



## Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2012. szeptember 6.<sup>1</sup>

**C-556/10. sz. ügy**

**Európai Bizottság  
kontra**

**Németországi Szövetségi Köztársaság**

„Kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset — 91/440/EGK irányelv — A közösségi vasutak fejlesztése — 2001/14/EK irányelv — A vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztása — A 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése és II. melléklete — A 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése — Pályahálózat-működtető — Függetlenség az alapvető funkciók gyakorlása terén — Holdingszerkezet — A 2001/14 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (1) bekezdése — A díjak közvetlen költségek alapján történő meghatározása — Díjszabás — Közvetlen költségek — Teljes költség — A 2001/14 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése — Költségcsökkentésre ösztönző mechanizmus hiánya — A 2001/14 irányelv 30. cikkének (4) bekezdése és a 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdése — Szabályozó szervezet — Hatáskörök”

### I – Bevezetés

1. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a 2001/12/EK irányelvvel<sup>2</sup> módosított 91/440/EGK tanácsi irányelv<sup>3</sup> (a továbbiakban: 91/440 irányelv) 6. cikkének (3) bekezdéséből és II. mellékletéből, a 2004/49/EK irányelvvel<sup>4</sup> módosított 2001/14/EK irányelv<sup>5</sup> (a továbbiakban: 2001/14 irányelv) 4. cikkének (2) bekezdéséből és 14. cikkének (2) bekezdéséből, valamint a 2001/14 irányelv 6. cikkének (2) bekezdéséből, 7. cikkének (3) bekezdéséből és 8. cikkének (1) bekezdéséből, továbbá 2001/14 irányelvnek a 91/440 irányelv 10. cikke (7) bekezdésének összefüggésében értelmezett 30. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Németországi Szövetségi Köztársaság a Bizottság keresetének elutasítását kéri.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — 2001. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 75., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 376. o.).

3 — A közösségi vasutak fejlesztéséről szóló, 1991. július 29-i tanácsi irányelv (HL L 237., 25. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 341. o.).

4 — A 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 164., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 8. kötet, 227. o.). Meg kell jegyezni, hogy a 2001/14 irányelv címét a 2004/49 irányelv 30. cikke módosította. A cím a módosítást követően „a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv”.

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

2. A jelen ügy több olyan, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset sorába<sup>6</sup> illeszkedik, amelyeket a Bizottság 2010-ben és 2011-ben indított a 91/440 irányelvnek és a 2001/14 irányelvnek a tagállamok általi alkalmazását érintően, különösen ideértve a vasúttársaságoknak az infrastruktúrához, azaz a vasúti hálózathoz való, egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon biztosítandó hozzáférését. E keresetek újaknak tekinthetők, mivel a Bíróság számára először teremtenek lehetőséget arra, hogy a vasutaknak az Európai Unión belüli liberalizációját illetően állást foglaljon, és különösen, hogy értelmezze azt, amit „első vasúti csomagnak” szokás nevezni.

3. Ami az első, az alapvető funkciók gyakorlása tekintetében megkövetelt függetlenségre alapított kifogást illeti, úgy tűnik számomra, hogy a jelen ügyben szereplő, az uniós joggal kapcsolatos jogi kérdések értelemszerűen megegyeznek a C-555/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben szereplő jogi kérdésekkel, mivel mindkét tagállam a holdingmodellt választotta, ahol a pályahálózat-működtető alapvető funkcióit egy vasúttársaságokat is magában foglaló vállalatcsoporton belüli különálló társaságra bízták. Ezért a fenti ügyben a mai napon ismertetett indítványomban kifejtett jogi érvelés – a nemzeti szabályozások közötti, különösen a vállalatcsoportok tekintetében fennálló bizonyos különbségek ellenére – a jelen ügyben is alkalmazandó.

4. A Bizottság által felhozott egyéb kifogások ezzel szemben újak a fent említett kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetekhez képest.

## II – Jogi háttér

### A – Az uniós jog

5. A 91/440 irányelv negyedik preambulumbekzdése a következőképpen rendelkezik:

„[...] a vasúthálózat további fejlesztése és hatékony működtetése könnyebbé tehető akkor, ha a szállítási szolgáltatások nyújtása és az infrastruktúra működtetése között különbséget tesznek; [...] e helyzetben szükség van arra, hogy a két tevékenységet külön igazgassák, és elkülönített számvitelük legyen”.

6. A 91/440 irányelv 6. cikkének (1)–(3) bekezdése előírja:

„(1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a vasúttársaságok által nyújtott szállítási szolgáltatásokhoz kapcsolódó üzletág, illetve a vasúti infrastruktúra üzemeltetéséhez kapcsolódó üzletág külön-külön eredménykimutatást és mérleget készítsen, és tegyen közzé. Az e területek egyikének kifizetett állami támogatás nem irányítható át a másik területre.

A két tevékenységi terület könyvelését úgy kell végezni, hogy az tükrözze a fenti tilalmat.

(2) A tagállamok azt is előírhatják, hogy ez az elkülönítés azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegek megszervezését követeli meg, vagy azt, hogy az infrastruktúrát külön egység igazgassa.

<sup>6</sup> — A következő, a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekről van szó: a C-473/10. sz., Bizottság kontra Magyarország ügy; a C-483/10. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügy; a C-512/10. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügy; a C-528/10. sz., Bizottság kontra Görögország ügy; a C-545/10. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügy; a C-555/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügy; a C-557/10. sz., Bizottság kontra Portugália ügy; a C-625/10. sz., Bizottság kontra Franciaország ügy; a C-627/10. sz., Bizottság kontra Szlovénia ügy; a C-369/11. sz., Bizottság kontra Olaszország ügy és a C-412/11. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügy.

(3) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket azért, hogy a II. mellékletben felsorolt, az egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon biztosítandó hozzáféréshez kapcsolódó feladatokkal [helyesen: alapvető funkciókkal] olyan szervezeteket vagy vállalkozásokat bizzanak meg, amelyek önmaguk nem nyújtanak vasúti szállítási szolgáltatásokat. E cél teljesülését a szervezeti felépítés fajtájától függetlenül bizonyítani kell.

A tagállamok ugyanakkor vasúttársaságokra vagy bármilyen más szervezetre átruházhatják a díjak beszedését, továbbá a vasúti infrastruktúra-üzemeltetés, mint például a beruházás, karbantartás és finanszírozás felelősségét.”

7. A 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A versenypolitikára és az e területért felelős intézményekre vonatkozó közösségi és nemzeti rendelkezések sérelme nélkül a 2001/14/EK irányelv 30. cikkének megfelelően létrehozott szabályozó szervezet vagy egy ugyanakkora önállósággal rendelkező bármely más szervezet ellenőrzi a vasúti szolgáltatások, ideértve a vasúti áruszállítás piacán folyó versenyt.

E szervezetet az említett irányelv 30. cikke (1) bekezdésében megállapított szabályoknak megfelelően hozzák létre. E szervezetnél bármely kérelmező vagy érdekelt fél panaszt tehet, ha úgy érzi, hogy igazságtalan bánásmódban vagy hátrányos megkülönböztetésben részesült, illetve bármely más sérelem érte. A szabályozó szervezet a panasz alapján vagy adott esetben hivatalból a lehető legrövidebb időn belül határoz a megfelelő intézkedésekről, hogy orvosolja az e piacokon tapasztalható nemkívánatos fejleményeket. A bírósági felülvizsgálat és a nemzeti ellenőrző szervezetek kellő és szükséges együttműködési lehetőségeinek biztosítása [helyesen: A bírósági felülvizsgálat szükséges lehetőségének és a nemzeti szabályozó szervezetek között megkövetelt együttműködésnek a biztosítása] érdekében ilyen esetben az említett irányelv 30. cikkének (6) bekezdését és 31. cikkét kell alkalmazni.”

8. A 6. cikk (3) bekezdésében említett alapvető funkciók jegyzékét a 91/440 irányelv II. melléklete határozza meg:

- „– a vasúttársaságok engedélyezésével kapcsolatos előkészületek és döntéshozatal, ideértve az engedélyek [helyesen: egyedi engedélyek] megadását,
- a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatal, ideértve a rendelkezésre állás meghatározását és felmérését, valamint az egyes egyedi menetvonalak elosztását is,
- az infrastruktúra-használati díjak meghatározásával kapcsolatos döntések [helyesen: döntéshozatal],
- a szolgáltatáshoz kapcsolódó közszolgáltatási kötelezettségek betartásának ellenőrzése.”

9. A 2001/14 irányelv (7), (11), (16), (20), (21), (25), (32)–(40), (42) és (44) preambulumbekzdése a következőképpen állapítja meg az irányelv céljait:

„(7) A vasúti infrastruktúra hatékony használatának ösztönzése a közlekedési költségek csökkenését eredményezi a társadalom számára.

[...]

(11) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek minden vállalkozás számára lehetővé kell tenniük az egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést, és törekedniük kell arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben, tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon teljesítsék minden felhasználó és közlekedéstípus igényeit.

[...]

„(16) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek lehetővé kell tenniük a vasúti szolgáltatások tisztességes versenyét.

[...]

(20) A pályahálózat hatékonyabb kihasználása érdekében kívánatos bizonyos rugalmasságot biztosítani a pályahálózat-működtetők számára.

(21) A kapacitáselosztási és díjszabási rendszereknek figyelembe kell venniük azt a tényt, hogy a vasúti pályahálózat különböző részeit más-más elsődleges felhasználó figyelembevételével tervezték.

[...]

(25) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek számolniuk kell az infrastruktúra-kapacitás telítődésének, illetve előbb-utóbb bekövetkező szűkösségének hatásaival.

[...]

(32) Fontos az akár a vasúti infrastruktúrák, akár a közlekedési módok közötti versenyben a díjszabási elvek jelentős eltéréseiből eredő esetleges torzulások minimalizálása.

(33) Kívánatos meghatározni az infrastruktúra-szolgáltatásnak az üzemeltető számára a szolgáltatásnyújtáshoz alapvetően szükséges, minimális pályahasználati díj ellenében biztosítandó összetevőit.

(34) A vasúti hálózatba való beruházás kívánatos, és az infrastruktúra-díjszabási rendszereknek ösztönzőket kell biztosítaniuk a pályahálózat-működtetők számára, hogy azok megfelelő befektetéseket végezzenek ott, ahol az számukra gazdaságilag előnyös.

