



Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. február 25.¹

C-12/20. sz. ügy

DB Netz AG
kontra
Bundesrepublik Deutschland

(az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen [Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbbírósága, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Vasúti közlekedés – Nemzetközi vasúti áru fuvarozási folyosók – 913/2010/EU rendelet – A 13. cikk (1) bekezdése – Egyablakos rendszer létrehozása minden áru fuvarozási folyosóra – 14. cikk – Az irányító testület által meghatározott keret jellege – 20. cikk – Szabályozó szervezetek – 2012/34/EU irányelv – 27. cikk – Infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmek benyújtására vonatkozó eljárás – A pályahálózat-működtetők szerepe – 56. és 57. cikk – Az igazgatási szervezet feladatai és az igazgatási szervezetek közötti együttműködés”

I. Bevezetés

1. Az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbbírósága, Németország) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a versenyképes áru fuvarozást szolgáló európai vasúti hálózat létrehozásáról szóló 913/2010/EU rendeletnek² az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló 2012/34/EU irányelvvvel³ összefüggésben történő értelmezésére vonatkozik. Közelebbről, az áruszállítás és az európai vasúti infrastruktúra használatának feltételei javítása céljából ez a rendelet kilenc új áru fuvarozási folyosót hozott létre, és mindegyik tekintetében egyablakos rendszert,⁴ azaz egyetlen olyan kapcsolattartó pontot vezetett be, amelyen keresztül az uniós vasúttársaságok benyújthatják a legalább egy határon áthaladó vasúti menetvonalakra vonatkozó infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeiket.⁵

¹ Eredeti nyelv: francia.

² A 2013. december 11-i 1316/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2013. L 348., 129. o.; helyesbítés: HL 2015. L 21., 22. o.) módosított, a versenyképes áru fuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló, 2010. szeptember 22-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 276., 22. o.) (a továbbiakban: 913/2010 rendelet).

³ 2012. november 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 343., 32. o.; helyesbítés: HL 2015. L 67., 32. o.).

⁴ Angolul még: „Corridor One-Stop-Shop” vagy „C-OSS”.

⁵ A 2012/34 irányelv 3. cikkének 24. és 27. pontja az „infrastruktúra-kapacitás[t]” úgy határozza meg, mint „az infrastruktúrának egy elemére, egy adott időszakra kért menetvonalak beállítási lehetőség[ét]”, míg a „menetvonal[at]” úgy, mint „egy vonatnak két pont között adott időtartam alatt történő közlekedtetéséhez szükséges infrastruktúra-kapacitás[t]”.

2. E kérelem a DB Netz AG vasúti pályahálózat-működtető és a Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (szövetségi villamosenergia-, gáz-, hírközlési, postai és vasúti hálózati ügynökség, Németország) (a továbbiakban: szövetségi hálózati ügynökség) által képviselt Németországi Szövetségi Köztársaság közötti jogvita keretébe illeszkedik. Pontosabban, a szövetségi hálózati ügynökség mint nemzeti szabályozó szervezet kifogást emelt a DB Netz vasúthálózati üzletszabályzatának tervezett módosításával szemben. E módosítás célja az volt, hogy megszüntesse annak lehetőségét, hogy az elektronikus foglalási rendszer műszaki hibája esetén az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmet bejelentési formanyomtatvány útján nyújthassák be az egyablakos rendszerben.

3. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározására. Egyébiránt, az említett bíróság arra is keresi a választ, hogy valamely nemzeti szabályozó szervezet a vasúti pályahálózat-működtető hálózati üzletszabályzatának felülvizsgálata során hozhat-e érdemi határozatot anélkül, hogy a többi érintett nemzeti szabályozó szervezettel konzultálna.

4. A jelen indítványban annak megállapítását fogom javasolni a Bíróságnak, hogy az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárást kizárólag a pályahálózat-működtetők állapíthatják meg. Továbbá annak megállapítását javaslom a Bíróságnak, hogy a nemzeti szabályozó szervezeteknek konzultálniuk kell egymással az ügy érdeméről szóló határozat meghozatala előtt.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2012/34 irányelv

5. A 2012/34 irányelv hatályon kívül helyezett és felváltott számos vasúti közlekedésre vonatkozó korábbi irányelvet, többek között a 91/440/EGK irányelvet⁶ és a 2001/14/EK irányelvet⁷ is.

