MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. szeptember 21. [1]

C-582/22. sz. ügy

Die Länderbahn GmbH DLB,
Prignitzer Eisenbahn GmbH,
Ostdeutsche Eisenbahn,
Ostseeland Verkehrs GmbH
kontra
Bundesrepublik Deutschland;
a DB Netz AG
részvételével

(a Verwaltungsgericht Köln [kölni közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal - Vasúti közlekedés - 2012/34/EU irányelv - 56. cikk - Igazgatási szervezet - A lejárt üzemi menetrendnek megfelelő díjak felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör - A visszamenőleges hatállyal rendelkező határozatok meghozatalának lehetősége - A keresetindítás időbeli korlátozása - Az igazgatási szervezet határozatainak tényleges érvényesülése - A pályahálózat-működtető arra való kötelezésére vonatkozó hatáskör, hogy fizesse vissza a jogellenesen felszámított díjakat”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem egy olyan jogvitából ered, amelyben a német igazgatási szervezet [2] azon ellenőrzési jogkörét vitatják, amely a pályahálózat-működtetőnek a vasúti szállítási vállalkozások által fizetendő díjak tárgyában hozott határozatai tekintetében áll fenn. E vállalkozások egy része eredménytelenül kérte az igazgatási szervezetet, hogy a pályahálózat-működtetőt kötelezze a szerintük jogellenesen megfizetett díjak visszafizetésére.

2. Az ügyben eljáró bíróság arra kéri a Bíróságot, hogy értelmezze a 2012/34/EU irányelvnek [3] a vasúti ágazat nemzeti igazgatási szervezeteinek hatáskörére vonatkozó különböző rendelkezéseit.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (a villamos energiáért, a gázért, a távközlésért, a postáért és a vasútért felelős szövetségi ügynökség; a továbbiakban: Bundesnetzagentur).

[3] Az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 343., 32. o.; helyesbítés: HL 2015. L 67., 32. o.).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2012/34 irányelv

3. A 3. cikk („Fogalommeghatározások”) értelmében:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában a következő fogalommeghatározások alkalmazandók:

1. »vállalkozó vasúti társaság«: ezen irányelvnek megfelelő engedéllyel rendelkező bármely köz- vagy magánvállalkozás, amelynek fő tevékenysége vasúti áru- és/vagy személyszállítási szolgáltatások nyújtása, azzal a megkötéssel, hogy e vállalkozásnak kell a vontatást biztosítania; ide értendők a csak vontatást nyújtó társaságok is;

2. »pályahálózat-működtető«: olyan szervezet vagy társaság, amely egy hálózat vasúti infrastruktúrájának működtetését, karbantartását és felújítását biztosítja, és részt vesz annak fejlesztésében az adott tagállam által az infrastruktúrák fejlesztésére és finanszírozására vonatkozó általános politika keretében meghatározottak szerint;

[…]

19. »kérelmező«: közszolgáltatást nyújtó vagy az infrastruktúra-kapacitás megszerzésében kereskedelmi érdekeltséggel bíró vállalkozó vasúti társaság vagy vállalkozó vasúti társaságok nemzetközi csoportosulása vagy egyéb természetes vagy jogi személy, például az 1370/2007/EK rendeletben említett illetékes hatóságok, továbbá szállíttató, szállítmányozók és kombinált fuvarozással foglalkozó szállítók;

[…]

25. »hálózat«: a pályahálózat-működtető igazgatása alatt álló teljes vasúti infrastruktúra;

26. »hálózati üzletszabályzat«: a díjképzési és kapacitáselosztási rendszerek általános szabályait, határidőit, eljárásait és kritériumait részletesen rögzítő dokumentum, amely tartalmazza az infrastruktúrakapacitásra történő alkalmazásához szükséges minden egyéb információt;

[…]

28. »üzemi menetrend«: az érvényessége idején a kérdéses infrastruktúrán végbemenő összes tervezett vonat- és gördülőállomány-mozgást meghatározó adatok;

[…].”

4. Az 55. cikk („Igazgatási szervezet”) a következőképpen rendelkezik:

„(1) Mindegyik tagállam létrehoz egy, a vasúti ágazatra vonatkozó nemzeti igazgatási szervezetet.
[…]

[…].”

5. Az 56. cikk („Az igazgatási szervezet feladatai”) előírja:

„(1) A 46. cikk (6) bekezdésének sérelme nélkül, a kérelmező jogorvoslati kérelemmel fordulhat az igazgatási szervezethez, ha úgy véli, hogy tisztességtelen bánásmódban vagy hátrányos megkülönböztetésben volt része, vagy valamely más sérelem érte, különösen a pályahálózat-működtető vagy adott esetben a vállalkozó vasúti társaság vagy a kiszolgáló létesítmény üzemeltetője által elfogadott döntések ellen a következőkkel kapcsolatban:

[…]

d) a díjképzési konstrukció;

e) a fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértéke vagy struktúrája;

[…]

(2) A nemzeti versenyhatóságoknak a vasúti szolgáltatások piacán folyó verseny biztosítására vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, az igazgatási szerv jogkörének ki kell terjednie a vasúti szolgáltatások piacán és különösen a nagy sebességű személyszállítási szolgáltatások piacán zajló versenynek, valamint a pályahálózat-működtetők az (1) bekezdés a)–j) pontjával kapcsolatos tevékenységeinek a nyomonkövetésére. Az igazgatási szervnek saját kezdeményezésére és a kérelmezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében kiemelten kell ellenőriznie az (1) bekezdés a)–j) pontjának való megfelelést. Kiemelt figyelemmel kell ellenőriznie, hogy a hálózati üzletszabályzat nem tartalmaz-e diszkriminatív rendelkezéseket vagy nem ruházza-e fel a pályahálózat-működtetőt olyan mérlegelési jogkörrel, amelyet fel lehetne használni a kérelmezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetésre.”

[…]

(6) Az igazgatási szervezet biztosítja, hogy a pályahálózat-működtető által megállapított infrastruktúra-használati díjak megfeleljenek a IV. fejezet 2. szakasza rendelkezéseinek, és hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek. A kérelmezők és a pályahálózat-működtető közötti tárgyalások az infrastruktúra-használati díjak mértékéről csak akkor engedélyezhetők, ha ezekre az igazgatási szervezet felügyelete alatt kerül sor. Az igazgatási szervezet közbelép, ha a tárgyalások várhatóan megsértik e fejezet rendelkezéseit.

[…]

(9) Az igazgatási szerv megvizsgálja a panaszokat, és adott esetben a panasz beérkezésétől számított egy hónapon belül bekéri a vonatkozó információkat, és egyeztetést kezdeményez valamennyi érintett féllel. Előre meghatározott, észszerű időn belül, de minden esetben az összes vonatkozó információ beérkezését követő hat héten belül határozatot hoz bármely panaszról, megteszi a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket, és értesíti az érintett feleket indokolással ellátott határozatáról. A nemzeti versenyhatóságoknak a vasúti szolgáltatások piacán folyó verseny biztosítása terén meglévő hatáskörének sérelme nélkül, az igazgatási szerv adott esetben saját kezdeményezésére határozatot hoz a kérelmezőkkel szembeni megkülönböztetés, a piaci torzulások és az említett piacok egyéb nemkívánatos fejleményeinek orvoslására alkalmas intézkedésekről, különös tekintettel az (1) bekezdés a)–j) pontjára.