(35) Minden díjszabási rendszer gazdasági jelzéseket közvetít a felhasználók felé. Fontos, hogy ezek a vasúttársaságoknak szóló jelzések ellentmondásmentesek legyenek, és a vasúttársaságokat ésszerű döntések meghozatalára készítsék.

(36) A megfelelő és méltányos infrastruktúradíjak kialakítása érdekében a pályahálózat-működtetőknek nyilvántartásba kell venniük eszközeiket, meg kell állapítaniuk azok értékét, továbbá egyértelműen tisztázniuk kell a pályahálózat működtetésének költségtényezőit.

(37) A közlekedési döntések meghozatalakor törekedni kell a külső költségek figyelembevételére.

(38) Fontos gondoskodni arról, hogy a nemzetközi közlekedés díjai lehetővé tegyék a vasút számára a piaci igények kielégítését; következésképpen az infrastruktúra díjait a vasúti szolgáltatások végzésével kapcsolatban közvetlenül felmerülő költség mértékében kell megállapítani.

(39) Az infrastruktúra-használati díjak révén bekövetkező költségmegtérülés általános mértéke befolyásolja a szükséges kormánytámogatás szintjét; az egyes tagállamoknak a költségmegtérülés és a vasúti áruszállítás intermodális versenyképességének egyensúlyban tartása mellett eltérő mértékű költségmegtérítésre lehet szüksége a beszedett díjából, beleértve a piac által megengedett felárat vagy megtérülési arányt. Ugyanakkor valamennyi infrastruktúra-díjszabási rendszer esetében kívánatos, hogy a legalább az általa előidézett többletköltséget kifizető forgalom számára tegye lehetővé a vasúti infrastruktúra használatát.

(40) A vasúti infrastruktúra természetes monopólium. Ezért a pályahálózat-működtetők számára költségcsökkentést és az infrastruktúra hatékony igazgatását lehetővé tevő ösztönzőket kell biztosítani.

[...]

(42) A vasúttársaságok számára biztosított kedvezményeknek összefüggésben kell állniuk a tényleges adminisztratív költségmegtakarítással; a kedvezmények felhasználhatók az infrastruktúra hatékony használatának előmozdítására is.

[...]

(44) A kapacitás elosztása a pályahálózat-működtető számára költséggel jár, amelyet vissza kell kapnia.”

10. A 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése kimondja:

„Amennyiben a pályahálózat-működtető jogi formáját, szervezetét vagy döntéshozatali rendjét tekintve nem független bármely vasúttársaságtól, az e fejezetben megjelölt feladatokat – a díjbeszedés kivételével – egy jogi formáját, szervezetét vagy [helyesen: és] döntéshozatali rendjét tekintve minden vasúttársaságtól független díjszabási szervezet látja el.”

11. A 2001/14 irányelv 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok rögzítik a feltételeket, adott esetben az előlegfizetést is ideértve, annak biztosítására, hogy szokványos üzleti feltételek mellett és belátható időn belül a pályahálózat-működtető könyveiben az infrastruktúra-használati díjából származó bevétel, az egyéb üzleti tevékenységekből származó eredmény és az állami támogatás legalább egyensúlyban legyen az infrastruktúra költségeivel.

Annak az esetleges hosszú távú célkitűzésnek a sérelme nélkül, hogy az infrastruktúra költségeit az egyes közlekedési módok közötti tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes verseny alapján a felhasználók fedezzék, az a tagállam, ahol a vasúti közlekedés képes versenyezni más közlekedési módokkal, a 7. és 8. cikkben meghatározott díjszabási rendszerén belül megkövetelheti a pályahálózat-működtetőtől, hogy kiadásait és bevételeit állami támogatás nélkül tartsa egyensúlyban.

(2) A pályahálózat-működtetők, kellő tekintettel a biztonsági követelményekre és az infrastruktúra-szolgáltatás minőségének fenntartására és javítására, kedvezményekben részesülnek az infrastruktúra biztosítása költségeinek és a pályahasználati díjnak a csökkentése céljából [helyesen: A pályahálózat-működtetők számára – kellő tekintettel a biztonsági követelményekre és az infrastruktúra-szolgáltatás minőségének fenntartására és javítására – ösztönző intézkedéseket hoznak az infrastruktúra biztosítása költségeinek és a pályahasználati díjnak a csökkentése céljából].

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a (2) bekezdésben rögzített rendelkezés az illetékes hatóság és a pályahálózat-működtető közötti, állami támogatást biztosító, legalább három évre szóló szerződés vagy a szükséges hatáskörökről rendelkező, megfelelő szabályozó intézkedések bevezetése révén végrehajtásra kerüljön.

[...]

(5) Arányos költségelosztó módszer kerül kialakításra. A tagállamok előírhatják ennek előzetes jóváhagyását. A módszert időről időre a legjobb nemzetközi gyakorlatnak megfelelően frissíteni kell.”

12. A 2001/14 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése kimondja:

„A (4) vagy (5) bekezdés vagy a 8. cikk sérelme nélkül a minimális szolgáltatások összességéért és a szolgáltatási infrastruktúrához való hozzáférésért fizetendő díjaknak meg kell egyezniük az adott vonat közlekedetéséből közvetlenül eredő költséggel.”

13. A 2001/14 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a piac ezt lehetővé teszi, a tagállamok a pályahálózat-működtető felmerült költségeinek teljes megtérülése érdekében, az optimális versenyképességnek különösen a nemzetközi vasúti áruszállítás számára való garantálása mellett hatékony, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes elvek alapján felárat számíthatnak fel. A díjazási rendszernek tekintetbe kell vennie a vasúttársaságok által elért termelékenységnövekedést.

A díjak mértéke azonban nem zárhatja ki, hogy az infrastruktúrát olyan piaci szegmensek használják, amelyek legalább a vasúti szolgáltatás következtében közvetlenül felmerült költségeket, s ezen felül a piac által megengedett megtérülési arányt fedezni tudják.”

14. A 2001/14 irányelv 14. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok a 91/440/EGK irányelv 4. cikkében rögzített független igazgatás [helyesen: üzemeltetési függetlenség] tiszteletben tartásával kidolgozzák az infrastruktúra-kapacitás elosztásának kereteit. Sajátos kapacitáselosztási szabályokat kell felállítani. A kapacitást a pályahálózat-működtető osztja el. A pályahálózat-működtető különösen ügyel arra, hogy az infrastruktúra-kapacitás elosztása tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon, a közösségi jog tiszteletben tartásával történjen.

Ha a pályahálózat-működtető jogi formáját, szervezetét vagy döntéshozatali rendjét tekintve nem független minden vasúttársaságtól, az (1) bekezdésben említett és az e fejezetben leírt feladatokat egy jogi formáját, szervezetét vagy [helyesen: és] döntéshozatali rendjét tekintve minden vasúttársaságtól független elosztó szerv látja el.”

15. A 2001/14 irányelv 30. cikke előírja:

„Szabályozó szervezet

(1) [...] a tagállamok létrehozhatnak egy szabályozó szervezetet. [...] E szervezet az e cikkben ismertetett elvek szerint működik, azonban a jogorvoslati és szabályozó funkciók külön szervezetekre ruházhatók.

(2) A kérelmezőnek [helyesen: A kérelmező] jogorvoslati kérelemmel fordulhat a szabályozó szervezethez, ha úgy véli, hogy tisztességtelen bánásmódban vagy hátrányos megkülönböztetésben volt része, vagy valamely más sérelem érte, és különösen a pályahálózat-működtető vagy adott esetben a vasúttársaság által elfogadott döntések ellen a következőkkel kapcsolatban:

[...]

(3) A szabályozó szervezet biztosítja, hogy a pályahálózat-működtető által megállapított infrastruktúrahaználási díjak megfeleljenek a II. fejezet rendelkezéseinek, és hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek. [...]

(4) A szabályozó szervezetnek joga van a pályahálózat-működtetőtől, a kérelmezőktől és bármely más érintett harmadik féltől a kérdéses tagállamban a tárggyal kapcsolatos információkat kérni, amelyeket indokolatlan késlekedés nélkül a szervezet rendelkezésére kell bocsátani.

(5) A szabályozó szervezet az összes információ beérkezésétől számított legfeljebb két hónapon belül köteles bármely panasszal kapcsolatban határozatot hozni, és megtenni a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket.

A (6) bekezdés rendelkezései ellenére a szabályozó szervezet határozata az abban érintett valamennyi félre nézve kötelező.

[...]”

#### B – A nemzeti jog

16. A 2009. július 29-i törvénnyel<sup>7</sup> módosított, a vasútról szóló 1993. december 27-i általános törvény (Allgemeines Eisenbahngesetz)<sup>8</sup> 5a. §-ának (2) bekezdése előírja:

„Feladataik ellátása során a vasút-felügyeleti hatóságok meghozhatják az 5. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezések hatálya alá tartozó személyekkel szemben a szükséges intézkedéseket az 5. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket érintő, már megállapított jogsértések orvoslása és jövőbeni jogsértések megakadályozása céljából.”

17. A vasútról szóló általános törvény 9a. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A vasúti pályahálózat-működtető közvállalkozásoknak jogi formájukat, szervezetüket és döntéshozatali rendjüket tekintve függetlennek kell lenniük a vasúti szállítási vállalkozásoktól, amennyiben a szóban forgó döntések a menetvonal-kijelölést és a díjszabást érintik. Az első mondatban kitűzött cél eléréséhez:

1. azon vasúttársaságoknál, amelyek vasúti szállítási vállalkozások és vasúti pályahálózat-működtetők is egyben, el kell különíteni e két tevékenységet, és azokat egy vagy több különálló társaságra kell bízni;
2. a vasúti pályahálózat-működtető és harmadik felek között kötött szerződéseket olyan formába kell foglalni, amely biztosítja az előbbi szervezeti önállóságát;
3. kizárólag a vasúti pályahálózat-működtető azon személyzete hozhat a szolgálati menetrendre, a menetvonal-kijelölésre és a díjszabásra vonatkozó döntéseket, amely nem lát el vasúti szállítási vállalkozásokkal kapcsolatos feladatokat;
4. harmadik felek által a vasúti pályahálózat-működtető vagy annak személyzete számára a szolgálati menetrenddel, a menetvonal-kijelöléssel és a díjszabással kapcsolatos döntésekre vonatkozóan adott utasítások nem megengedettek;
5. a 9. § (1) bekezdése első mondatának 2. és 3. pontja szerinti vállalkozásokban olyan szabályzatokat kell kidolgozni, fenntartani és közzétenni, amelyek megakadályozzák, hogy a vasúti pályahálózat-működtetőn kívüli harmadik személyek befolyást gyakoroljanak a szolgálati menetrenddel, a menetvonal-kijelöléssel és a díjszabással kapcsolatos döntések tekintetében; e szabályzatoknak különösen fel kell sorolniuk az alkalmazottak számára az ilyen befolyás gyakorlásának megakadályozása céljából előírt különös kötelezettségeket; a vasúti pályahálózat-működtetők továbbá – a hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóság erre irányuló

7 — BGBl. I, 2542. o.