6. A 2012/34 irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A pályahálózat-működtető az érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően elkészíti és közzéteszi a hálózati üzletszabályzatot [...].

(2) A vasúthálózat-használati feltételek [helyesen: hálózati üzletszabályzat] meghatározzák [helyesen: meghatározza] a vállalkozó vasúti társaságok számára rendelkezésre álló infrastruktúra jellegét, és tartalmazzák [helyesen: tartalmazza] a kérdéses vasúti infrastruktúra hozzáféréseinek feltételeivel kapcsolatos információkat. [...] A vasúthálózat-használati feltételek [helyesen: hálózati üzletszabályzat] tartalmát a IV. melléklet rögzíti.”

⁶ A közösségi vasutak fejlesztéséről szóló, 1991. július 29-i tanácsi irányelv (HL 1991. L 237., 25. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 341. o.).

⁷ 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 2001. L 75., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 404. o.).

7. Ezen irányelv 57. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Az igazgatási szervezetek [...] együttműködnek, hogy döntéshozatalukat az Unión belül összehangolják. [...]”

8. Ezen irányelv 65. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A IX. melléklet A. részében felsorolt irányelvekkel módosított [91/440] és [2001/14] irányelvek 2015. június 17-től hatályukat veszítik [...].

A hatályon kívül helyezett irányelvekre való hivatkozásokat erre az irányelvre való hivatkozásnak kell tekinteni, és a X. mellékletben foglalt megfelelési táblázattal összhangban kell értelmezni.”

9. Ugyanezen irányelv IV. melléklete értelmében:

„A 27. cikkben említett hálózati üzletszabályzatnak az alábbi információkat kell tartalmazniuk:

[...]

3. A kapacitáselosztás elveiről és feltételeiről szóló szakasz. [...] A szakasznak tartalmaznia kell továbbá a folyamat során alkalmazandó különös feltételeket, mindenekelőtt:

a) azokat az eljárásokat, amelyeknek keretében a kérelmezők kapacitást kérhetnek a pályahálózat-működtetőtől;

[...]”

10. A 2012/34 irányelv X. melléklete tartalmazza az irányelv rendelkezéseinek többek között a 2001/14 irányelvvel való megfelelésére vonatkozó táblázatot.

2. A 913/2010 rendelet

11. A 913/2010 rendelet (7) preambulumbekzdése kimondja:

„(7) Eltérő rendelkezés hiányában ez a rendelet nem érintheti a pályahálózat-működtetőknek a [91/440] irányelv és a [2001/14] irányelv [...] szerinti jogait és kötelességeit. [...]”

12. E rendelet 8. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az érintett tagállamok minden egyes áru fuvarozási folyosó tekintetében létrehozhatnak egy irányító testületet, amely felelős az áru fuvarozási folyosó általános célkitűzéseinek meghatározásáért, az áru fuvarozási folyosó felügyeletéért, valamint az e cikk (7) bekezdésében és a 9. cikkben, a 11. cikkben, a 14. cikk (1) bekezdésében és a 22. cikkben kifejezetten előírt intézkedések meghozataláért. Az irányító testület az érintett tagállamok hatóságainak képviselőiből áll.

(2) Az érintett pályahálózat-működtetők és adott esetben a [2001/14] irányelv 14. cikkének (2) bekezdésében említett elosztó szervek minden egyes áru fuvarozási folyosó tekintetében kötelesek létrehozni egy ügyvivő testületet, amely felelős az e rendelet e cikkének (5), (7), (8) és (9) bekezdésében, valamint 9–12. cikkében, 13. cikke (1) bekezdésében, 14. cikke (2), (6) és

(9) bekezdésében, 16. cikke (1) bekezdésében, 17. cikke (1) bekezdésében, továbbá 18. és 19. cikkében kifejezetten meghatározott intézkedések meghozataláért. Az ügyvezető testület a pályahálózat-működtetők képviselőiből áll.”