Az igazgatási szervezet határozata az abban érintett valamennyi félre nézve kötelező, és azt más közigazgatási hatóság nem vizsgálhatja felül. Az igazgatási szervezetnek lehetősége van arra, hogy határozatainak megfelelő szankciókkal – beleértve a bírság kivetését is – érvényt szerezzen.

[…].”

6. A VII. melléklet („Az elosztási folyamat ütemterve”) a következőképpen szól:

„1. Üzemi menetrend minden naptári évben egyszer készül.

2. Az üzemi menetrend december második szombatján éjfélkor változik meg. […] A pályahálózat-működtetők eltérő napokban is megállapodhatnak, és ebben az esetben tájékoztatják a Bizottságot, ha ez érintheti a nemzetközi forgalmat.

[…].”

B. A német jog. Nationales Eisenbahnregulierungsgesetz[4]

7. A 66. § („A szabályozószervezet és feladatai”) kimondja:

„(1) Ha a hozzáférési engedély jogosultja úgy ítéli meg, hogy a vasúti pályahálózat-működtető határozatai miatt hátrányos megkülönböztetésben volt része, vagy bármilyen más módon sérültek a jogai, jogorvoslati kérelemmel fordulhat a szabályozószervezethez. […]

[…]

(3) A hozzáférésről szóló megállapodás vagy keretszerződés hiányában a pályahálózat-működtető határozatait a szabályozószervezet a hozzáférési engedély jogosultjának kérelmére vagy hivatalból ellenőrizheti. A kérelmet olyan határidőn belül kell benyújtani, amelyen belül […] a szerződéskötési ajánlat elfogadható.

(4) Kérelemre vagy hivatalból ellenőrizhetők különösen:

[…]

5. a díjképzési konstrukció;

6. a hozzáférési engedély jogosultja által fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértéke vagy struktúrája;

7. a hozzáférési engedély jogosultja által fizetendő vagy esetlegesen fizetendő egyéb díjak mértéke és struktúrája;

[…].”

[4] A vasúti szabályozásról szóló nemzeti törvény, 2016. augusztus 29. (BGBl. I., 2082. o.), amelyet a 2021. június 9-i törvény (BGBl. I., 1737. o.) módosított. A továbbiakban: ERegG.

8. A 67. § („A szabályozószervezet hatásköre, a közlekedési piac felügyelete, végrehajtási intézkedések) előírja:

„(1) A szabályozószervezet a vasutak és az e törvény hatálya alá tartozó egyéb jogalanyok tekintetében az e törvény vagy az e törvény hatálya alá tartozó területen közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktusok megsértésének megszüntetéséhez vagy megelőzéséhez szükséges intézkedéseket hozhat. […]

[…].”

9. A 68. § („A szabályozószervezet határozatai”) előírja:

„(1) A szabályozószervezet a panaszokat a beérkezésüktől számított egy hónapon belül megvizsgálja. E célból felkéri az érdekelt feleket, hogy bocsássák rendelkezésére a döntéshozatalhoz szükséges információkat, és megbeszéléseket folytat valamennyi érdekelt féllel. Minden panaszról és a helyzet orvoslásához szükséges intézkedésekről határozatot hoz, és indokolással ellátott határozatát előre meghatározott és észszerű határidőn belül, de minden esetben az összes vonatkozó információ kézhezvételétől számított hat héten belül közli az érintett felekkel. A versenyhatóságok hatáskörének sérelme nélkül hivatalból határozatot hoz a hátrányos megkülönböztetés és a piaci torzulás elkerüléséhez szükséges intézkedésekről.

(2) Ha a 66. § (1) és (3) bekezdésében említett esetben a vasúti pályahálózat-működtető határozata érinti a vasúti infrastruktúrához való hozzáférési jog jogosultjának jogát:

1. a szabályozószervezet a határozat módosítására kötelezi a vasúti pályahálózat-működtetőt, vagy

2. a szabályozószervezet dönt a szerződés vagy a díjak érvényességéről, megállapítja a szerződések érvénytelenségét, és meghatározza a szerződéses feltételeket vagy díjakat.

Az első mondatban említett határozat a vasúti hálózati üzletszabályzatra vagy a szolgálati létesítmények használatának feltételeire is utalhat.

(3) A szabályozószervezet *jövőbeni* hatállyal kötelezheti a vasúti pályahálózat-működtetőt, hogy módosítsa a 66. § (4) bekezdésében foglalt intézkedéseket, vagy nyilvánítsa azokat hatálytalannak, amennyiben azok nem felelnek meg e törvény rendelkezéseinek vagy az e törvény hatálya alá tartozó területen közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusoknak”.

II. A tényállás, a jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. 2002 és 2011 között a DB Netz AG,[5] a német vasúti infrastruktúra egy részének működtetője határozta meg az üzemi menetrend érvényességi idejére vonatkozó, az infrastruktúrához való hozzáféréssel kapcsolatos díjakat.

[5] A DB Netz egy állami tulajdonban lévő vállalat, amely a Deutsche Bahn AG csoporthoz tartozik. A Német Szövetségi Köztársaság legnagyobb vasúthálózatát üzemelteti, és e minőségében az infrastruktúra használatáért díjat számít fel. A díjakat minden egyes vasúti szállítási vállalkozás esetében a DB Netz által a hálózati üzletszabályzatban rögzített díjszabás alapján egyedileg határozzák meg. A díjszabások az egyes üzemi menetrendek érvényességi idejére érvényesek (a 2012/34 irányelv VII. mellékletének megfelelően általában egy évre, december második szombatjának éjfélétől számítva).

11. A Länderbahn GmbH DLB, a Prignitzer Eisenbahn GmbH, az Ostdeutsche Eisenbahn és az Ostseeland Verkehrs GmbH (a továbbiakban: felperesek) a DB Netz által működtetett infrastruktúrát használó vasúti szállítási vállalkozások.

12. A felperesek nem értettek egyet a DB Netz infrastruktúrájának használatára vonatkozó díjszabás részét képező „regionális tényező" alkalmazásának megengedhetőségét illetően. Úgy vélték, hogy a DB Netz által megállapított díjak részben jogellenesek, mivel a „regionális tényező" hátrányos helyzetbe hozza a regionális vonalakat üzemeltető vállalkozásokat.[6] Következésképpen vagy fenntartásokkal fizették meg a követelt díjakat, vagy visszatartották a kifizetést.

13. A Bundesnetzagentur 2010. március 5-én a DB Netz által jóváhagyott díjak ellenőrzése során határozatot hozott, amelyben:[7]

– Úgy vélte, hogy a 2011. évi üzemi menetrendre vonatkozó hálózati üzletszabályzat érvénytelen volt, amennyiben az a „regionális tényező" alkalmazását írta elő.

– Jelezte, hogy a polgári bíróságok feladata, hogy méltányossági vizsgálat alapján döntsenek az esetlegesen beszedett többletdíjak visszatérítéséről.[8]

14. A Bíróság 2017. november 9-én hozta meg a CTL Logistics ítéletét,[9] amelyben a német jogi szabályozás[10] elemzését követően megállapította, hogy a 2012/34 irányelv elődjével, a 2001/14/EK irányelvvel[11] „ellentétes az […] olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely a rendes bíróságok általi, esetről esetre történő felülvizsgálatot tesz lehetővé a vasútiinfrastruktúra-használati díjak méltányos jellege tekintetében, adott esetben annak lehetőségével, hogy módosítsák e díjak összegét, függetlenül a […] szabályozószervezet általi ellenőrzéstől".