8 — BGBl. I, 2378. és 2396. o.; a továbbiakban: a vasútról szóló általános törvény.

kérelmére – kötelesek ez utóbbival közölni az e szabályzatok betartását biztosító képviselő nevét; e képviselő köteles minden évben a hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóság részére jelentést készíteni a felmerült problémákról és az azok megoldása érdekében hozott intézkedésekről;

6. a 9. § (1) bekezdése első mondatának 2. és 3. pontja szerinti vállalkozások felügyelőbizottságainak tisztségeire különböző személyeket kell kinevezni; így a vasúti pályahálózat-működtető felügyelőbizottságában nem vehetnek részt a 9. § (1) bekezdése első mondatának 2. és 3. pontja szerinti vállalkozások felügyelőbizottságainak tagjai, sem pedig ez utóbbi személyzetének tagjai; e rendelkezés alkalmazandó az anyavállalatban való egyéb közreműködésre is.”

18. A vasútról szóló általános törvény 14. §-ának (4) bekezdése előírja:

„A vasúti pályahálózat-működtetők a 26. § (1) bekezdésének 6. és 7. pontja alapján meghozott rendelettel összhangban állapítják meg a díjszabásaikat oly módon, hogy azok fedezzék a számukra az (1) bekezdés első mondata szerinti, a szabályzatban foglalt szolgáltatások nyújtása során felmerült költségeket, ezen felül a piac által megengedett megtérülési arányt. Ekképpen beszédhetik a vasúti szolgáltatás következtében közvetlenül felmerült költségeket, valamint különbség tehető a távolsági személyszállítási szolgáltatások, a rövid távú személyszállítási szolgáltatások és a teherszállítási szolgáltatások között, valamint e szállítási szolgáltatásokon belüli piaci szegmensek alapján, biztosítva azonban a versenyképességet, különösen az áruk nemzetközi teherfuvarozása tekintetében. A díjak mértéke a második mondat értelmében mindazonáltal nem haladhatja meg az adott piaci szegmens tekintetében a vasúti szolgáltatás következtében közvetlenül felmerülő költségeket, valamint ezen felül a piac által megengedett megtérülési arányt. A 26. § (1) bekezdésének 6. és 7. pontja alapján meghozott rendeletben:

1. a díj összegének az első mondat szerinti meghatározása alól eltérések engedélyezhetők, ha a költségek más módon fedezhetők, vagy
2. a hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóság felhatalmazást kaphat arra, hogy – a villamos energiáért, a gázért, a távközlésért, a postáért és a vasútért felelős szövetségi ügynökséggel (szabályozó szervezet) való konzultációt követően – általános határozatban minden vasúti pályahálózat-működtetőt mentesítsen az első mondatban megállapított követelmények betartása alól.”

19. A vasútról szóló általános törvény 14c. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Feladatai ellátása során a szabályozó szervezet a vasúti pályahálózat-működtető közvállalkozásokkal szemben megfelelő intézkedéseket hozhat a vasúti infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó vasúti jogszabályok rendelkezéseit érintő, már megállapított jogsértések orvoslására és jövőbeni jogsértések megelőzésére.

(2) Azon szervek, amelyek számára engedélyezett az infrastruktúrához való hozzáférés, a vasúti pályahálózat-működtető közvállalkozások és a személyzetük lehetővé teszik a szabályozó szervezet és annak képviselői számára, hogy a feladataik ellátása során

1. a szokásos nyitvatartási időben belépjenek az üzlethelyiségekbe és létesítményekbe, valamint
2. a könyvekbe, üzleti dokumentumokba, iratokba és egyéb dokumentumokba betekintsenek, és azokat megfelelő információs eszközön tárolják.

(3) Azon szervek, amelyek számára engedélyezett az infrastruktúrához való hozzáférés, a vasúti pályahálózat-működtető közvállalkozások és személyzetük a szabályozó szervezet és annak képviselői rendelkezésére bocsátanak



1. minden információt,
2. minden bizonyítékot,
3. a feladataik ellátásához szükséges minden kiegészítő eszközt és szolgáltatást.

E rendelkezés alkalmazandó a folyamatban lévő vagy lezárt, az infrastruktúra-használati és egyéb díjak összegével kapcsolatos tárgyalásokra. Az adott információknak pontosnak kell lenniük, és jóhiszeműen kell azokat megadni. Minden információközlésre köteles személy megtagadhatja az azon kérdésekre való válaszadást, amelyre adandó válasz őt vagy a polgári eljárási kódex 383. §-a (1) bekezdésének 1–3. pontjában meghatározott bármely személyt büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárás alá vonna.

(4) A jelen törvény értelmében a szabályozó szervezet a közigazgatási intézkedések végrehajtását szabályozó rendelkezésekkel összhangban kikényszerítheti határozatait. A bírság maximális összege 500 000 euróig terjedhet.”

20. A Deutsche Bahn AG (a továbbiakban: DB) és a Deutsche Bahn Netz AG (a továbbiakban: DB Netz) között 1999. június 1-jén kötött, a befolyásszerzésről és a nyereség átruházásáról szóló szerződés 2005. május 2-i szerződésmódosításból eredő változatának 1. §-a értelmében:

„1. § A DB Netz [...] igazgatása

A szolgálati menetrenddel, a menetvonal-kijelöléssel és a díjszabással kapcsolatos döntések tekintetében a DB Netz [...] jogi és szervezeti függetlenségére vonatkozó elvtől nem lehet eltérni. A DB [...] nem ad olyan utasítást, amely sértené ezen elvet.”

21. A DB Netz igazgatósága 2005. május 9-i hatállyal módosított belső szabályzatának 4. §-a értelmében:

„4. § Döntéshozatal

[...]

(3) Az igazgatóság azon tagjai, akik funkciókkal rendelkeznek a DB Netzhez kapcsolódó vasúti szállítási vállalkozásokban [...] vagy az utóbbiakhoz kapcsolódó vállalkozásokban, nem vesznek részt a szolgálati menetrenddel, a menetvonal-kijelöléssel és a díjszabással kapcsolatos döntéseket érintő szavazásokban. Továbbá e döntések előkészítésében sem vehetnek részt.”

### III – A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

22. 2007 májusában a Bizottság kérdőívet küldött ki a német hatóságoknak az első vasúti csomagba tartozó irányelvek Németországi Szövetségi Köztársaság általi átültetésének ellenőrzése céljából. E tagállam 2007. szeptember 25-én kelt levelében, valamint kiegészítő jelleggel a 2007. december 14-i levelében terjesztette elő válaszát.

23. 2008. június 26-i levelével a Bizottság eltéréseket állapított meg a német vasúti szabályozás, valamint a 91/440, a 95/18/EK<sup>9</sup> és a 2001/14 irányelv között, és felszólította a Németországi Szövetségi Köztársaságot arra, hogy tegye meg az azoknak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. E tagállam a 2008. október 22-i levelével terjesztette elő válaszát e felszólító levélre.

9 — A vasúttársaságok engedélyezéséről szóló, 1995. június 19-i tanácsi irányelv (HL L 143., 70. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 258. o.).

24. 2009. február 24-i levelével a Bizottság kiegészítő felszólító levelet küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyben újabb, az együttesen értelmezett 2001/14 és 91/440 irányelven alapuló jogsértéseket rótt fel neki az infrastruktúra-használati díjak és a német szabályozó szervezet hatáskörei tekintetében. A Németországi Szövetségi Köztársaság 2009. április 17-i levelében válaszolt e kiegészítő felszólító levélre.

25. 2009. október 9-i levelével a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyben felhívta arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az indokolással ellátott véleménynek az annak kézhezvételétől számított két hónapos határidőn belül eleget tegyen. A Németországi Szövetségi Köztársaság 2009. december 3-i levelével válaszolt az indokolással ellátott véleményre, és vitatta a Bizottság által a terhére rótt kötelezettségszegést.

26. A Bizottság, mivel a Németországi Szövetségi Köztársaság válaszát nem találta kielégítőnek, úgy határozott, hogy benyújtja a jelen keresetet, amely 2010. november 26-án érkezett a Bírósághoz.

27. A Bíróság elnöke 2011. május 19-i végzésével megengedte a Cseh Köztársaság és az Olasz Köztársaság beavatkozását a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmeinek támogatása végett.

28. A 2012. május 23-i tárgyaláson a Bizottság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és az Olasz Köztársaság képviseltette magát.

#### **IV – A felek által előterjesztett jogalapok és érvek**

*A – Az első, az alapvető funkciók gyakorlása tekintetében fennálló függetlenségre vonatkozó kifogásról*

##### **1. A felek érvei**

29. A Bizottság azt állítja, hogy annak a szervnek, amelyre a 91/440 irányelv II. mellékletében szereplő alapvető funkciók gyakorlását bízták, nemcsak jogi formáját tekintve, hanem gazdaságilag is függetlennek kell lennie a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól.