13. Az említett rendelet 13. cikkének (1) bekezdése előírja:

„(1) Az árufuvarozási folyosó ügyvivő testülete kijelöl vagy létrehoz egy közös szervezetet, amely lehetővé teszi a kérelmezőknek, hogy egy helyen, egyetlen művelettel kérjenek és kapjanak válaszokat az árufuvarozási folyosón legalább egy határon áthaladó árufuvarozó vonatokkal kapcsolatos infrastruktúrapacitás tekintetében (a továbbiakban: egyablakos rendszer).”

14. Ugyanezen rendelet 20. cikkének (1) bekezdése előírja:

„(1) A [2001/14] irányelv 30. cikkében⁸ említett szabályozó szervezetek együttműködnek az árufuvarozási folyosón zajló verseny ellenőrzésében. E szervezetek biztosítják különösen a folyosóhoz való megkülönböztetéstől mentes hozzáférést [...]”

B. A német jog

1. AZ AEG

15. Az 1993. december 27-i Allgemeines Eisenbahngesetz (a vasútról szóló általános törvény) 14. §-ának (1) bekezdése a 2005. április 27-i törvény 1. cikkének 11. pontja szerinti változatában (BGBl. L 5, 1138. o., a továbbiakban: AEG) a következőképpen rendelkezik:

„A vasúti pályahálózat-működtetők biztosítják az általuk működtetett vasúti infrastruktúra hátrányos megkülönböztetéstől mentes használatát, valamint az általuk kínált szolgáltatások hátrányos megkülönböztetés nélküli nyújtását [...]”

16. Az AEG 14d. §-a értelmében:

„A vasúti pályahálózat-működtető közvállalkozásoknak tájékoztatják a szabályozó szervezetet
[...]

6. a hálózati üzletszabályzat és a létesítmények használatára vonatkozó feltételek – ideértve a díjszabásra irányadó elveket és tervezett összegeket érintő – felülvizsgálatára vagy módosítására irányuló javaslatról,

[...]”

17. E törvény 14e. §-a előírja:

„(1) A 14d. § szerinti értesítés kézhezvételét követően a szabályozó szervezet az 14d. § első mondatának 6. pontja alapján javasolt felülvizsgálattal vagy módosítással szemben [...] négy héten belül kifogást emelhet, amennyiben a tervezett döntések nem felelnek meg a vasúti infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó vasúti szabályozás rendelkezéseinek. [...]”

⁸ A 2001/14 irányelv 30. cikkét átvette a 2012/34 irányelv 55. cikke és 56. cikkének (1) bekezdése.

2. Az EIBV

18. Az Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (a vasúti infrastruktúra használatáról szóló, 2005. június 3-i rendelet, BGBl. I, 1566. o., a továbbiakban: EIBV) 4. §-a a következőket írja elő:

„(1) A vasúti pályahálózat-működtető rögzíti és [...] közli az 1. melléklet 1. pontjában szereplő szolgáltatások nyújtására vonatkozó használati feltételeket (hálózathasználati feltételek). A hálózathoz való hozzáférésre jogosultak kérelmére a vasúti pályahálózat-működtető előbbiek költségére közli velük a hálózati üzletszabályzatot.

(2) A hálózati üzletszabályzatnak tartalmaznia kell legalább a 2. mellékletben és az e rendelet más rendelkezéseiben előírt adatokat, valamint a menetvonalak általános használati feltételeit. [...]”

19. Az EIBV 2. melléklete szerint:

„A 4. §-ban említett hálózati üzletszabályzatnak a következő információkat kell tartalmaznia:

[...]