15. A felperesek a CTL Logistics ítéletre hivatkozva azt kérték, hogy a Bundesnetzagentur állapítsa meg a 2003 és 2011 közötti üzemi menetrendek tekintetében jóváhagyott díjak érvénytelenségét, és kötelezze a DB Netz társaságot a túlfizetések visszatérítésére.

16. A Bundesnetzagentur 2019. október 11-i, 2020. július 3-i és 2020. december 11-i, lényegében azonos határozataival elutasította a felperesek kérelmeit. Úgy vélte, hogy az utólagos ellenőrzésre vonatkozó kérelemnek nincs jogalapja, mivel a vállalkozó vasúti társaságok csak addig támadhatják meg a díjakat, amíg azok hatályban vannak.

6 A Bizottság szerint a „regionális tényező" a díjak összegének 191%-kal történő emelését jelentette (írásbeli észrevételeinek 11. pontja).

7 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 8. pontja szerint, miután a DB Netz 2010. július 30-án panaszt emelt e határozat ellen, a Bundesnetzagentur és a DB Netz „közjogi megállapodást kötöttek, amely megsemmisítette a [2010. március 5-i] korábbi határozatot, és ezen túlmenően megállapodtak abban, hogy 2011. december 11-től a [DB Netz] nem alkalmazza a regionális tényezőket, és 2010. december 12-től csak bizonyos csökkentett regionális tényezőket számol fel".

8 A Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság, Németország) 2011. október 18-i ítéletében (KZR ZR 18/10) megerősítette, hogy a polgári bíróságok a visszatérítési kereseteket a jogdíjak méltányos jellegének eseti értékelése alapján bírálják el.

9 C-489/15, EU:C:2017:834. A továbbiakban: CTL Logistics ítélet.

10 Az 1993. december 27-i Allgemeines Eisenbahngesetznek (a vasútról szóló általános törvény, BGBl. 1993 I, 2378. o.), valamint a 2005. június 3-i Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnungnak (a vasúti infrastruktúra használatáról szóló rendelet, BGBl. 2005 I, 1566. o.) az alapügy tényállása megvalósulása időpontjában hatályos változatáról volt szó.

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

17. A felperesek 2019. november 6-án és 9-én benyújtott keresetükben azt kérték, hogy a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság) állapítsa meg, hogy a Bundesnetzagentur köteles olyan utólagos ellenőrzést végezni, amely lehetővé teszi számára, hogy a vitatott díjakat *ex tunc* hatállyal érvénytelennek nyilvánítsa, és a DB Netz társaságot kötelezze azok visszatérítésére.

18. Összefoglalva, e bíróság, mielőtt a felperesek keresetéről határozna, azt kívánja megtudni, hogy:

– A 2012/34 irányelv 56. cikke magában foglalja-e azt, hogy a vállalkozó vasúti társaságok követelhetik az igazgatási szervezettől a korábbi üzemi menetrendeknek megfelelő infrastruktúra-használati díjak utólagos, visszamenőleges hatályú felülvizsgálatát.

– Igenlő válasz esetén hogyan lehet érvényesíteni az érvénytelen díjak visszatérítését a vállalkozó vasúti társaságok jogainak teljes körű helyreállítása érdekében.

19. Ezzel összefüggésben a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) öt kérdést terjesztett előzetes döntéshozatalra, amelyek közül a Bíróság kérésének megfelelően az első négy kérdésre fogok választ adni, amely kérdések a következők:

„1) Úgy kell-e értelmezni a 2012/34/EU irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdését, hogy a díjak megállapítása akkor is panasz tárgyát képezheti, ha a vizsgálat tárgyát képező díjat már nem alkalmazzák (úgynevezett korábbi díjjal szembeni panasz)?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén: Úgy kell-e értelmezni a 2012/34/EU irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdését, hogy az igazgatási szervezet a korábbi díjak utólagos ellenőrzése esetén azokat *ex tunc* hatállyal érvénytelennek nyilváníthatja?

3) Az első és második kérdésre adott igenlő válasz esetén: Megengedi-e a 2012/34/EU irányelv 56. cikke (1), (6) és (9) bekezdésének értelmezése az olyan nemzeti szabályozást, amely kizárja a korábbi díjak utólagos, *ex tunc* hatályú ellenőrzésének lehetőségét?

4) Az első és második kérdésre adott igenlő válasz esetén: Úgy kell-e értelmezni a 2012/34/EU irányelv 56. cikkének (9) bekezdését, hogy az illetékes igazgatási szervezet e rendelkezésben foglalt, a helyzet orvoslásához szükséges intézkedései – jogkövetkezményeket tekintve – főszabály szerint annak elrendelését is lehetővé teszik, hogy a pályahálózat-működtető visszafizesse a jogellenesen felszámított díjakat, még akkor is, ha a vállalkozó vasúti társaság és a pályahálózat-működtető között felmerülő visszafizetési követelések polgári peres úton is érvényesíthetők?”

III. A Bíróság előtti eljárás

20. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2022. szeptember 2-án érkezett a Bírósághoz.

21. A Prignitzer Eisenbahn GmbH, az Ostdeutsche Eisenbahn és az Ostseeland Verkehrs GmbH (együttesen), a DB Netz, a német, a litván, a norvég és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

22. A 2023. június 15-i tárgyaláson a Prignitzer Eisenbahn (az Ostdeutsche Eisenbahn és az Ostseeland Verkehr képviseletében is), a DB Netz, a német, az osztrák és a lengyel kormány, valamint a Bizottság vett részt.

IV. Elemzés

A. Előzetes megjegyzés

23. A kérdést előterjesztő bíróság abból a feltételezésből indul ki, hogy a 2012/34 irányelvet kell alkalmazni, és ezért az irányelv 56. cikke (1), (6) és (9) bekezdésének értelmezését kéri.

24. A jogvita tárgyát képező, a 2003–2011 közötti időszakra vonatkozó díjakat azonban akkor állapították meg és szedték be, amikor még ezen irányelv elődje, a 2001/14 irányelv volt hatályban, így ki lehet jelenteni, hogy *ratione temporis* az utóbbi irányelv alkalmazandó. [12]

25. Mindenesetre a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdése a 2001/14 irányelv 30. cikke (2), (3) és (5) bekezdése kevésbé részletezett rendelkezéseinek felel meg [13]. Ennélfogva, amint azt a tárgyaláson a felek is megerősítették, nincs akadály annak, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérésének megfelelően a 2012/34 irányelv 56. cikkére összpontosítsak.

B. A Bíróság ítélkezési gyakorlata

26. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a CTL Logistics ítéletre – amelyre többször utal –, valamint a 2021. július 8-i Koleje Mazowieckie ítéletre [14] hivatkozik. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtásának időpontjában a Bíróság még nem hozta meg a DB Station ítéletet.

27. Ez utóbbi, 2022. október 27-i ítéletre az eljárás egyes felei és beavatkozói következetesen hivatkoztak, és úgy ítélték meg, hogy választ ad az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések egy részére. [15]

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

28. Az eljáró bíróság azt szeretné megtudni, hogy a díjképzési konstrukció akkor is panasz tárgyát képezheti-e, „ha a vizsgálat tárgyát képező díjat már nem alkalmazzák”?