30. A Bizottság arra hivatkozik e tekintetben, hogy – a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése ugyan nem követeli meg kifejezetten, hogy az a szerv, amelyre az alapvető funkciók gyakorlását bízták, független legyen a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó társaságtól – az e rendelkezésben használt „vállalkozás” fogalmát a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően mégis úgy kell értelmezni, mint amely minden olyan szervezetre kiterjed, amely – még ha jogilag elkülönült is – „gazdasági egységként” működik.<sup>10</sup>

31. A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy amennyiben az alapvető funkciókat egy vasúti holdingtársaságtól függő társaság gyakorolja, mint ahogyan a DB Netz esetében, azt kell értékelni, hogy milyen mértékben és milyen feltételek mellett tekinthető a függő viszonyban lévő társaság – amely egyébként ezen alapvető funkciók gyakorlásával megbízott pályahálózat-működtető – „függetlennek” a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól (vagyis a holdingtársaságtól és az ez utóbbtól függő vállalkozásoktól, amelyek személyek szállítására és áruk fuvarozására irányuló szolgáltatásokat nyújtanak), annak ellenére, hogy ugyanahhoz a csoporthoz tartoznak

10 — A Bizottság a 170/83. sz. Hydrotherm Gerätebau ügyben 1984. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2999. o.) 11. pontjára és a C-73/95. P. sz., Viho kontra Bizottság ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT1996., I-5457. o.) 50. pontjára hivatkozik.

32. Márpedig a Németországi Szövetségi Köztársaság nem írt elő a pályahálózat-működtető, a DB Netz szervezeti és döntéshozatali függetlenségének, valamint az alapvető funkciók ez utóbbi általi független gyakorlásának biztosításához szükséges hatékony mechanizmusokat. A Bizottság ebből azt a következtetést vonja le, hogy az említett tagállam ezért nem teljesítette a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből és II. mellékletéből, valamint a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdéséből és 14. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

33. A Bizottság először is arra hivatkozik, hogy a függetlenségre vonatkozó követelmények tiszteletben tartását például a vasútszabályozó társasághoz hasonló független hatóságnak vagy harmadik félnek kell ellenőriznie. A függetlenségre vonatkozó követelmény megsértése esetén a versenytársaknak lehetőséget kell biztosítani a panaszra. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy e két rendelkezés egyikét sem tartották be Németországban.

34. A Bizottság szerint ugyanis a vasútról szóló általános törvény 5a. §-ából kitűnik, hogy az Eisenbahn-Bundesamt (a szövetségi vasúti hivatal, a továbbiakban: EBA) kizárólag a függetlenségre vonatkozó azon rendelkezések végrehajtására jogosult, amelyek már szerepelnek a német jogban, mint a vasútról szóló általános törvény 9a. §-ában szereplő rendelkezések. Az EBA nem rendelkezik semmilyen hatáskörrel az olyan szerkezeti intézkedések elfogadása tekintetében, mint a holdingtársaság szervezeti rendszerének módosítása, a pályahálózat-működtető és a holdingtársaság közötti szervezetrendszerre vonatkozó döntések, azon vezetők leváltására vonatkozó döntések, akik nem felelnek meg a függetlenség követelményének, vagy pedig az alapvető funkciók igazgatására vonatkozó szervezeti módszerek módosítása.

35. A Bizottság másodsorban úgy ítéli meg, hogy jogszabályi vagy legalábbis szerződési rendelkezéseknek kell létezniük a függetlenség terén a holdingtársaság és az alapvető funkciókkal megbízott szerv között. Ugyanez vonatkozik egyébként az ez utóbbi és a csoport többi, vasúti szolgáltatásokat nyújtó vállalkozása, illetve az említett holdingtársaság által ellenőrzött egyéb szervezetek közötti kapcsolatokra.

36. A Bizottság azt állítja, hogy a vasútról szóló általános törvénynek a függetlenségre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó 9a. §-a, valamint a vasúti holdingtársaság belső szabályzatára vonatkozó olyan rendelkezések, mint a befolyásszerzésről és a nyereség átruházásáról szóló szerződés 1. §-ának (3) bekezdése, amely megtiltja, hogy a DB a DB Netz jogi és szervezeti függetlenségét sértő utasításokat adjon a szolgálati menetrenddel, a menetvonal-kijelöléssel és a díjszabással kapcsolatos döntések tekintetében, védintézkedések, amelyek azonban önmagukban nem elegendők az alapvető funkciók függetlenségének biztosításához, az érdekellentétek elkerüléséhez és az alapvető funkciókkal megbízott szervnek a holdingtársaság ellenőrzésétől való mentesítéséhez.

37. Harmadsorban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a holdingtársaság és az e holdingba tartozó többi vállalkozás igazgatóságának tagjai nem vehetnek részt az alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatóságában.

38. Véleménye szerint ugyanis nehéz lenne azzal érvelni, hogy az alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatósága döntéshozatali rendjét tekintve független a holdingtársaság igazgatóságától, amikor a két igazgatóság ugyanazokból a személyekből áll. A Bizottság megjegyzi, hogy egyetlen jogszabályi rendelkezés sem tiltja az ilyen helyzet kialakulását.

39. Negyedsorban egyetlen rendelkezés sem tiltja az alapvető funkciókkal megbízott szerv tisztségviselőinek és az alapvető funkciókkal megbízott felsővezetőknek, hogy az érintett szerv elhagyását követően, néhány évig tartó bizonyos ésszerű időtartam elteltével bármilyen felsővezetői állást elfogadjanak a holdingtársaságban vagy az ellenőrzése alatt álló más szervezetben.

40. Ilyen rendelkezések ugyanis nincsenek Németországban, és a gyakorlatban a DB Netz több ügyvezetőjét áthelyezték a holdingtársasághoz vagy más leányvállalatokhoz.

41. Ötöd sorban a Bizottság azt állítja, hogy az alapvető funkciókkal megbízott szerv ügyvezetését egyértelműen meghatározott feltételek alapján és a teljes döntéshozatali függetlenségét biztosító jogi kötelezettségvállalás mellett kell kinevezni. Ezen igazgatóságot egy független hatóság felügyeletével kell kinevezni és visszahívni.

42. Hatod sorban a Bizottság arra hivatkozik, hogy az alapvető funkciókkal megbízott szervnek saját személyzettel kell rendelkeznie, és különálló vagy őrzött bejárattal rendelkező helyiségekben kell működnie. A belső szabályzatnak vagy a munkaszerződéseknek egyértelműen tartalmazniuk kell, hogy a holdingtársasággal és az ellenőrzése alatt álló más társaságokkal kötött szerződések az alapvető funkciók gyakorlásával kapcsolatos hivatalos közlésekre korlátozódnak. Az információszolgáltatás rendszeréhez való hozzáférést úgy kell védeni, hogy az biztosítsa az alapvető funkciók függetlenségét.

43. A német kormány arra hivatkozik, hogy a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése nem teljes gazdasági függetlenségét követel meg, hanem egyszerűen a pályahálózat-működtető jogi, szervezeti vagy döntéshozatali függetlenségét, mégpedig bizonyos, egyértelműen meghatározott döntések meghozatalakor, így ezen irányelvnek a 91/440 irányelv II. mellékletével összefüggésben értelmezett 6. cikkének (3) bekezdése alapján a menetvonal-kijelöléssel és az infrastruktúra-használati díjak meghatározásával kapcsolatos döntések terén.

44. A német kormány azt állítja, hogy a Bizottság szolgálatai SEC (2006) 530 munkadokumentumának<sup>11</sup> 5. mellékletében szereplő, a függetlenség bizonyítására vonatkozó vizsgálati kritériumok nem egyeznek meg a jelen esetben releváns, a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében, a 91/440 irányelv II. mellékletében, valamint a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében és 14. cikkének (2) bekezdésében megállapított kötelező rendelkezésekkel. Ezenfelül ezt a dokumentumot nem tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, és nem minősül jogilag kötelező aktusnak. Így nem használható fel a jelen eljárásban.

45. Elsőként a független hatóság általi ellenőrzést illetően a német kormány úgy ítéli meg, hogy a vasútról szóló általános törvénnyel összhangban az EBA-nak különösen lehetősége van az e törvényt és a végrehajtási rendelkezéseit érintő megállapított jogsértések orvoslásához és jövőbeni jogsértések megelőzéséhez szükséges intézkedéseket meghozni. Az EBA továbbá elrendelhet a pályahálózat-működtető és a holdingtársaság közötti jogi kapcsolatot érintő módosításokat, különösen a csoport szervezetével kapcsolatos kérdések tekintetében, ha megállapítást nyer, hogy e módosítások a vasútról szóló általános törvényben felsorolt funkciók függetlenségének biztosítását szolgálják.

46. A német kormány továbbá azt állítja, hogy az EBA mérlegelési jogkörének rendes gyakorlása keretében köteles megvizsgálni a panaszokat. Ezzel szemben a versenytárs azon joga, hogy az EBA aktusával szemben bírósági eljárást kezdeményezzen a jogi önállósággal kapcsolatos rendelkezések állítólagos megsértése miatt, főszabály szerint idegen az egyéni jogok közigazgatási védelmének német rendszerétől, amelynek keretében kizárólag a közjogi alanyi jogok megsértésére lehet hivatkozni, a polgárnak azonban nincsen lehetősége eljárást kezdeményezni a jog objektív alkalmazása céljából.

47. A vasútról szóló általános törvény mindazonáltal hatékony eszközöket nyújt a versenytársaknak az egyéni jogok védelmének védelmére. A versenytársak így kérhetik a Bundesnetzagentur (szövetségi hálózati ügynökség) beavatkozását, ha úgy ítélik meg, hogy valamely vasúti pályahálózati vállalkozás döntése megsértette a hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáféréshez való jogukat. A versenytársak érdeke – és közvetetten a verseny érdeke – tehát figyelembevételre kerül.

11 — A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az első vasúti csomag végrehajtásáról (COM (2006) 189 végleges).

48. Másodsorban a német kormány arra hivatkozik, hogy a vasútról szóló általános törvény 9a. §-ának rendelkezései teljes mértékben megfelelnek azon követelményeknek, amelyeket az uniós jog támaszt a holdingtársaságnak az alapvető funkciók gyakorlásával megbízott szervtől való függetlensége tekintetében. Előadja, hogy egymástól elkülönülnek számviteli és működési tekintetben, végül a társasági jog tekintetében, ami a szükséges függetlenség biztosítását eredményezi.

49. Harmadsorban a német kormány azt állítja, hogy a Bizottság nem támaszkodott a szóban forgó irányelvek egyetlen rendelkezésére sem azon következtetés levonásához, hogy a holdingtársaság és az e holdingtársaságba tartozó más vállalkozások igazgatósági tagjai nem vehetnek részt az alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatóságában.