(3) A vasúti kapacitás odaítélésének elvei és kritériumai. Információkat kell szolgáltatni a hozzáférés kedvezményezettjei rendelkezésére álló vasúti kapacitás általános jellemzőiről, valamint minden használati korlátozásról, ideértve a karbantartási célú kapacitási szükségleteket is. Tájékoztatást kell továbbá nyújtani a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztására vonatkozó eljárás lebonyolításáról és az arra irányadó határidőkről, különösen

a) a menetvonal-kijelölés iránti kérelmeknek a hozzáférésre jogosultak által a vasúti pályahálózat-működtetőhöz történő benyújtására vonatkozó eljárásról;

[...]”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

20. A Deutsche Bahn AG csoport 100%-os tulajdonában álló DB Netz az a vasúti pályahálózat-működtető közvállalkozás, amely Németország legnagyobb vasúti hálózatát üzemelteti.

21. A DB Netz pályahálózat-működtetőként a 2012/34 irányelv 27. cikkét átültető nemzeti jog értelmében köteles elkészíteni és közzétenni a hálózati üzletszabályzatot, amely tartalmazza többek között a hozzáférés kedvezményezettjei által előre meghatározott menetvonalak iránti kérelmeknek a vasúti pályahálózat-működtetőhöz való benyújtásával kapcsolatos információkat.⁹

⁹ E kedvezményezettek a 2012/34 irányelv 3. cikkének 19. pontjában említett „kérelmezők”, azaz – többek között – az árufuvarozási folyosókat használó vasúttársaságok. Hangsúlyozom, hogy a jelen ügyben a Deutsche Bahn „integrált” vasúti vállalkozás, és mint ilyen, a vasúti pályahálózatnak egyszerre felhasználója és üzemeltetője is (ez utóbbi tevékenységet a DB Netz gyakorolja). Az előzetesen megállapított nemzetközi menetvonalak szervezésére vonatkozóan lásd a jelen indítvány 22. lábjegyzetét.

22. A DB Netz részt vesz továbbá a 913/2010 rendelet értelmében vett európai szintű áru fuvarozási folyosók működtetésében is, amelynek célja a versenyképes áru fuvarozást szolgáló európai vasúti hálózat létrehozása. Pontosabban, a DB Netz az említett vasúthálózat hat áru fuvarozási folyosóját üzemelteti.¹⁰

23. Minden áru fuvarozási folyosó az érintett tagállamok nemzeti hatóságainak képviselőiből álló irányító testület, valamint az érintett pályahálózat-működtetők által létrehozott ügyvivő testület irányítása alatt üzemel. Az ügyvivő testület – egyéb tevékenységek mellett – minden egyes áru fuvarozási folyosó tekintetében kijelöli vagy létrehozza az egyablakos rendszert, ezáltal lehetővé teszi a folyosó felhasználói számára, hogy az infrastruktúra-kapacitásra vonatkozó kérelmeiket egy helyen és egyetlen művelettel nyújtsák be.

24. 2015-ben az áru fuvarozási folyosók ügyvivő testületei, a DB Netz részvételével úgy döntöttek, hogy az előre meghatározott nemzetközi menetvonalakra vonatkozó infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmek kizárólag egy PCS¹¹ elnevezésű elektronikus foglalási rendszeren keresztül nyújthatók be az egyes folyosóknak megfelelő egyablakos rendszerben.

25. E határozatot követően a DB Netz 2015. augusztus 31-én értesítette a nemzeti szabályozó szervezetként hatáskörrel rendelkező szövetségi hálózati ügynökséget a hálózati üzletszabályzata módosításának tervezetéről. E módosítással a DB Netz meg kívánta szüntetni a PCS-rendszer műszaki meghibásodása esetén a bejelentési formanyomtatvány használatának lehetőségét, ezáltal kizárólagossá téve az említett foglalási rendszer használatát. Álláspontja szerint az ügyvivő testületek által elfogadott szabályok nem rendelkeztek ilyen lehetőségről.

26. 2015. szeptember 22-i határozatával a szövetségi hálózati ügynökség anélkül utasította el ezt a módosító tervezetet, hogy megvizsgálta volna a többi érintett tagállamban hatályban lévő konkrét szabályozási helyzetet, illetve bármilyen egyeztetést folytatott volna az ezen államokban illetékes nemzeti szabályozó szervezetekkel. A szövetségi hálózati ügynökség szerint az ilyen megszüntetés ellentétes a DB Netz nemzeti jogból eredő azon kötelezettségével, hogy biztosítsa az általa működtetett vasúti infrastruktúra hátrányos megkülönböztetéstől mentes használatát, valamint az általa kínált szolgáltatások hátrányos megkülönböztetéstől mentes nyújtását, beleértve a menetvonalak iránti kérelmek kezelését is.