[12] Ezért nincs jelentősége annak, hogy a felperesek keresetét a 2012/34 irányelv átültetésére előírt határidő lejártát követően nyújtották be.

[13] Lásd ugyanebben az értelemben: 2022. október 27-i DB Station & Service ítélet (C-721/20, EU:C:2022:832, 64. pont) (a továbbiakban: DB Station ítélet).

[14] C-120/20, EU:C:2021:553. A továbbiakban: Koleje Mazowieckie ítélet.

[15] A német kormány előadja, hogy a DB Station ítélet „elegendő alapot nyújt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolásához”; hogy „a Bíróságnak [az említett ítéletben] tett megállapításai megválaszolják az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést”; és hogy – az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel kapcsolatban – ugyanezen megállapítások „egyértelműen arra utalnak, hogy a Bundesnetzagentur nem tagadhatja meg jogszerűen a már beszedett díjak jogszerűségének elbírálására vonatkozó hatáskörét […]”. A DB Station ítélet ezzel szemben „nem teszi lehetővé az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés megválaszolását”. A Prignitzer Eisenbahn és társai szerint a DB Station ítéletben „a Bíróság már megválaszolta az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első három kérdést”, és „[u]gyanígy levezethető ebből az ítéletből az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre adott válasz”. A DB Netz ezzel szemben azt állítja, hogy az említett ítéletben „a Bíróság még nem válaszolta meg az 1–3. kérdést”.

29. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a Bundesnetzagentur a felperes társaságok panaszának elutasításakor a díjak jóváhagyásával szembeni jogorvoslathoz való jogot attól tette függővé, hogy az addig volt érvényesíthető, amíg a díjak hatályban voltak.[16] A „korábbi díjak" tehát nem megtámadhatók.[17]

30. Úgy tűnik, hogy ez az álláspont a német jogalkotó[18] és ítélkezési gyakorlat[19] által annak idején elfogadott azon megoldást tükrözi, amely szerint a Bundesnetzagentur kizárólag a meglévő díjakat ellenőrizhette, és jövőbeli hatállyal rendelkező határozatokat hozhatott.[20]

31. Az uniós jog szerinti megoldás azonban nem teszi lehetővé az ilyen időbeli korlátozást, amint azt maga a német kormány is elismeri a DB Station ítéletre hivatkozó írásbeli észrevételeiben.[21]

32. A 2012/34 irányelv 56. cikke (1) bekezdésének e) pontja lehetővé teszi a kérelmezők számára, hogy jogorvoslati kérelemmel forduljanak „az igazgatási szervezethez […] a következőkkel kapcsolatban: […] a fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértéke vagy struktúrája". Ez a megfogalmazás szó szerint azt sugallhatja, hogy a jogorvoslati kérelmek kizárólag a meglévő vagy jövőre nézve előírt díjakra vonatkoznak, a Bíróság azonban ezt nem így értelmezte.

33. A DB Station ítélet ugyanis kimondja, hogy „[az igazgatási] szervezet, amelyhez a 2001/14 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése alapján fordultak, nem tagadhatja meg érvényesen a *múltban* beszedett infrastruktúra-használati díjak jogszerűségének elbírálására vonatkozó hatáskörét".[22] Ez még akkor is igaz, ha „a […] nemzeti jogi rendelkezés nem teszi lehetővé számára, hogy határozzon a már beszedett infrastruktúra-használati díjak jogszerűségéről".[23]

34. Az igazgatási szervezet tehát hatáskörrel rendelkezik arra, hogy megvizsgálja a korábbi üzemi menetrendekkel összefüggésben alkalmazott és beszedett díjak jogszerűségét, és adott esetben semmisnek nyilvánítsa azokat.

35. Márpedig jogosan merül fel a kérdés, hogy a vállalkozó vasúti társaságok azon jogára, hogy a „korábbi díjak" felülvizsgálatát kérjék, nem vonatkozik időbeli korlátozás,[24] vagy éppen ellenkezőleg, az a jogbiztonság elve által meghatározott határidőkhöz köthető. Ez a probléma állt a tárgyaláson előadott érvek nagy részének középpontjában, jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság erre nem is hivatkozik kifejezetten. A teljesség kedvéért tehát foglalkozom e kérdéssel.

16 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 12. pontja.

17 A tárgyaláson vita alakult ki a díjak alkalmazása időszakainak tartamáról, attól függően, hogy azok az üzemi menetrendhez vagy a hálózati üzletszabályzathoz kapcsolódnak. Véleményem szerint a felperes társaságokat illetően e probléma megoldása nem döntő: e társaságok mindegyike esetében 2003-tól 2011-ig voltak érvényben a díjak, és valójában ez az az időbeli tényező, amelyet figyelembe kell venni.

18 Az EReg G 66. §-a (4) bekezdésének 6. pontja és 68. §-ának (3) bekezdése.

19 A DB Station ítélet 34. pontja tartalmazza a kérdést előterjesztő bíróságnak az említett eljárásban tett megállapításait: „[…] a 2020. szeptember 1-jei […] ítéletében a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) kimondta, hogy a 2001/14 irányelv 30. cikkének (3) bekezdése nem teszi lehetővé a szabályozó szervezet számára, hogy a már megfizetett díjakról nyilatkozzon, még kevésbé azt, hogy azok visszatérítését rendelje el".

20 Mengozzi főtanácsnok a CTL Logistics ügyre vonatkozó indítványának (EU:C:2016:901) 11–17. pontjában részletesen kitért a német ítélkezési gyakorlat és jogalkotás 2016-ig tartó fejlődésére.

21 23. és 25. pont.

22 DB Station ítélet, 87. pont, kiemelés tőlem. A 2001/14 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése „a fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértékére vagy struktúrájára" utal, amely megfogalmazás szinte azonos a 2012/34 irányelv 56. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglaltakkal.

23 DB Station ítélet, 74. pont.

24 A DB Netz szavaival élve, „nem létezik örökkévaló panaszjog" (írásbeli észrevételeinek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre vonatkozó részének 4. pontja).

36. A 2012/34 irányelv kifejezett rendelkezése hiányában az eljárási autonómia elvének megfelelően a tagállamok feladata, hogy meghatározzák azon keresetek benyújtásának időbeli korlátait, amelyekkel a magánszemélyek a nemzeti szervek előtt az uniós jog megsértésével jogalap nélkül megfizetett összegek visszafizetését kérik. A tagállamoknak mindenesetre tiszteletben kell tartaniuk a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvét. [25]

37. A tárgyaláson nyújtott tájékoztatás szerint azonban úgy tűnik, hogy a német jog nem rendelkezik konkrétan ilyen határidőkről a vasúti infrastruktúra-használati díjak tekintetében. [26]

38. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy a német szabályozás valóban határozatlan ideig hagyja-e nyitva a jogorvoslat lehetőségét, vagy éppen ellenkezőleg, az elévülésen vagy a jogvesztésen (jogvesztő határidőn) alapuló időbeli korlátokat ír elő annak gyakorlására.

39. A belső jog ezen értékelése keretében, amelyet – hangsúlyozom – csak a kérdést előterjesztő bíróság végezhet el, lényeges lehet annak vizsgálata, hogy a jogbiztonság elvének elsőbbséget kell-e élveznie a jogszerűség elvével szemben (tekintettel arra, hogy az alkalmazott regionális tényezőt jogellenesnek nyilvánították, majd törölték), és van-e alapja annak a következtetésnek, hogy jogos bizalom keletkezett arra vonatkozóan, hogy a „korábbi díjakat” többé nem fogják megtámadni.