50. Úgy ítéli meg, hogy a befolyásszerzésről és a nyereség átruházásáról szóló szerződés, valamint a DB Netz igazgatóságának belső szabályzata teljes mértékben biztosítja a DB Netz döntéshozatali, jogi és szervezeti függetlenségét a menetvonal-kijelölés és az infrastruktúra-használati díjak meghatározása tekintetében. Ezenfelül a kettős tisztség betöltése nem ellentétes a függetlenséggel, mivel a német társasági jog értelmében kettős tisztség betöltése esetén az igazgatóság minden tagja köteles azon társaságnak az érdekeit védeni, ahol ténylegesen dolgozik.

51. Negyedsorban a Bizottság által hivatkozott átmeneti időszakok hiányát illetően a német kormány megjegyzi, hogy sem a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése, sem pedig a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése nem ad jogi indokot az ilyen átmeneti időszakokra, amelyeket az uniós vasúti szabályozás rendelkezései sem igazolnak. A villamos energia és a gáz ágazatára alkalmazandó rendelkezésekkel való összehasonlítás sem releváns, mivel e rendelkezéseket csak nemrégiben fogadták el, szemben a vasútagazati rendelkezésekkel.

52. Ötödsorban a német kormány úgy ítéli meg, hogy az első vasúti csomagba tartozó irányelvekből nem következik, hogy az irányító szervek tagjainak kinevezését és visszavonását független hatóság ellenőrzése mellett kellene gyakorolni, a Bizottság ezt más területekre vonatkozó rendelkezések analógia útján történő alkalmazása révén kívánja előírni, amely területeken – a vasúti ágazattal ellentétben – kifejezett rendelkezések vonatkoznak a kinevezésekre.

53. Hatodsorban a német kormány előadja, hogy a DB Netz informatikai rendszereinek szervezete teljes mértékben megfelel a menetvonal-hozzáféréssel és az infrastruktúra-használati díjak meghatározásával kapcsolatos fontos döntések tekintetében fennálló, jogi és szervezeti függetlenség követelményének. A szükséges adatokhoz való hozzáférés a DB Netz által biztosított hozzáférési jogtól függ.

54. Az olasz kormány kizárólag a német kormány által az első kereseti kifogásban felmerülő kérdésekkel kapcsolatban előadott érvek támogatása érdekében avatkozik be az eljárásba.

55. Az olasz kormány emlékeztet arra, hogy az uniós jogalkotó által a vasúti szállítási funkciók és az infrastruktúra-üzemeltetés elkülönítése tekintetében megkövetelt kötelezettség számviteli jellegű.

56. Kiemeli, hogy a Bizottság holdingmodellre vonatkozó megközelítésmódja ellentmondásos, mivel az az összeférhetetlenség vélelméhez vezet; amennyiben e modellt elismerik ugyan a jogszabályok, az azonban csak abban az esetben egyeztethető össze a szóban forgó irányelvekkel, ha a holdingtársaság nem rendelkezik az ilyen holdingtársaságokra jellemző semmilyen előjoggal, vagy nem gyakorolja azt.

57. A szabályozásnak egyáltalán nem volt célja a tulajdonosi struktúrák vagy szervezeti rendszerek olyan elkülönítésére vonatkozó kötelezettség bevezetése, amelynek az igazgatási autonómia terén azonos hatásai vannak, hanem tiszteletben kívánta tartani a tagállamok és az érintett vállalkozások azon mérlegelési jogkörét, hogy különböző típusú szervezeti modelleket hozzanak létre.

58. Az olasz kormány a szabályozás szövegére és céljára tekintettel vitatja a Bizottság által javasolt értelmezést, amennyiben az úgy ítéli meg, hogy az alapvető funkciókat az azon csoporton kívüli szervekre kell bízni, amelyhez a vasúttársaság tartozik.

## 2. Az első kifogás vizsgálata

59. Amint a C-555/10. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványomban már megállapítottam, a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében, valamint a 2001/14 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében és 14. cikkének (2) bekezdésében foglalt, az alapvető funkciókkal megbízott szervezet függetlenségére vonatkozó kötelezettségből nem vezethető le a holdingtársaság modelljét – amelynek e követelményekkel való összeegyeztethetőségét önmagában nem vitatja a Bizottság – választó tagállamok azon kötelezettsége, hogy a Bizottság szolgálatai fent hivatkozott SEC (2006) 530 munkadokumentumának 5. mellékletében szereplő értelmezésnek megfelelő törvényi, rendeleti vagy szerződéses intézkedéseket fogadjanak el.

60. Márpedig a Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma nem léphet egy irányelv vagy annak rendelkezései helyébe, és nem is egészítheti ki azt, illetve azokat. Egy ilyen dokumentumban a Bizottság – vagy pontosabban szólva a „Bizottság szolgálatai” – természetesen kifejthetik a véleményüket, azonban a normatív ereje, ha van is, nem hasonlítható az EUM-Szerződésben foglalt és az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* minden nyelven közzétett bizottsági „közleményekhez”. A tagállamok számára előírt kötelezettségeknek az irányelvnek a céljaival összhangban értelmezett szövegéből kell következnie.<sup>12</sup>

61. Így a 2001/14 irányelv fent említett rendelkezéseinek hibás vagy hiányos átültetésére vonatkozó keresetben nem róható fel a Németországi Szövetségi Köztársaságnak az, hogy nem fogadott el különös rendelkezéseket,

- amelyek lehetővé tennék a szabályozó szervezet számára a díjszabási szervezet függetlenségére vonatkozó követelmények betartásának, illetve az infrastruktúra-kapacitás elosztásának ellenőrzését;
- amelyek megtiltják a holdingtársaság és az e holdingtársaságba tartozó többi vállalkozás igazgatósági tagjai számára, hogy az alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatóságában részt vegyenek;
- amelyek olyan várakozási időszakokat állapítanak meg, amelyek során az alapvető funkciókkal megbízott szerv tisztségviselői és az alapvető funkciókat ellátó felsővezetők néhány évig tartó bizonyos ésszerű időtartamon keresztül nem fogadhatnak el semmilyen felsővezetői beosztást a holdingtársaságban vagy az ellenőrzése alatt álló bármely más szervezetben;
- amelyek egyértelmű feltételeket határoznak meg az alapvető funkciókkal megbízott szerv igazgatósági tagjai kinevezésére, valamint a kinevezésüket és a visszavonásukat független hatóság ellenőrzése alá helyezik;
- amelyek megkövetelik, hogy az alapvető funkciókkal megbízott szerv saját személyzettel rendelkezzen, és különálló helyiségben működjön, valamint amelyek e szerv személyi állománya és a holdingtársaság ellenőrzése alatt álló többi szervezet közötti kapcsolattartást érintő korlátozásokat állapítanak meg.

62. Kiemelem, hogy a kereset nem a 91/440 és a 2001/14 irányelv hibás alkalmazására irányul. A Bizottság nem szolgáltatott konkrét bizonyítékokat arra, hogy a gyakorlatban nem tartották be az alapvető funkciókkal megbízott szerv függetlenségére vonatkozó követelményt.

12 — Lásd a 14/83. sz., Von Colson és Kamann ügyben 1984. április 10-én hozott ítéletet (EBHT 1984., 1891. o.).

63. Úgy tűnik számomra, hogy a német szabályozás szélesebb körű ellenőrzést tesz lehetővé a vállalkozáscsoporton belül, mint az Ausztriában alkalmazandó szabályozás. A csoportok ezért jogilag integráltabbak lehetnek, mint Ausztriában. Ezért a jogszabályokban szereplő lehetőségek alkalmazásának megakadályozása céljából a különböző tilalmakat magánjogi aktusokba foglalták.<sup>13</sup>

64. Ezen indokok alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Bizottság első kifogását.

#### B – A második, a díjszabásra vonatkozó kifogásról

##### 1. A felek érvei

65. A Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a 2001/14 irányelv 7. cikkének (3) bekezdéséből és 8. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

66. Arra hivatkozik, hogy a vasútról szóló általános törvény 14. §-ának (4) bekezdésében – amellyel a Németországi Szövetségi Köztársaság e rendelkezéseket átültette – joghézagok vannak. E rendelkezés ugyanis továbbra sem teszi lehetővé annak pontos meghatározását, hogy kell-e, és mikor kell alkalmazni a 2001/14 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében szereplő közvetlen költségek elvét vagy a 2001/14 irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében szereplő teljes költség elvét.

67. Ezenfelül rámutat arra, hogy bár a Németországi Szövetségi Köztársaság nyilvánvalóan a teljes költség elvét választotta, nem teljesítette teljes mértékben a 2001/14 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének alkalmazásához szükséges feltételeket, és különösen nem pontosította azon körülményeket, amikor a piac költségviselési képességére irányuló vizsgálatot kell végezni, amely szükséges annak vizsgálatához, hogy valamennyi piaci szegmens fedezni tudja-e e költségeket.

68. A német kormány úgy ítéli meg, hogy a versenyképesség figyelembevételét illetően a német rendelkezések teljes mértékben megfelelnek a 2001/14 irányelv 8. cikke (1) bekezdése első mondatának. A 2001/14 irányelv ugyanis a piac költségviselési képességére irányuló vizsgálatot illetően nem követeli meg, hogy a versenyképesség értékelése a piac minden szegmensére kiterjedjen. A vasútról szóló általános törvény 14. §-ának (4) bekezdése, amely átültette a 2001/14 irányelv e cikkét, az említett irányelv szövegével és céljával összhangban mindössze arra kötelezi e rendelkezés címzettjeit, hogy különösen a nemzetközi vasúti áruszállítás számára garantálják a versenyképességet. Ezáltal a nemzeti jog tiszteletben tartja az említett irányelv követelményeit és céljait.

69. A német kormány továbbá megjegyzi, hogy a költségek teljes mértékben beszámíthatók a díj összegének meghatározása során. A DB Netz ennél fogva jogosult volt a díjszabását úgy megállapítani, hogy kiegyenlítse azon infrastruktúra-használati költségeket, amelyeket az állami támogatások nem fedeznek.