27. 2016. március 15-én a DB Netz keresetet indított a Verwaltungsgericht Köln (kölni közigazgatási bíróság, Németország) előtt a szövetségi hálózati ügynökség elutasító határozatának megsemmisítése iránt. E keresetet elutasították, és a DB Netz fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

28. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a szövetségi hálózati ügynökségnek elegendő oka volt annak feltételezéséhez, hogy a kérelmezési eljárás egyablakos rendszerben történő módosítása a PCS foglalási rendszer műszaki meghibásodása esetén kínált alternatív megoldás hiányában hátrányos megkülönböztetéshez vezethet. E bíróság ugyanis úgy véli, hogy az infrastruktúra-kapacitáshoz való hozzáférés iránti kérelem pontos időpontjának kiemelt jelentőségéből adódóan, valamint az EIBV által biztosított azon jogosultságra is figyelemmel, hogy a kérelem bármikor benyújtható, nem elhanyagolható a PCS-rendszer műszaki meghibásodása esetén a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés akadályozásának kockázata.

¹⁰ Az áru fuvarozási folyosók jegyzékét a 913/2010 rendelet melléklete tartalmazza. A DB Netz által üzemeltetett hat folyosó a következők: „Rajna-alpesi”, „Skandináv-mediterrán”, „Atlanti”, „Keleti/Kelet-Mediterrán”, „Északi-tengeri-balti”, és „Rajna–dunai”.

¹¹ A PCS a „Path Coordination System” (a menetvonal-összehangolási rendszer) rövidítése. A szóban forgó kérelmeket a következő internetes oldalon kell benyújtani: <https://pcs.rne.eu/>.

29. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság először is arra keresi a választ, hogy szabályozhatja-e ezt az eljárást hálózati üzletszabályzatában a DB Netz, és így azt teljeskörűen felülvizsgálhatja-e a szövetségi hálózati ügynökség, vagy a tárgyban kizárólag az ügyvivő testület rendelkezik hatáskörrel.

30. Közelebbről, e bíróság arra mutat rá, hogy bár a 913/2010 rendelet 13. cikkének (1) bekezdése nem jogosítja fel kifejezetten az ügyvivő testületet a kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás szabályozására, e rendelkezés – hasznos érvényesülésének biztosítása szempontjából – ekként is értelmezhető, mivel a kapacitásigényléshez szükség van az eljárás egységesítésére. Az említett bíróság azonban megállapítja, hogy a rendelet szó szerinti értelmezéséből nem lehet kifejezetten arra következtetni, hogy az ügyvivő testület hatáskörrel rendelkezne az ilyen eljárás meghatározására.

31. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy amennyiben ezt az eljárást a DB Netznek kell szabályoznia, és az a szövetségi hálózati ügynökség felügyelete alá tartozik, úgy e nemzeti szabályozó szervezetnek a hálózati üzletszabályzat vizsgálata során tiszteletben kell-e tartania a 913/2010 rendelet 20. cikkének rendelkezéseit, amely más szabályozó szervekkel való együttműködési kötelezettséget ír elő, vagy kizárólag a 2012/34 irányelv rendelkezéseit kell betartania. Ezen túlmenően még az utóbbi eshetőség fennállása esetén is rákérdez az említett bíróság arra, hogy a szövetségi hálózati ügynökség eljárhat-e anélkül, hogy konzultálna a többi nemzeti szabályozó szervezettel. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az ilyen együttműködés hiánya szinte lehetetlenné teheti a 913/2010 rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt célkitűzés, vagyis annak megvalósítását, hogy egy helyen és egyetlen művelettel lehessen infrastruktúra-kapacitást igényelni.