40. Ha elfogadjuk, hogy az általános, akár polgári jogi, akár közigazgatási jogi elévülési határidők, illetve a jogvesztő határidők közvetlenül vagy analógia útján alkalmazhatók, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell meghatároznia, hogy mikortól kell számítani e határidőt, ami főszabály szerint ugyancsak a nemzeti jogtól függ. [27]

41. A tárgyaláson e célból két lehetséges kezdő időpontot vizsgáltak meg:

– A Prignitzer Eisenbahn arra hivatkozott, hogy a CTL Logistics ítélet jelentett fordulópontot, és ez volt a kiváltó oka annak, hogy 2018-ban megsemmisítés és visszatérítés iránti panaszt nyújtott be a Bundesnetzagenturhoz.

– A DB Netz ezzel szemben azzal érvelt, hogy a helyzet kellően meghatározott volt, amikor 2010-ben közjogi szerződést kötött a Bundesnetzagenturral a „regionális tényező” tekintetében, és semmi oka nem volt arra, hogy azóta ne tegyen lépéseket.

42. Összességében úgy vélem, hogy a DB Station ítélet tartalmazza a kulcsot az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolásához, amely ítélet szerint az igazgatási szervezet ellenőrizheti a már lejárt érvényességi időre vonatkozó díjak jogszerűségét. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a nemzeti szabályozás szerint az említett díjak megtámadásához való jog gyakorlása határidőhöz kötött-e, és hogy e határidőket az alapeljárás során betartották-e.

[25] 2000. november 28-i Roquette Frères ítélet (C-88/99, EU:C:2000:652, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Bár ez az ítélkezési gyakorlat a jogalap nélkül beszedett nemzeti adók visszatérítésével foglalkozik, és a díjak szigorúan véve nem adó jellegűek, úgy vélem, hogy nem kifogásolható az ítéletnek az utóbbiakra való kiterjesztése.

[26] A Prignitzer Eisenbahn, a Bundesnetzgentur és a DB Netz megállapodott ebben a részletkérdésben. A Bundesnetzgentur hangsúlyozta, hogy léteznek általános elévülési határidők, de azok a jelen ügyre nem alkalmazandók.

[27] Adott esetben megvizsgálhatja, hogy van-e ok az elévülési határidő felfüggesztésére vagy megszakítására.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

43. Az első kérdésére adott igenlő válasz esetén (amint én is javaslom), a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdése értelmében „az igazgatási szervezet a korábbi díjak utólagos ellenőrzése esetén azokat *ex tunc* hatállyal érvénytelennek nyilváníthatja-e".

44. Az igazgatás szerv feladatainak meghatározása során az irányelv 56. cikkének (9) bekezdése széles körű beavatkozási jogköröket biztosít számára, amelynek értelmében határozatot hozhat „az említett [vasúti] piacok egyéb nemkívánatos fejleményeinek orvoslására alkalmas intézkedésekről, különös tekintettel az (1) bekezdés a)–g) pontjára".

45. Az igazgatási szervezet ellenőrzési jogköre, amely az általam fentebb kifejtett feltételek szerint a „korábbi díjakra" is kiterjeszthető, lehetővé teszi a megtámadott határozatok érvénytelenné nyilvánítását, amely határozatok így minden jogalapjukat elveszítik. Úgy vélem, ez következik a 2012/34 irányelv 56. cikkének (9) bekezdéséből, amely – amint azt az imént jeleztem – felhatalmazza az igazgatási szervezetet arra, hogy a panasz [28] beérkezését és értékelését követően „a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket" hozzon minden érintett félre nézve kötelező erejű határozatok útján.

46. Az a tény, hogy a nemzeti jogból nem érhető el hasonló megoldás, nem jelent akadályt: a Bíróság hangsúlyozta, hogy „a [2012/34 irányelv 56. cikkének (9) bekezdésében] foglalt rendelkezések nincsenek feltételhez kötve, és kellően pontosak, így tehát közvetlen hatállyal bírnak. […] Következésképpen ezek a rendelkezések a tagállamok minden hatóságára kötelezők, vagyis nemcsak a nemzeti bíróságokra, hanem minden közigazgatási szervre is, beleértve a decentralizált hatóságokat is, és e hatóságok kötelesek azokat alkalmazni". [29]

47. Az így megállapított érvénytelenséget visszavetítik *(ex tunc)* bekövetkezésének időpontjára. Ez minden olyan jogorvoslati rendszer logikája, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv vagy bíróság számára, hogy megsemmisítse a felülvizsgálat tárgyát képező aktusokat.

48. E logika szerint, ha a pályahálózat-működtető határozatai jogellenesek, és az igazgatási szervezet az azokban foglalt hiányosságok miatt érvényteleníti azokat, akkor ez utóbbi megállapítása azt jelenti, hogy a megtámadott aktus részben vagy egészben *ab initio* semmis.

49. Mindazonáltal nem tűnik úgy, hogy az *ex tunc* hatályú érvénytelenség megállapítása volt a német jogalkotó által elfogadott megoldás az ERegG 68. §-ának (3) bekezdésében, az azonban az uniós jog értelmében kötelező a fentebb kifejtett indokok alapján. [30].

[28] [A magyar fordítás szempontjából irreleváns.]

[29] Koleje Mazowieckie ítélet, 58. pont. Ez az ítélet többek között a 2001/14 irányelv 30. cikkének (5) bekezdésére hivatkozott, amely tartalmában hasonló a 2012/34 irányelv 56. cikkének (9) bekezdéséhez: „a szabályozó szervezet […] köteles bármely panasszal kapcsolatban határozatot hozni, és megtenni a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket".Bár az ERegG 66., 67. és 68. §-ának értelmezése természetesen a német bíróságok feladata, nem okoz nehézséget, hogy ezt a Bíróságnak az e tárgyban hozott ítéleteivel összhangban alkalmazzuk.

[30] „A szabályozószervezet jövőbeli hatállyal kötelezheti a vasúti pályahálózat-működtetőt, hogy módosítsa a 66. § (4) bekezdésében foglalt intézkedéseket, vagy nyilvánítsa azokat hatálytalannak, amennyiben azok nem felelnek meg e törvény rendelkezéseinek vagy az e törvény hatálya alá tartozó területen közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktusoknak."

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés

50. Az első és második kérdésre adott igenlő válasz esetén a harmadik kérdés annak meghatározására irányul, hogy a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdése „megengedi-e […] az olyan nemzeti szabályozást, amely kizárja a korábbi díjak utólagos, *ex tunc* hatályú ellenőrzésének lehetőségét”.

51. Valójában az e kérdésre adott válasz a második kérdésre adott válaszból következik (sőt, a két kérdés együttesen is megválaszolható), a következő előfeltételek alapján:

– A vállalkozó vasúti társaságok jogorvoslati kérelemmel fordulhatnak az igazgatási szervezethez a pályahálózat-működtető által megállapított egyedi díjak összegével összefüggésben.

– E jognak megfelel az igazgatási szervezet azon feltétlen kötelezettsége, hogy adott esetben a már beszedett infrastruktúra-használati díjak jogszerűségéről döntsön.