70. A német kormány cáfolja a Bizottság azon állítását, miszerint a német szabályozás nem tartalmazza a 2001/14 irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében szereplő piaci szegmensek meghatározását. Azt állítja, hogy a vasútról szóló általános törvény 14. §-a (4) bekezdésének harmadik mondatában teljes körűen biztosítja e szabályozási célkitűzés hatékony érvényesülését. Az árak megállapítása terén biztosított függetlenségre vonatkozó rendelkezésekből továbbá kiderül, hogy az uniós szabályozás a piacon működő vállalkozásokra bízta a piac teherviselési képességének értékelését. Végül a 2001/14 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése nem ír elő kifejezetten semmilyen szélesebb követelményt, nevezetesen a szállítási vállalkozások tájékoztatását az eljárás és az ellenőrzés terén.

13 — Lásd a jelen indítvány 20. pontjában hivatkozott szerződést és a fenti 21. pontban hivatkozott belső szabályzatot.

71. A cseh kormány egyetért a Bizottság által – mind a szóban forgó uniós jogi rendelkezések állítólagosan hibás átültetésére alapított valamennyi kifogással, mind pedig a 2001/14 irányelv 7. cikke (3) bekezdése és 8. cikke (1) bekezdése együttes rendelkezéseinek állítólagos megsértésére alapított kifogással kapcsolatban – hivatkozott rendelkezések helyes átültetése tekintetében a német kormány által felhozott érvekkel.

72. Konkrétan, a 2001/14 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének megsértését illetően, a cseh kormány úgy ítéli meg, hogy pontosan meg kell határozni a vasúti szolgáltatás következtében közvetlenül felmerülő költségek fogalmát annak vizsgálatához, hogy a fent említett rendelkezéseket megsértették-e vagy sem.

## 2. A második kifogás vizsgálata

73. A pályahálózat-működtetőnek fizetendő díjakra vonatkozó uniós szabályozás meglehetősen összetett. A 2001/14 irányelv szerint ugyanis a következőképpen szedhetők díjak:

- a 7. cikk (3) bekezdése alapján a pályahálózat-működtető a minimális szolgáltatások összességéért és a szolgáltatási infrastruktúrához való hozzáférésért díjakat szed, amelyeknek meg kell egyezniük a vasúti szolgáltatás következtében közvetlenül felmerülő költségekkel;
- a 7. cikk (4) bekezdése alapján az infrastruktúra-használati díj tartalmazhat egy olyan díjat, amely tükrözi az infrastruktúra egy azonosítható részén a torlódási időszakokban fellépő kapacitáshiányt;
- a 7. cikk (5) bekezdése alapján az infrastruktúra-használati díj módosítható úgy, hogy figyelembe vegye a környezeti hatások költségét;
- a 8. cikk (1) bekezdése alapján a pályahálózat-működtető felmerült költségeinek teljes megtérülése érdekében felárat számíthatnak fel;
- a 8. cikk (2) bekezdése alapján a pályahálózat-működtető a különleges befektetési projektek hosszú távú költségei alapján magasabb díjakat állapíthat meg; és
- a 12. cikk első bekezdése alapján a pályahálózat-működtető megfelelő díjat vethet ki az igényelt, de fel nem használt kapacitásért.

74. Az infrastruktúra használatáért fizetendő díj megállapítása és a díj beszedése – a tagállamok által megállapított díjszabási rendszer keretei között – a pályahálózat-működtető feladata, aki köteles biztosítani, hogy az alkalmazott díjszabási rendszer a teljes hálózatra vonatkozóan ugyanazokon az elveken alapuljon (a 2001/14 irányelv 4. cikkének (1) és (4) bekezdése). A 2001/14 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése szerint a hátrányos megkülönböztetés megakadályozása érdekében biztosítani kell, hogy az egyes pályahálózat-működtetők infrastruktúrájuk egyenlő feltételek melletti használatáért kiszabott díjainak átlagos és határértékei hasonlóak legyenek, és az egy piaci szegmensen belüli hasonló szolgáltatások ugyanazon díjszabás alá essenek. A pályahálózat-működtető a vasúthálózat használati feltételeiben igazolja, hogy díjazási rendszere megfelel e követelményeknek.

75. A 2001/14 irányelv 6. cikkének (1) bekezdés szerint a tagállamok rögzítik a feltételeket annak biztosítására, hogy a pályahálózat-működtető könyveiben az infrastruktúra-használati díjakból származó bevétel, az egyéb tevékenységekből származó eredmény és az állami támogatás legalább egyensúlyban legyen az infrastruktúra költségeivel.<sup>14</sup> Ugyanezen cikk (5) bekezdése szerint költségelosztó módszer kerül kialakításra. A tagállamok előírhatják e módszer előzetes jóváhagyását.

<sup>14</sup> — Lásd e tekintetben a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítványom 36. és azt követő pontjait.



76. Úgy vélem, hogy a 2001/14 irányelv rendelkezései olyan összetett rendszert alkotnak, amely meghatározza az infrastruktúra-használati díjak megállapításakor figyelembe veendő elemeket, az e rendszer által elérni kívánt célokat,<sup>15</sup> valamint a tagállamok, a pályahálózat-működtető és az említett irányelv 30. cikkében szereplő szabályozó szervezet hatásköreit.

77. Az infrastruktúra-használati díjak megfelelő mértékét illetően a 2001/14 irányelv meghatároz egy minimumot, amely a pályahálózat-üzemeltetésből közvetlenül eredő költségnek felel meg (7. cikk (3) bekezdés),<sup>16</sup> és egy maximumot, amely a pályahálózat-működtető számára felmerült teljes költségből eredő költségnek felel meg (8. cikk (1) bekezdés). Ezen a skálán a díj figyelembe veheti a torlódási időszakokban fellépő kapacitáshiányt (7. cikk (4) bekezdés), a külső környezetvédelmi költségeket (7. cikk (5) bekezdés), valamint a pályahálózat javítására szolgáló különleges befektetéseket (8. cikk (2) bekezdés). Továbbá kedvezmények is alkalmazhatók (9. cikk).

78. Az állam, illetve a pályahálózat-működtető szerepét illetően meg kell jegyezni, hogy az állam állapítja meg a díjszabási rendszer kereteit, és felelős a pályahálózat-működtető könyvelési egyensúlyának biztosításához szükséges finanszírozás nyújtásáért. Mindazonáltal az állam a pályahálózati költségek teljes megtérülése érdekében a piac által lehetővé tett felárat számíthat fel, ez azonban nem zárhatja ki, hogy az infrastruktúrát olyan piaci szegmensek használják, amelyek legalább a vasúti szolgáltatás következtében közvetlenül felmerülő költségeket, és ezenfelül a megtérülési arányt fedezni tudják.

79. Ezzel szemben a pályahálózat-működtető határozza meg az infrastruktúra-használati díjat. A 2001/14 irányelv (12) preambulumbekkezdéséből kiderül, hogy a tagállamok által meghatározott kereteken belül a díjszabási és kapacitáelosztási rendszereknek arra kell ösztönözniük a vasúti pályahálózat-működtetőket, hogy optimalizálják infrastruktúrájuk használatát. Ezen, a díjszabás révén történő optimalizálás számomra csak akkor tűnik lehetségesnek, ha a díjszabási rendszer keretében a (20) preambulumbekkezdésben kifejezetten előírt bizonyos rugalmasságot biztosítanak a pályahálózat-működtetők számára. Ugyanez vonatkozik a pályahálózat-működtetőnek a 2001/14 irányelv 8. cikkének (2) bekezdésében és 9. cikkében előírt, a felárak és a kedvezmények meghatározására vonatkozó hatásköreire is.

80. A releváns szövegekből ugyanis kiderül, hogy a 2001/14 irányelv a díjszabás tekintetében a pályahálózat-működtető számára fenntartott területet hoz létre. E terület külső korlátja az állam vonatkozásában abban a követelményben áll, hogy a díjszabási rendszer keretében fenn kell állnia bizonyos mozgástérnek, amely lehetővé teszi annak üzemeltetési eszközként történő alkalmazását.<sup>17</sup> A nem független piaci szereplők vonatkozásában a belső korlát az, amelyen belül a „beszedés” területe kezdődik<sup>18</sup>.

81. Márpedig az irányelv általános rendszeréből következik, hogy az a díjszabás területén olyan szerepet ír elő a pályahálózat-működtető számára, amely az alkalmazandó módszertant és a különböző – nem mindig ellentmondásmentes – szabályozási célok összehangolását illetően mérlegelési mozgásteret megkövetelő választási lehetőségeket foglal magában. E választásoknak a piac vizsgálatán kell alapulniuk, például a piaci szegmensek annak meghatározására irányuló vizsgálatán, hogy a „piac lehetővé teszi-e”.

15 — A 2001/14 irányelv (7), (11), (16), (20), (21), (25), (32), (34)–(42) és (44) preambulumbekkezdésének szövege tükrözi, hogy ezen irányelv díjszabásra vonatkozó rendelkezései különböző, gazdasági és szociális jellegű célok különösen összetett együttesét alkotják. Lásd a jelen indítvány 9. pontját.

16 — E fogalom értelmezése a tárgya a C-512/10. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügynek és a C-545/10. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügynek is.

17 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítványomat.

18 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Magyarország ügyre vonatkozó indítványomat.

82. Következésképpen véleményem szerint a jelen kifogás keretében a 2001/14 irányelv átültetését érintő kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset értékelésének<sup>19</sup> az infrastruktúra-használati díjakra vonatkozó irányelvi szabályozás átfogó elemzésén kell alapulnia.

83. A Bizottság azon érvét illetően, amely szerint a vasútról szóló általános törvény 14. §-ának (4) bekezdésében joghézagok vannak, mivel e rendelkezés továbbra sem teszi lehetővé annak pontos meghatározását, hogy kell-e, és mikor kell alkalmazni a 2001/14 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében szereplő közvetlen költségek elvét vagy a 2001/14 irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében szereplő teljes költség elvét, megállapítom, hogy számomra úgy tűnik, hogy ez az érv téves kettősségen alapul. Amint már megjegyeztem, véleményem szerint az irányelv nem két alternatív módszert ír elő, hanem egy minimumtól, vagyis a közvetlenül felmerülő költségektől, egy maximumig, vagyis a pályahálózat-működtető számára felmerülő teljes költségeket, terjedő skálát. E két szélső eset között a pályahálózat-működtető alkalmazhat az irányelvben előírt kiegészítő díjszabási kritériumokat, valamint a 2001/14 irányelv feltételei szerinti kedvezményeket, és esetlegesen a tagállam által elfogadott díjszabási rendszert.