32. Harmadszor, abban az esetben, ha az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testülete jogosult maga meghatározni a kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárást, a kérdést előterjesztő bíróság kétségesnek tartja, hogy a szövetségi hálózati ügynökség a DB Netz hálózati üzletszabályzatát az e bizottság által elfogadott szabályoknak való érdemi megfelelésen túl is felülvizsgálhatja.

33. Végül negyedszer, mivel a nemzeti szabályozó szervezetek jogosultak arra, hogy felülvizsgálják az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárást, a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ vár, hogy a 913/2010 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján az irányító testület által kialakított keret a tagállamokra és azok szabályozó szervezeteire nézve kötelező uniós jogi rendelkezésnek minősül-e, amelynek végérvényes és kötelező erejű értelmezése a Bíróságra tartozik, és amellyel ellentétes a nemzeti szabályozó szervezet által a jelen ügyben elfogadotthoz hasonló határozat.

34. E körülmények között az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbírósága, Németország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [913/2010] rendeletet különösen az e rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében, 14. cikkének (9) bekezdésében és 18. cikkének c) pontjában az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testülete számára előírt feladatokra tekintettel, hogy az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testülete maga határozhatja meg azt az eljárást, amelynek keretében infrastruktúrakapacitás kérhető a rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében említett egyablakos rendszerben, és ennek keretében – a jelen ügy körülményeihez hasonlóan –

előírhatja például egy elektronikus foglalási eszköz kizárólagos használatát, vagy a [2012/34] irányelv IV. mellékletének 3. a) pontjával összefüggésben értelmezett 27. cikkének (1) és (2) bekezdéséből eredő általános rendelkezések hatálya alá tartozik ez az eljárás, és azt ezért kizárólag az áru fuvarozási folyosó tekintetében érintett pályahálózat-működtetők szabályozhatják hálózati üzletszabályzatukban?

- 2) Ha az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az első kérdésben említett eljárás kizárólag az áru fuvarozási folyosó tekintetében érintett pályahálózat-működtetők hálózati üzletszabályzatában szabályozható, e tekintetben a [913/2010] rendelet 20. cikke alapján kell-e felülvizsgálnia a nemzeti szabályozó szervezetnek a hálózati üzletszabályzatot, vagy szintén kizárólag a [2012/34] irányelv rendelkezései és az ezen irányelv átültetésére elfogadott nemzeti jogszabályi rendelkezések alapján?
 - a) Ha a felülvizsgálatot a [913/2010] rendelet 20. cikke alapján kell elvégezni, összeegyeztethető-e a 20. cikk rendelkezéseivel, hogy a nemzeti szabályozó szervezet anélkül emel kifogást a hálózati üzletszabályzatban foglalt, az első kérdésben említetthez hasonló szabályozással szemben, hogy ennek során az áru fuvarozási folyosó tekintetében érintett többi állam szabályozó szervezeteivel közösen és érdemben egységesen járna el, vagy legalább előzetes konzultációt folytatna e szervezetekkel az egységes eljárás érdekében?
 - b) Ha a felülvizsgálatot a [2012/34] irányelv rendelkezései és az ezen irányelv átültetésére elfogadott nemzeti jogszabályi rendelkezések alapján kell elvégezni, összeegyeztethető-e ezekkel a rendelkezésekkel, különösen az említett irányelv 57. cikke (1) bekezdésének második mondatában előírt általános összehangolási kötelezettséggel, hogy a nemzeti szabályozó szervezet anélkül emel kifogást az ilyen szabályozással szemben, hogy ennek során az áru fuvarozási folyosó tekintetében érintett többi állam szabályozó szervezeteivel közösen és érdemben egységesen járna el, vagy legalább előzetes konzultációt folytatott volna e szervezetekkel az egységes eljárás érdekében?
- 3) Ha az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testülete maga határozhatja meg az első kérdésben említett eljárást, a [913/2010] rendelet 20. cikke vagy a [2012/34] irányelv rendelkezései és az ezen irányelv átültetésére elfogadott jogszabályi rendelkezések alapján felülvizsgálhatja és adott esetben kifogásolhatja-e a nemzeti szabályozó szervezet a pályahálózat-működtető hálózati üzletszabályzatát az ügyvivő testület által meghatározott eljárással való tartalmi egyezőségének szempontját meghaladó mértékben, ha a pályahálózat-működtető hálózati üzletszabályzata az ezen eljárásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz? Ha erre a kérdésre igenlő választ kell adni, milyen választ kell adni a második kérdés a) és b) pontjában szereplő kérdésekre a szabályozó szervezet e hatáskörére tekintettel?
- 4) Ha a nemzeti szabályozó szervezetek az előző kérdésekből kiindulva rendelkeznek az első kérdésben említett eljárás felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörökkel, úgy kell-e értelmezni a [913/2010] rendelet 14. cikkének (1) bekezdését, hogy az e rendelkezés alapján az irányító testület által meghatározott keret a nemzeti szabályozó szervezeteket és a nemzeti bíróságokat kötő uniós jognak minősül, amelynek alkalmazása elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, és amelynek végérvényes és kötelező erejű értelmezése a Bíróság hatáskörébe tartozik?