52. Következésképpen a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdése nem ad felhatalmazást arra, hogy a nemzeti jog megakadályozza a vasúti ágazat igazgatási szervezeteit abban, hogy a már lejárt pénzügyi évekre vonatkozó díjak jogszerűségét a megengedett határidőn belül ellenőrizzék. A 2012/34 irányelv ugyanezen cikke megakadályozza, hogy a nemzeti jog megtiltsa a díj érvénytelenségének arra az időpontra visszamenő *(ex tunc)* hatállyal történő megállapítását, amikor e díj érvénybe lépett.

F. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés

53. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy „az illetékes igazgatási szervezet[nek] […] a helyzet orvoslásához szükséges intézkedései – jogkövetkezményeket tekintve – főszabály szerint annak elrendelését is lehetővé teszik, hogy a pályahálózat-működtető visszafizesse a jogellenesen felszámított díjakat, még akkor is, ha a vállalkozó vasúti társaság és a pályahálózat-működtető között felmerülő visszafizetési követelések polgári peres úton is érvényesíthetők”.

54. A kérdés azt feltételezi, hogy Németországban a vállalkozó vasúti társaságok minden esetben polgári bírósághoz fordulhatnak, hogy visszakövetelj ék a pályahálózat-működtetőtől a jogtalanul beszedett díjakat.

55. A kérdést tehát úgy értelmezem, hogy az arra irányul, hogy e vállalkozó vasúti társaságok a 2012/34 irányelv értelmében az igazgatási szervezethez *is* fordulhatnak-e a visszatérítés érdekében. Ez csak akkor lenne így, ha e szervezet jogosult volna arra, hogy a pályahálózat-működtetőt visszatérítésre kötelezze.

56. A CTL Logistics ítélet 97. pontjából az következik, hogy az igazgatási szervezet beavatkozása döntő jelentőségű a díjak jogellenességének megállapítása szempontjából, mivel ez előfeltétele annak, hogy a rendes polgári bíróságok később elrendeljék azok visszatérítését. Ezt a megállapítást hasonló megfogalmazásban és a felelősség megállapítása iránti keresethez kapcsolódó kérelmek tekintetében a Koleje Mazowieckie ítélet is megerősíti. [31]

[31] Koleje Mazowieckie ítélet, 55. pont. „a rendes polgári bíróság nem dönthet a felelősség megállapítása iránti keresethez kapcsolódó kérelmekről, amennyiben a szabályozó szervezet vagy a határozataival szembeni jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróság előzetesen nem határozott a hálózatműködtető által hozott, ezen rendes bíróság előtt megtámadott határozatok jogszerűségéről […]”.

57. A jelen ügyben a kérdés az, hogy a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdése felhatalmazza-e a vasúti ágazat igazgatási szervezetét arra, hogy a párhuzamos vagy egymást követő eljárások elkerülése érdekében saját hatáskörben rendelje el a jogellenesen beszedett díj visszatérítését.

58. E probléma megoldása azzal a kérdéssel függ össze, hogy a nemzeti igazgatási szervezetek beavatkozhatnak-e a főszabály szerint a magánjog hatálya alá tartozó gazdasági szereplők közötti viszonyokba,[32] mégpedig mind a megállapítás oldalán (a szerződés érvénytelenségének megállapítása),[33] mind a végrehajtás oldalán (a visszatérítés elrendelése, az egyik fél által a másiknak történő kártérítés követelményei). Ismét hangsúlyozom, hogy az egyes tagállamok joga alapján kell dönteni az egyik vagy másik megoldás mellett, ha ezt a megoldást az uniós jog nem határozza meg előre.

59. Az uniós jog szempontjából elegendő annak megállapítása, hogy a CTL Logistics ítélet a megállapítási szakasz tekintetében eloszlatta a vasúti ágazat igazgatási szervezeteinek hatáskörével kapcsolatos fenti kételyeket, és ezt a német jogalkotó is átvette.[34]

60. Ami ezzel szemben a végrehajtási szakaszt illeti, az uniós jog nem minden esetben tartalmaz *kifejezett* rendelkezéseket az igazgatási szervezetek azon hatáskörére vonatkozóan, hogy az ellenőrzésük alá tartozó vállalkozásokat kötelezhessék a jogellenesen beszedett összegek visszafizetésére. E rendelkezések hiányában a tagállamok mozgástérrel rendelkeznek e tekintetben.

61. Egy, a belső villamosenergia-piacot érintő ügyben[35] a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 2009/72/EK irányelvvel[36] nem ellentétes az, ha valamely tagállam a nemzeti szabályozó hatóságra ruházza azt a hatáskört, hogy a villamosenergia-ipari vállalkozásokat arra kötelezze, hogy a végső fogyasztóik részére térítsék vissza az e hatóság által jogellenesnek minősített szerződéses kikötés alapján fizetett ellenszolgáltatásnak megfelelő összeget.[37]

[32] Emlékeztetek arra, hogy a 2012/34 irányelv szerint pályahálózat-működtető lehet minden olyan vállalkozás – nem feltétlenül állami vállalat –, amelyet egy hálózat vasúti infrastruktúrájának működtetésével, karbantartásával és felújításával bíztak meg. E jelleg a vasúti szállítási vállalkozásoknál szokásos.

[33] Vagy a vasúti szállítás esetében a szerződés díjszabásra vonatkozó feltételei érvénytelenségének megállapítása. A DB Netz a vasúti infrastruktúráját az egyes vonalak használatához kapcsolódóan megkötendő egyedi használati szerződések alapján bocsátja a szállítási vállalkozások rendelkezésére.

[34] Az ERegG 68. §-ának (2) bekezdése szerint az igazgatási szervezet „dönt a szerződés vagy a díjak érvényességéről, megállapítja a szerződések érvénytelenségét, és rögzíti a szerződéses feltételeket vagy díjakat”. Lásd ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 44. pontjában található bírósági véleményt: „a vállalkozó vasúti társaságok és a pályahálózat-működtetők közötti kapcsolat szerződéses, tehát polgári jogi jellegű. A szabályozási jog, mint a közjog része, nem kényszerítő jelleggel avatkozik be ebbe a szerződéses viszonyba, hanem csak a szabályozás céljainak megvalósítása és a monopolizált verseny kereteinek meghatározása érdekében”.

[35] 2023. március 30-i Green Network (A költségek visszatérítésére való kötelezés) ítélet (C-5/22, EU:C:2023:273, 30. pont). A továbbiakban: Green Network ítélet.

[36] A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 211., 55. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 94. o.).

[37] A Green Network ítélet 30. pontja: „A 2009/72 irányelv 37. cikke (1) bekezdésének i) és n) pontját, valamint (4) bekezdésének d) pontját, valamint ezen irányelv I. mellékletét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, ha valamely tagállam a nemzeti szabályozó hatóságra ruházza azt a hatáskört, hogy a villamosenergia-ipari vállalkozásokat arra kötelezze, hogy a végső fogyasztóik részére az utóbbiak által »adminisztratív kezelési költségként« az e hatóság által jogellenesnek minősített szerződéses kikötés alapján fizetett ellenszolgáltatásnak megfelelő összeget térítsék vissza, és ez abban az esetben is így van, ha e visszatérítésre való kötelezés nem az e vállalkozások által nyújtott, érintett szolgáltatás minőségével kapcsolatos indokokon, hanem az árképzési átláthatósági kötelezettségek megsértésén alapul.”