84. Márpedig nem gondolom úgy, hogy a kötelezettségszegés megállapításának elkerülése céljából a tagállamoknak – a pályahálózat-működtető számára a díjszabás meghatározása terén biztosított mozgáster csökkentése érdekében – részletesebb, vagy egyértelműbb díjszabási szabályokat kellene megállapítaniuk, mint azok, amelyek megismétlik a nemzeti jogban az uniós jogalkotó által előírt jogszabályi követelményeket. A díjszabási rendszer fogalmának használata véleményem szerint bizonyítja, hogy bizonyos határok között állapíthatják meg azt, azonban csak a 91/440 irányelv 4. cikkében szereplő üzemeltetési függetlenség tiszteletben tartása mellett.<sup>20</sup>

85. Úgy tűnik számomra, hogy a vasútról szóló általános törvény 14. §-ának (4) bekezdése – amely az üzemeltetésből eredő közvetlen költségek megtérítésével szemben kiindulópontként, azonban anélkül hogy abszolút szabállyá tenné, a pályahálózat-működtető számára felmerülő költségek teljes megtérülését határozza meg, egyben lehetővé téve a piachoz való hozzáférést – a 2001/14 irányelv követelményeinek tiszteletben tartása mellett állapítja meg a pályahálózat-működtető által a díjszabás terén gyakorolt mozgásteret. Pontosabban szólva a nemzeti rendelkezés lehetővé teszi a pályahálózat-működtető számára, hogy különbséget tegyen a távolsági és a rövid távú személyszállítási szolgáltatások, illetve a teherszállítási szolgáltatások között, valamint e szállítási szolgáltatásokon belüli piaci szegmensek alapján. Nem gondolom úgy, hogy a 2001/14 irányelv releváns rendelkezéseinek átültetése kötelezné a tagállamot arra, hogy részletesebb szabályokat írjon elő e tekintetben, viszont a tagállam a pályahálózat-működtetőre bízhatja a konkrétabb formában való átültetést, illetve az alkalmazást, főként a piaci szegmens gazdasági kapacitásának vizsgálata tekintetében.

86. Ezen indokok alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Bizottság második kifogását.

### *C – A harmadik, az ösztönző mechanizmusra vonatkozó kifogásról*

#### *1. A felek érvei*

87. A Bizottság azt állítja, hogy a 2001/14 irányelv 6. cikkének (2) bekezdését nem ültették át a német jogba. Véleménye szerint a német kormány által hivatkozott egyik mechanizmus sem ösztönzi a pályahálózat-működtetőt arra, hogy csökkentse az infrastruktúra-szolgáltatással kapcsolatos költségeket, vagy a pályahasználati díjak mértékét. Ezenfelül a megkötött szolgáltatási és finanszírozási szerződések nem tartalmaznak egyetlen rendelkezést sem, amely előírná az infrastruktúra költségeinek és a díjaknak a csökkentését.

<sup>19</sup> – Ugyanez az elemzés érvényes a harmadik kifogásra vonatkozóan is.

<sup>20</sup> – Lásd továbbá e tekintetben a C-545/10. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyre vonatkozó indítványom.

88. A német kormány arra hivatkozik, hogy a 2001/14 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése abból az elvből indul ki, hogy egyensúlyt kell teremteni egyfelől az infrastruktúra-használati díjakból származó bevételek és az állami finanszírozás, másfelől az infrastruktúra költségei között. Úgy ítéli meg, hogy az infrastruktúra-szolgáltatással kapcsolatos költségek mértéke, a pályahasználati díjak és az állami támogatás összege olyan gazdasági viszonyok közé illeszkedik, amely kizárja az egyoldalú jogi követelményeket. Ezáltal az említett irányelv rendelkezései nem teszik lehetővé a költségek vagy a díjak csökkentésére irányuló egyoldalú kötelezettség megállapítását. A 2001/14 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében foglalt, a költségek és pályahasználati díjak csökkentésére irányuló cél a biztonsági követelmények tiszteletben tartására és az infrastruktúra-szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó fenntartástól függ.

89. Az említett kormány egyben előadja, hogy a 2001/14 irányelv nem követeli meg a költségek vagy pályahasználati díjak tényleges csökkentését. E kötelezettséget – éppen ellenkezőleg – egyensúlyozni kell más, a díjazási szerkezet területére vonatkozó követelményekkel. Az általános egyensúlyt tehát oly módon kell szabályozni, hogy az biztosítsa azon hosszú távú célkitűzés megvalósulását, amely a bevételek és az infrastruktúra költségei közötti egyensúly elérésére irányul.

90. A német kormány azt állítja, hogy teljes körűen átültette a 2001/14 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében foglalt ösztönző mechanizmust. A szolgáltatási és finanszírozási szerződés (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, a továbbiakban: LuFV) megfelel a 2001/14 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti szerződés feltételeinek, és így a költségek és pályahasználati díjak csökkentését ösztönző hatékony rendszernek minősül az említett irányelv 6. cikke (2) bekezdésének megfelelően.

91. Az LuFV ugyanis több kötelezettséget előír a pályahálózat-működtetők számára a minőségbiztosítás és a tájékoztatás terén; annak minőségi követelményei oly módon épülnek fel, hogy az évek során biztosítsák a vasúti infrastruktúra minőségének javítását; a LuFV továbbá évi 2,5 milliárd euróra korlátozza a szövetségi állam alaptőke-kiegészítési célú támogatásait, és saját pénzeszközöket követel meg a pályahálózat-működtetőktől a vasutak fenntartásához.

92. Végül a vasúti ágazatban számos, költségcsökkentést ösztönző strukturális tényező van, így a pályahálózat-működtető társaságokat gazdasági társaságokként kell működtetni, amelyek kötelesek tiszteletben tartani a piacgazdaság elveit, többek között versenyorientált, a nyereség maximalizálására irányuló vállalatirányítás alkalmazásával, ez pedig önálló és hatékony ösztönzésnek minősül a DB Netz számára a költségei csökkentésére.

## 2. A harmadik kifogás vizsgálata

93. A harmadik kifogásra vonatkozóan a felek közötti vita összetettnek tűnik számomra, és nehéz az ehhez kapcsolódó kérdéseket egymástól elválasztani.

94. Ekképpen a Bizottság álláspontja véleményem szerint úgy foglалható össze, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem ösztönözte a pályahálózat-működtetőt sem az infrastruktúra-szolgáltatással kapcsolatos költségek korlátozására, sem pedig a pályahasználati díjak mértékének a csökkentésére.

95. Úgy értelmezem a Németországi Szövetségi Köztársaság álláspontját, hogy véleménye szerint az LuFV hatékony költségcsökkentést ösztönző rendszert alkot az infrastruktúra-szolgáltatás tekintetében. A pályahasználati díjakat illetően e tagállam, úgy tűnik, lényegében megerősítette, hogy a 2001/14 irányelv nem írja elő a tagállamok számára a pályahasználati díjak csökkentésére irányuló különböző ösztönző intézkedések meghozatalát, hanem azt követeli meg, hogy e célt közvetetten célozzák az infrastruktúra-szolgáltatási költségek csökkentésére alkalmas ösztönző intézkedések.

96. E jogalap első, az infrastruktúra-szolgáltatási költségekkel kapcsolatos részét illetően először megjegyzem, hogy a 2001/14 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerint az ugyanezen cikk (2) bekezdésben rögzített rendelkezés végrehajtásra kerülhet az illetékes hatóság és a pályahálózat-működtető közötti, állami támogatást biztosító, legalább három évre szóló szerződés teljesítése révén. Úgy tűnik számomra, hogy az LuFV megfelel ezen alaki feltételnek.

97. Megjegyzem, hogy az LuFV – az infláció ellenére – meghatározott évi összegre korlátozza a szövetségi államtól származó támogatásokat, és ezáltal a pályahálózat-működtetőt a hatékonyság ösztönzésére kötelezi, mivel továbbra is olyan minőségi követelmények vonatkoznak rá, amelyek változatlanok maradhatnak, vagy szigorodhatnak. Ezenfelül a pályahálózat-működtető köteles minden évben minimális összeget biztosítani az alaptőke kiegészítésére. A pályahálózat-működtető továbbá köteles saját forrásait használni a hálózatfenntartáshoz, és ezt oly módon, amely csökkentett költségek mellett is lehetővé teszi az azonos minőség biztosítását.

98. Az LuFV-ben szereplő intézkedések alkalmasnak tűnnek arra, hogy a pályahálózat-működtetőt az infrastruktúra-szolgáltatási költségek csökkentésére ösztönözzék. Márpedig a Bizottság harmadik kifogása csak akkor lehet eredményes, ha a 2001/14 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése azt követeli meg a tagállamoktól, hogy a tagállamok mindig önálló ösztönző intézkedéseket hozzanak a pályahasználati díjak mértékének csökkentése érdekében.

99. A Bizottság szerint e kötelezettség az infrastruktúra-üzemeltetés jövedelmezőségétől függetlenül terheli a tagállamokat. Másképpen szólva, még ha a pályahálózat-működtető nincs is olyan helyzetben, hogy megtérítsék számára valamennyi infrastruktúra-szolgáltatási költséget, a tagállam köteles arra ösztönözni, hogy a hálózathasználók számára átengedje a hatékonyságnövekedésből származó eredmény egy részét.

100. Kétségtelen, hogy a Bizottság álláspontját alátámasztja a 2001/14 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének szövege, amelyben az infrastruktúra-szolgáltatási költségek és a pályahasználati díjak mértéke is szerepel. Mindazonáltal a (4) preambulumbekkezdés szerint „[...] a pályahálózat-működtető számára költségcsökkentést és az infrastruktúra hatékony igazgatását lehetővé tevő ösztönzőket kell biztosítani.” Itt kizárólag a költségek kerülnek említésre.