5) A negyedik kérdésre adandó igenlő válasz esetén ellentétes-e a [913/2010] rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján a vonatkozó keret 8. cikkének (2) bekezdésében az összes áru fuvarozási folyosó irányító testületei által elfogadott olyan rendelkezéssel, amely szerint a folyosókapacitást olyan nemzetközi kérelmezési rendszeren keresztül kell közzétenni és elosztani, amelyet a lehető legnagyobb mértékben össze kell hangolni a többi áru fuvarozási folyosóval, egy nemzeti szabályozó hatóság olyan határozata, amely olyan előírásokat állapít meg e kérelmezési rendszer kialakításával kapcsolatban az áru fuvarozási folyosó tekintetében érintett pályahálózat-működtető számára annak hálózati üzletszabályzata tekintetében, amelyeket nem hangoltak össze az áru fuvarozási folyosók tekintetében érintett egyéb államok nemzeti szabályozó szervezeteivel?”

35. A DB Netz, a Németországi Szövetségi Köztársaságot képviselő szövetségi hálózati ügynökség és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket a Bírósághoz. Az ügyben nem tartottak tárgyalást.

IV. Elemzés

A. Előzetes megfontolások

36. Amint azt a jelen indítvány 3. pontjában jeleztem, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegében abban a kérdésben kéri a Bíróság állásfoglalását, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel az infrastruktúra-kapacitásra vonatkozó kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározására. Ezenkívül a Bíróságot annak pontosítására kéri, hogy a szabályozó szervezeteknek a vasúti pályahálózat-működtető hálózati üzletszabályzatának felülvizsgálata során konzultálniuk kell-e a többi érintett szervezettel mielőtt határozatot hoznának.

37. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések érdemi vizsgálata előtt tisztázni kell a 913/2010 rendelet és a 2012/34 irányelv közötti kapcsolatot.

38. Mindenekelőtt, amint arra a Bizottság és a szövetségi hálózati ügynökség is hivatkozik, megjegyzem, hogy a 913/2010 rendelet (7) preambulumbekkezdéséből következően, eltérő rendelkezés hiányában ez a rendelet nem érinti a pályahálózat-működtetőknek a 91/440 irányelv és a 2001/14 irányelv szerinti jogait és kötelezettségeit. Márpedig, mivel ezeket az irányelveket hatályon kívül helyezte a 2012/34 irányelv, annak 65. cikkéből következően „[a] hatályon kívül helyezett irányelvekre való hivatkozásokat erre az irányelvre való hivatkozásnak kell tekinteni”.

39. Ebből következik, hogy a 2012/34 irányelv képezi azt a háttérrel, amelybe a 913/2010 rendelet rendelkezései illeszkednek, következésképpen ez utóbbi rendelkezéseket ezen irányelvvel összefüggésben kell értelmezni.

40. Először is megállapítom, hogy a 913/2010 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése alapján a 2012/34 irányelvben szereplő „pályahálózat-működtető” és „hálózati üzletszabályzat” fogalom meghatározásokat érvényesek az említett rendelet alkalmazásában.