62. A Green Network ítélet indokolása hasznos lehet ebben az ügyben. Ebben az ítéletben a Bíróság:

– Hangsúlyozta, hogy nem említik az igazgatási szervezet feladatai között (a 2009/72 irányelv 37. cikke (4) bekezdésének d) pontja értelmében) azt a feladatot, hogy „e vállalkozásoktól megköveteljék a jogellenesnek tekintett szerződéses kikötés alapján ellenszolgáltatásként kapott valamennyi összeg visszatérítését”. [38]

– Megerősítette, hogy annak ellenére, hogy ezt nem említik, „a 2009/72 irányelv 37. cikkének (4) bekezdésében szereplő »a szabályozó hatóság hatásköre legalább az alábbiakra terjed ki« fordulat használata azt jelzi, hogy az e 37. cikk (4) bekezdésében kifejezetten említettektől eltérő hatáskörök is *ruházhatók* az ilyen hatóságra annak érdekében, hogy lehetővé tegyék számára” az ezen irányelvben „említett feladatok teljesítését”. [39]

– Kijelentette, hogy „a tagállam megadhatja az ilyen hatóságnak azt a hatáskört, hogy ezen üzemeltetőket az általuk” a vonatkozó „követelmények megsértésével beszedett összegek visszatérítésére kötelezze”. [40]

– Hangsúlyozta, hogy „[n]oha a 2009/72 irányelv nem követeli meg a tagállamoktól, hogy előírják, hogy a nemzeti szabályozó hatóság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy elrendelje a villamosenergia-ipari vállalkozás által az ügyfeleitől jogosulatlanul beszedett összegek visszatérítését, ezen irányelvvel nem ellentétes, ha valamely tagállam ilyen jogkört biztosít e hatóságnak”. [41]

63. Összefoglalva, a Bíróság megállapította, hogy a 2009/72 irányelv rendelkezéseinek nyitott megfogalmazására tekintettel, noha ez az irányelv nem írja elő a szabályozó hatóság számára a visszatérítés elrendelésére vonatkozó hatáskört, minden tagállam rendelkezhet erről belső szabályozásában.

64. Ami a 2012/34 irányelvet illeti, az igazgatási szervezet „feladata »a vasúti szolgáltatások piacán […] zajló versenynek […] a nyomonkövetés[e]« és ennek keretében a vasúti ágazat szereplői által hozott határozatok ellenőrzése többek között a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1) bekezdésében felsorolt különböző elemekkel kapcsolatban”. [42]

65. Konkrétan a 2012/34 irányelv 56. cikke (1) bekezdésének d) és e) pontja felhatalmazza a kérelmezőt arra, hogy „jogorvoslati kérelemmel fordul[jon] az igazgatási szervezethez, ha úgy véli, hogy tisztességtelen bánásmódban vagy hátrányos megkülönböztetésben volt része, vagy valamely más sérelem érte, különösen a pályahálózat-működtető […] által elfogadott döntések ellen a következőkkel kapcsolatban: […] díjképzési konstrukció[, valamint] a fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértéke vagy struktúrája”.

66. E jogkörnek a fordítottja az igazgatási szervezet azon hatáskörében rejlik, hogy megállapíthassa, hogy a pályahálózat-működtető díjakkal kapcsolatos határozatai érvényesek-e vagy sem. A 2012/34 irányelv 56. cikkének (6) bekezdése értelmében az igazgatási szervezet

38 Uo., 23. pont.

39 Uo., 24. pont. Kiemelés tőlem.

40 Uo., 25. pont. Ebben az esetben „a fogyasztóvédelemre vonatkozó, különösen az átláthatósági kötelezettségre és a számlázás pontosságára vonatkozó követelményekről” van szó.

41 Uo., 28. pont. Kiemelés tőlem.

42 2022. május 3-i CityRail ítélet (C-453/20, EU:C:2022:341, 56. pont).

köteles „biztosít[ani, hogy] a pályahálózat-működtető által megállapított infrastruktúra-használati díjak megfeleljenek a IV. fejezet 2. szakasza rendelkezéseinek, és hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek”. [43]

67. Eddig semmi sem utal arra, hogy a vasúti ágazat igazgatási szervezetének határozatai túlmutatnak a pusztán deklaratív jellegen. A 2012/34 irányelv alapján nem tűnik úgy, hogy a tagállamok *kötelesek* az igazgatási szervezetet végrehajtási hatáskörrel felruházni. Ennélfogva a Green Network ítéletben megállapított szempont (az irányelv *nem követeli meg és nem is ellenzi azt*) lenne alkalmazható.

68. Lehetne azonban azzal érvelni, hogy a 2012/34 irányelv 56. cikkének (9) bekezdése szerint a vasúti igazgatási szervezet feladatai túlmutatnak a deklaratív jellegen, mivel felhatalmazással rendelkezik arra, hogy határozatot hozzon „a kérelmezőkkel szembeni megkülönböztetés, a piaci torzulások és az említett piacok egyéb nemkívánatos fejleményeinek orvoslására alkalmas intézkedésekről, különös tekintettel az (1) bekezdés a)–g) pontjára”.

69. Ezen érvelés szerint a 2012/34 irányelv által a vasúti igazgatási szervezetre ruházott fellépési képesség tágabb körű lenne, mint a 2009/72 irányelvben meghatározott fellépési képesség. Hatásköre („orvoslás”) túlmutat a pusztán deklaratív jellegen, és - a pályahálózat-működtető által jogellenesen beszedett díjak visszatérítésének elrendeléséhez hasonló - végrehajtási jogköröket is magában foglal.

70. Nem gondolom azonban, hogy a két irányelv közötti különbségek ilyen nagyok lennének. A 2009/72 irányelvet tekintve a villamosenergia-ágazatban a szabályozó hatóság határozatainak kötelező ereje szintén a teljesítés kikényszerítésének képességéhez kapcsolódott. A 37. cikk (10) bekezdése például felhatalmazta e hatóságot arra, hogy „szükség esetén megkövetel[je] az átviteli- és az elosztórendszer-üzemeltetőktől a […] feltételek – köztük a tarifák – módosítását”. Bizonyos esetekben jogosultak „határozatot hozni a megfelelő kiegyenlítő intézkedésekről”.

71. Véleményem szerint egy olyan fontos döntést, mint az, hogy az igazgatási szervezetet irányelv útján felhatalmazzák a szerződéses jogviszony keretében megállapított összegek visszafizetésének elrendelésére, kizárólag az uniós jogalkotó hozhat. Mivel az irányelv e hatáskörről nem rendelkezik, a Green Network ítélet szerinti megoldást kell alkalmazni.

72. Semmi sem akadályozná meg az uniós jogalkotót abban, hogy úgy határozzon, hogy amennyiben a pályahálózat-működtető jogellenes díjakat szed, az igazgatási szervezet hivatalból kötelezheti a pályahálózat-működtetőt azok visszafizetésére a megsértett jogrend helyreállítása érdekében. [44] Ismét kiemelem azonban, hogy a 2012/34 irányelv nem tartalmaz ilyen rendelkezést.

73. Más szóval, álláspontom szerint a 2012/34 irányelvből nem következik, hogy annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy az igazgatási szervezet minden esetben rendelkezzen a visszatérítés elrendelésére vonatkozó hatáskörrel, és még kevésbé arra, hogy egyedül e szervezet

[43] Az igazgatási szervezetnek ezt az ellenőrzési funkciót akkor is gyakorolnia kell, ha eljárását a pályahálózat-működtető által hozott határozatokat megtámadó kérelmező jogorvoslati kérelme váltja ki (az 56. cikk (1) bekezdése), és akkor is, ha saját kezdeményezésére jár el (az 56. cikk (2) bekezdése).