101. Véleményem szerint a Bizottság értelmezése nem ésszerű a 2001/14 irányelv 6. cikkének általános rendszere fényében. Ezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint ugyanis „[a]nnak az esetleges hosszú távú célkitűzésnek a sérelme nélkül, hogy az infrastruktúra költségeit az egyes közlekedési módok közötti tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes verseny alapján a felhasználók fedezzék, az a tagállam, ahol a vasúti közlekedés képes versenyezni más közlekedési módokkal, a 7. és 8. cikkben meghatározott díjszabási rendszerén belül megkövetelheti a pályahálózat-működtetőtől, hogy kiadásait és bevételeit állami támogatás nélkül tartsa egyensúlyban.”<sup>21</sup>

102. Márpedig a Bizottság értelmezése kötelezi a tagállamot az infrastruktúra finanszírozására akkor is, ha – a tagállam által ösztönzött hatékonyságnövekedésnek köszönhetően – a pályahálózat-működtető olyan többletbevételt ér el, amelyet a könyvelési egyensúlyának helyreállítására használhat fel a pályahasználati díjak csökkentésére való fordítása helyett.

103. Ezenfelül – feltételezve azt, hogy a pályahálózat-működtető könyvelése egyensúlyt mutat – a 2001/14 irányelv II. fejezetének a díjszabásra vonatkozó, a költségeken alapuló díjszabás elvén nyugvó rendelkezései hosszú távon a pályahasználati díjak mértékének olyan csökkentését eredményezhetik, amely automatikusan az infrastruktúra-szolgáltatási költségek csökkentéséből erednek.

104. Ezen indokok alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Bizottság harmadik kifogását.

21 — Lásd továbbá a 2001/14 irányelv (39) preambulumbekkezdését (idézet a jelen indítvány 9. pontjában).

D – A negyedik, a szabályozó szervezet hatásköreire vonatkozó kifogásról

1. A felek érvei

105. A Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette a 91/440 irányelv 10. cikke (7) bekezdésének összefüggésében értelmezett 2001/14 irányelv 30. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

106. A Bizottság szerint a szabályozó szervezet csak akkor teljesítheti azon, a 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdésében számára előírt kötelezettséget, hogy a vasúti szolgáltatások piacán rendszeresen felügyelje a versenyt, és az e piacokon jelentkező negatív hatásokat orvosolja, ha – a konkrét panaszoktól vagy az irányelv megsértésére vonatkozó konkrét gyanútól függetlenül – jogosult a vasúttársaságok és a pályahálózat-működtetőket kikérdezni, és ha joga van megfelelő szankció kilátásba helyezésével a választ kikényszeríteni. Ha nem rendelkezik az ilyen jellegű tájékoztatáskérés révén szerzett információkkal, a szabályozó szervezet nincs olyan helyzetben, hogy saját kezdeményezésére eljárást indítson, mivel mindig köteles a panaszosok által közölt információkra támaszkodni.

107. Ezenfelül a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 2001/14 irányelv 30. cikke (4) bekezdésének átültetése hiányos, mivel e cikk nem tesz különbséget a pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok között.

108. Végül, ha a szabályozó szervezetnek nincs lehetősége a tájékoztatáskérést kikényszeríteni, akkor csak olyan információkra számíthat, amelyeket a vasúttársaságok valóban közölni akarnak vele, ez pedig nem felel meg az irányelv céljának.

109. A német kormány arra hivatkozik, hogy a 2001/14 irányelv 30. cikkének (4) bekezdése nem követeli meg, hogy a szabályozó szervezet minden indok vagy gyanú nélkül hatáskörrel rendelkezzen információk megszerzésére. E rendelkezést éppen ellenkezőleg, az irányelv hatályára és szabályozási céljára tekintettel kell értelmezni, vagyis a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásra és ez utóbbi díjszabásának megállapítására tekintettel. Ennek körében a szabályozó szervezet inkább jogorvoslati szerv feladatát tölti be, amely felügyeli és biztosítja a vasúti infrastruktúrához való hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést az infrastruktúra-kapacitás elosztása és a díjszabás területén. E rendelkezés mindössze a tájékoztatáskérésre vonatkozó anyagi jogot és e tájékoztatás megadásának e jognak megfelelő kötelezettségét írja elő, anélkül hogy az irányelv foglalkozna e jogok szankcionálásának kérdésével.

110. Ehhez hasonlóan a 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdése nem biztosít a szabályozó szervezet számára olyan jogokat, hogy a versenyfelügyelet területén tájékoztatásokat kérjen vagy szankciókat szabjon ki.

2. A negyedik kifogás vizsgálata

111. A 91/440 irányelv 10. cikke (7) bekezdésének első albekezdését illetően, e rendelkezés kötelezi a tagállamokat, hogy a 2001/14 irányelv 30. cikkének megfelelően szabályozó szervezetet hozzanak létre a vasúti áruszállítás piacán folyó verseny ellenőrzésére, kivéve ha bármely más, ugyanakkora önállóságú rendelkező szervezet ellátja e feladatot.

112. A Bizottság szerint e feladatból következik, hogy a szervezetnek – a konkrét panaszoktól vagy az irányelv megsértésére vonatkozó konkrét gyanútól függetlenül – joga van a vasúttársaságokat és a pályahálózat-működtetőket kikérdezni, és joga van megfelelő szankció kilátásba helyezésével kikényszeríteni a választ.

113. A következetes ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok az uniós jog erre vonatkozó rendelkezéseinek hiányában is kötelesek az irányelvek alkalmazásához szükséges közigazgatási struktúrákat kialakítani, és megfelelő szankciókat előírni az azokban foglalt kötelezettségekre. Ezen ítélkezési gyakorlat megerősíteni látszik a Bizottság kifogását.<sup>22</sup>

114. Mindazonáltal azon tagállami kötelezettség, amelyet a Bizottság a versenyfelügyelet terén kíván levezetni a 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdéséből, valójában ágazati vizsgálatok kezdeményezését engedélyező jogkörök biztosítását jelentené a szabályozó szervezet számára. Márpedig véleményem szerint a közösségi versenyjog jogalkotási hagyományai mindig követték azt az elvet, hogy e jogköröket az uniós jogalkotó kifejezetten és pontosan határozza meg.<sup>23</sup>

115. Ezért, valamint arra tekintettel, hogy a 10. cikk (7) bekezdése nem tesz semmilyen utalást a szabályozó szervezet által végzett vizsgálatokra, úgy gondolom, hogy nem róható fel a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, hogy a jogszabályaiban nem írt elő ilyen vizsgálati és szankcionálási jogkört a szabályozó szervezet számára a konkrét panaszoktól vagy az irányelv megsértésére vonatkozó konkrét gyanútól függetlenül.

116. A 2001/14 irányelv 30. cikkét illetően a (4) bekezdésből kitűnik, hogy a szabályozó szervezet jogosult a pályahálózat-működtetőktől, a kérelmezőktől és bármely más érintett harmadik féltől a kérdéses tagállamban a tárggyal kapcsolatos információkat kérni; ezen információkat indokolatlan késlekedés nélkül a rendelkezésére kell bocsátani. Ugyanezen cikk (5) bekezdésének második albekezdése szerint a szabályozó szervezet határozatai valamennyi érintett félre nézve kötelezők.

117. A Bizottság szerint a 2001/14 irányelv 30. cikkének (4) bekezdése kötelezi a tagállamokat arra, hogy minden vasúttársasággal szemben érvényesíthető vizsgálati és szankcionálási jogkör biztosítsanak a 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdésében foglalt versenyfelügyelet keretében. Nem értek egyet ezzel a véleménnyel.

118. Amint arra korábban rámutattam, az önmagában tekintett 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdéséből nem vonható le a tagállamok azon kötelezettsége, hogy vizsgálati és szankcionálási jogkört írjanak elő a versenyfelügyelet keretében. Ezen értelmezést megerősíti az, hogy e 10. cikk (7) bekezdésének második albekezdése nem tartalmaz semmilyen – sem kifejezett, sem pedig hallgatólagos – utalást a 2001/14 irányelv 30. cikkének (4) bekezdésére.<sup>24</sup> Márpedig a 91/440 irányelv 10. cikkének (7) bekezdésében előírt versenyfelügyelet keretében nem tűnik alkalmazhatónak a 2001/14 irányelv 30. cikkének (4) bekezdése.

119. Ezzel szemben a 2001/14 irányelv 30. cikke nem követeli meg, hogy a szabályozó szervezet az e cikk hatálya alá nem tartozó helyzetekben vizsgálati és szankcionálási jogkörrel rendelkezzen a versenyfelügyelet keretében. A fenti cikk hatálya ugyanis a tisztességes és a hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáféréssel kapcsolatos kérdésekre korlátozódik, pontosabban a kérelmezőket érintő bánásmódra és a díjak ellenőrzésére, annak (2) és (3) bekezdése értelmében. E terület önmagában lefedi az ugyanezen irányelv (16) preambulumbekkezdésében említett, a vasúti szolgáltatások tisztességes versenyének lehetővé tételére irányuló célt. Márpedig ugyanezen korlátok vonatkoznak a szabályozó szervezet azon felhatalmazására, hogy az e cikk (4) bekezdésében szereplő hasznos információkat kérjen.

120. Ezen indokok alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Bizottság negyedik kifogását.

22 — Lásd a fent hivatkozott Von Colson és Kamann ügyben hozott ítéletet, a C-341/94. sz. Allain-ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítéletet (EBHT 1996., I-4631. o.), a C-29/95. sz., Pastoors és Trans-Cap ügyben 1997. január 23-án hozott ítéletet (EBHT 1997., I-285. o.), valamint a C-186/98. sz., Nunes és de Matos ügyben 1999. július 8-án hozott ítéletet (EBHT 1999., I-4883. o.).

23 — Lásd ebben az értelemben [az EK 81. cikkben] és [az EK 82. cikkben] meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.) V. fejezetének rendelkezéseit.

24 — Ezen albekezdés hallgatólagosan utal a 2001/14 irányelv 6. cikkének (2), (3), (5) és (6) bekezdésére, továbbá kifejezetten utal e cikk (6) bekezdésére.

## **V – A költségekről**

121. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

122. Ha a Bíróság a javaslatomnak megfelelően teljes egészében elutasítja a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet, a Bizottságot a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

123. Az eljárási szabályzat 69. cikke 4. §-ának első bekezdése értelmében a Cseh Köztársaság és az Olasz Köztársaság, amelyek kérelmezték a jelen jogvitába való beavatkozás megengedését, maguk viselik saját költségeiket.

## **VI – Véggövetkeztetések**

124. A fenti megfontolások összessége alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1. A Bíróság a keresetet elutasítja.
2. A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.
3. A Cseh Köztársaság és az Olasz Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.