eltérően nem nemzeti jogról, hanem elsődleges uniós jogi rendelkezésről, és ezért a 2001/14/EK irányelv rendelkezéseinél magasabb szintű normáról van szó. Kétségtelenül igaz, hogy az EUMSZ 102. cikk elsődleges uniós jogi normaként az Unió valamennyi tagállamában közvetlenül alkalmazandó. Ugyancsak helytálló az, hogy a nemzeti bíróságok ezért kötelesek közvetlenül alkalmazni az EUMSZ 102. cikket (lásd ebben az értelemben már: a Bíróság 1974. január 30-i BRT kontra SABAM ítélete, 127/73, ECLI:EU:C:1974:6, 15–17. pont).
- 26 A Bíróság ugyanakkor még nem határozott arról, hogy ugyanez irányadó-e akkor is, ha a díjak megállapítását szabályozó hatóság ellenőrzi, amelynek határozatai szintén bírósági felülvizsgálat alá eshetnek. Nem következik más többek között a Bíróság Telefónica ítéletéből sem. Kétségtelen, hogy a hivatkozott ítéletben a Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Bizottságnak az EUMSZ 102. cikkben alapuló fellépésének nem feltétele az intézkedéseknek a nemzeti szabályozó szervezet általi előzetes felülvizsgálata (a Bíróság 2014. július 10-i ítélete, C-295/12). Ez a megállapítás azonban nem vihető át a jelen ügy tárgyát képező tényállásra. A díjaknak egyedi ügyekben történő, a polgári bíróságok általi felülvizsgálatától eltérően ugyanis az az EUMSZ 102. cikk Európai Bizottság általi alkalmazása során nem áll fenn a számos, adott esetben egymástól eltérő bírósági határozatok kockázata, és ebben az esetben nem nyílik meg több össze nem hangolt peres eljárás. Ellenkezőleg, az Európai Bizottság határozatait az Európai Unió Bírósága vizsgálhatja felül, ami biztosítja az egyedi ügyekben az egységes jogalkalmazást.
- 27 Ugyancsak nem tűnik meggyőzőnek a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) által hivatkozott másik jogi szempont, amely szerint az indokolja a BGB 315. §-a szerinti, méltányosságon alapuló felülvizsgálat és a visszaélések kartelljogi felülvizsgálatának eltérő jogi megítélését, hogy ez utóbbi kizárólag a múltra vonatkozik, és már csak ezért sem kerülhet összeütközésbe a szabályozási joggal. Kétségtelen, hogy az EUMSZ 102. cikk vétkes megsértése esetén a GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – a versenykorlátozások tilalmáról

szóló törvény) 33. §-ának (1) bekezdése és 33a. §-ának (1) bekezdése alapján a múltbeli időszakok tekintetében kártérítést lehet követelni. Az EUMSZ 102. cikk megsértése azonban egyúttal azzal jár, hogy a kapcsolódó jogügyletek a BGB 134. §-a alapján (még ha esetleg csak részlegesen is) érvénytelenek, ami megállapítási kereset alapján (a ZPO [Zivilprozessordnung – polgári perrendtartás] 256. §-a) a jövőre kiterjedő hatállyal is megállapítható. Végül az EUMSZ 102. cikk megsértése esetén a sérelmet szenvedett személyt a GWB 33. §-ának (1) bekezdése alapján abbahagyásra és tartózkodásra irányuló igények is megilletik, amelyek szintén a jövőre vonatkoznak. Ezenkívül, és ettől függetlenül, egyáltalán nem zárható ki, sőt, kézenfekvőnek tűnik, hogy az is korlátozza a vasúti szolgáltatások tisztességes versenyét, ha egyes vállalkozásoknak már megfizetett díjakat kártérítés jogcímén utólag megtérítenek, ami megint csak összeegyeztethetetlen a 2001/14/EK irányelv célkitűzésével.

- 28 Végül a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) által képviselt azon álláspont sem meggyőző, amely szerint a 2001/14/EK irányelv 30. cikkének (3) bekezdése alapján a szabályozó szervezetnek nincs hatásköre a már megfizetett díjak ellenőrzésére. A Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) az irányelv ezen értelmezésének alátámasztására kizárólag Mengozzi főtanácsnoknak a C-489/15. sz. CTL Logistics ügyben 2016. november 24-én ismertetett indítványára (lásd az 58. pontot) hivatkozik, amelyet azonban a Bíróság 2017. november 9-i ítéletében éppen nem követett. Az Európai Bizottság ezt megelőző, 2015. december 23-i állásfoglalásában – amelyet azonban a Bíróság legalább az eredményt tekintve követett – kifejezetten ellentétes álláspontot fogadott el (lásd a 19. és azt követő pontot). A rendelkezés szövegéből és az irányelv preambulumbekkezdéseiből sem vezethetőek le a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) által képviselt értelmezés mellett szóló szilárd támpontok. Végeredményben ez is olyan kérdés, amelyet az uniós jog kötelező értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező Bíróságnak kell elbírálnia.