[44] Amint azt a norvég kormány megállapította (írásbeli észrevételeinek 29. pontja), a díjak érvénytelenné nyilvánítása és a visszatérítési határozat olyan intézkedéseket képez, amelyek kéz a kézben járnak. Álláspontja szerint szükségtelennek tűnik, hogy a vállalkozó vasúti társaságoktól hosszadalmas és költséges polgári peres eljárások indítását követeljék meg a jogosulatlanul megfizetett összegek visszafizetése érdekében.

rendelkezzen erre vonatkozó kizárólagos hatáskörrel. *A priori*, más - különböző jellegű (bírósági és közigazgatási) hatóságok közötti koordinációs mechanizmusokat magukban foglaló - rendszerek is elfogadhatók,. [45]

74. Konkrétan, ami a 2012/34 irányelvben előírt díjakat illeti, a CTL Logistics ítélet elismeri, hogy azok az irányelv által meghatározott feltételek mellett a „polgári jog alapján" visszatéríthetők. [46]

75. Olyan kérdésről van tehát szó, amely a tagállamok eljárási autonómiájába tartozik. A tagállamoknak kell választaniuk a következők közül: a) az igazgatási szervezetekre végrehajtási hatásköröket ruháznak a díjak visszatérítésének elrendelésére, amely jogkör a polgári bíróságokéval párhuzamosan létezhet; vagy b) a visszatérítési kereset gyakorlását kizárólag a polgári bíróságok számára tartják fenn, feltéve, hogy a CTL Logistics ítéletben foglalt feltételeket tiszteletben tartják, és az eljárások megfelelnek az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének.

76. Természetesen a kérdést előterjesztő bíróság feladata a belső jog értelmezése annak tisztázása érdekében, hogy a belső jogban melyik hatáskör-megosztási rendszer irányadó. Anélkül, hogy át kívánnám venni e feladatát, úgy vélem, hogy a felek észrevételeiben szereplő és a tárgyaláson elhangzott bizonyos jelek arra utalhatnak, hogy a német jog elismeri a Bundesnetzagentur hatáskörét a jogellenes díjak visszatérítésére való kötelezést illetően.

77. A német kormány ugyanis azzal érvelt, hogy az ERegG értelmezése szerint az igazgatási szervezet jogosult a visszatérítés elrendelésére, ha hivatalból indított eljárás keretében határoz, de nem jogosult arra, ha az eljárás valamely vállalkozó vasúti társaság kérelmére (panaszára) indult. [47]

78. Noha nehezen értem, hogy az igazgatási szervezet miért nem teheti meg a fél kérelme alapján azt, amit hivatalból megtehet, [48] ha a 2012/34 irányelv egyenértékűvé teszi e kettős fellépést [49], megismétlem, hogy ezt csak a német bíróságok tudják megoldani belső joguk értelmezése során.

79. Hozzáteszem, hogy amennyiben a nemzeti jogalkotó úgy dönt, hogy az igazgatási szervezetre ruházza a pályahálózat-működtetőnek a jogellenesen beszedett díjak visszatérítésére való kötelezésére vonatkozó hatáskört, nem látom okát annak, hogy miért kellene eltérő bánásmódot alkalmazni attól függően, hogy eljárása valamelyik fél kérelme alapján vagy hivatalból indult-e.

[45] A Bíróság a következőképpen értelmezte ezt a 2009/72 irányelvvel kapcsolatban: a szabályozó hatóság más nemzeti hatóságokkal való összehangolt fellépése nem jelenti azt, hogy csak az egyik „rendelheti el a villamosenergia-ipari vállalkozások által a végső fogyasztóktól jogosulatlanul beszedett összegek visszatérítését". Green Network ítélet, 26. pont.

[46] CTL Logistics ítélet, 97. pont. Ebben az ügyben nem képezte vita tárgyát, hogy az igazgatási szervezet hatásköre túlmutat a pusztán megállapítási hatáskörön, mivel a polgári eljárás előfeltételeként elegendő volt, hogy a szervezet megállapította a díj jogellenességét.

[47] Írásbeli észrevételeinek 43. és 44. pontjában a német kormány az ERegG 67., illetve 68. §-ának tartalmához kapcsolja az igazgatási szervezet eltérő eljárási hatáskörét attól függően, hogy hivatalból vagy valamely fél kérelme alapján jár-e el. A tárgyaláson az e megkülönböztetést igazoló okok tisztázására irányuló kérelemre válaszolva a nemzeti jogalkotó mérlegelési jogkörében keresett alátámasztást.

[48] A 2012/34 irányelv 56. cikkének (1) és (2) bekezdésével összefüggésben nem találok olyan bizonyítékot, amely alátámasztaná, hogy az igazgatási szervezet ellenőrzése eltérő mértékű lenne attól függően, hogy valamely fél kérelme alapján vagy hivatalból jár-e el. Emellett az igazgatási szervezet feladatai halmozása „következményeként amennyiben […] jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, e körülmény nem érinti ugyanezen szervezet azon hatáskörét, hogy szükség esetén hivatalból *meghozza az alkalmazandó szabályozás bármely megsértésének orvoslására alkalmas intézkedéseket*". 2022. május 3-i CityRail ítélet (C-453/20, EU:C:2022:341, 61. pont), kiemelés tőlem.

[49] A DB Station ítélet 65. pontja kimondta, hogy „a szabályozó szervezet egyszerre jogosult jogorvoslati szervként eljárni, és egyúttal saját kezdeményezésére felügyelni az ezen [2001/14] irányelvben előírt szabályoknak a vasúti ágazat szereplői általi alkalmazását. Ezen irányelv 30. cikke (5) bekezdésének] megfelelően [amely megegyezik a 2012/34 irányelv 56. cikkének (9) bekezdésével] e szervezet hatáskörrel rendelkezik arra, hogy – adott esetben hivatalból – minden szükséges intézkedést megtegyen annak érdekében, hogy orvosolja az említett irányelv megsértését". Az „orvoslás" két formája közötti állítólagos különbségtételt, amelyre a német kormány hivatkozik, elmossa az a tény, hogy a Bíróság az „orvosolni" igét a hivatalból indítható eljárásra vonatkozóan használja.

V. Végkövetkeztetés

80. A fentiek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) számára a következő választ adja:

„Az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 56. cikkének (1), (6) és (9) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

– Azok felhatalmazzák a vasúti ágazat igazgatási szervezetét, hogy ellenőrizze a pályahálózat-működtető által megállapított díjak jogszerűségét, ideértve azt az esetet is, amikor azok érvényességi ideje lejárt.

– Az igazgatási szervezet az olyan díjak felülvizsgálata során, amelyek érvényességi ideje lejárt, *ex tunc* hatállyal érvénytelennek nyilváníthatja azokat, anélkül, hogy a nemzeti szabályozás megfoszthatná a szervezetet e hatáskörétől.

– Az egyes tagállamok feladata arról dönteni, hogy a vasúti ágazat igazgatási szervezete jogosult-e arra, hogy az általa érvénytelennek nyilvánított díjak visszafizetésére kötelezze a pályahálózat-működtetőt, amit a 2012/34 irányelv 56. cikke nem ír elő, és nem is tilt.”