41. Másodszor megjegyzem, hogy a 2012/34 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének megfelelően minden pályahálózat-működtetőnek¹² el kell készítenie és közzé kell tennie a nemzeti hálózati üzletszabályzatot. Ez a szabályzat részletesen rögzíti a kapacitáselosztási rendszerekre vonatkozó általános szabályokat, eljárásokat és kritériumokat, ideértve a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés feltételeire és az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmek benyújtására vonatkozó valamennyi információt.¹³ Ezenkívül az irányelv 27. cikkének a IV. melléklet 3. pontjának a) alpontjával együttesen értelmezett (2) bekezdése szerint a hálózati üzletszabályzat tartalmazza „azokat az eljárásokat, amelyeknek keretében a kérelmezők kapacitást kérhetnek a pályahálózat-működtetőtől”.

42. A szóban forgó üzletszabályzatot a nemzeti szabályozó szervezet vizsgálja felül, ilyen szervezetet a 2012/34 irányelv 55. cikkének (1) bekezdése értelmében mindegyik tagállam létrehoz; az önálló, és teljes mértékben független hatóságként működik.¹⁴ E szervezet hatásköre többek között kiterjed annak vizsgálatára, hogy a hálózati üzletszabályzat tartalmaz-e diszkriminatív rendelkezéseket.¹⁵ Ezenfelül a 913/2010 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanezen szervezet hatásköre az árufuvarozási folyosóhoz való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés biztosítására is kiterjed.

43. Egyébiránt emlékeztetek arra, hogy a 913/2010 rendelet az árufuvarozási folyosókra vonatkozó infrastruktúra-kapacitás kérelmezésének megkönnyítése érdekében bevezette ezen kérelmek egyablakos rendszerben történő benyújtásának lehetőségét, azaz az egyes árufuvarozási folyosókhoz egy-egy olyan kapcsolattartó pontot rendeltek, amelyen keresztül a kérelmezők előre meghatározott menetvonalakat foglalhatnak le.

44. Ezenfelül a 913/2010 rendelet minden egyes árufuvarozási folyosóhoz egy-egy irányító és ügyvivő testületet is rendelt. E rendelet 8. cikkének (1) és (2) bekezdésében szabályozott ezen testületek a létrehozásuk módjában és összetételükben különböznek.

45. Egyrészt, az irányító testületet az árufuvarozási folyosók tekintetében érintett tagállamok hozzák létre, és a testület ezen államok hatóságainak képviselőiből áll.¹⁶ E testület feladata többek között az árufuvarozási folyosó fő célkitűzéseinek, valamint a folyosó kapacitáselosztására vonatkozó keretnek a meghatározása.¹⁷

46. Másrészt, az ügyvivő testületet a pályahálózat-működtetők hozzák létre és ez utóbbiak képviselőiből áll.¹⁸ E testület feladata egyéb tevékenységek mellett az egyablakos rendszer létrehozása vagy kijelölése az egyes árufuvarozási folyosók tekintetében, a pályahálózat-működtetők közötti kapacitáselosztás optimális összehangolásának biztosítása, valamint az árufuvarozási folyosó használatának feltételeire vonatkozó információkat tartalmazó (ügynevezett CID)¹⁹ dokumentum elkészítése és közzététele.²⁰

¹² A 2012/34 irányelv 3. cikkének 2. pontja szerint pályahálózat-működtetőnek minősül az a „szervezet vagy cég, amely elsősorban a vasúti infrastruktúra létrehozásáért, igazgatásáért és fenntartásáért felelős”. Másként fogalmazva, a pályahálózat-működtető nem más, mint a nemzeti vasúthálózat igazgatásával megbízott vállalkozás, amely e hálózat karbantartását és irányítását biztosítja.

¹³ Lásd a 2012/34 irányelv 3. cikkének 26. pontját és 27. cikkének (2) bekezdését.

¹⁴ A szövetségi hálózati ügynökség ilyen szervezetnek minősül.

¹⁵ Lásd a 2012/34 irányelv 56. cikkének (2) bekezdését.

¹⁶ Lásd a 913/2010 rendelet 8. cikkének (1) bekezdését.

¹⁷ Lásd a 913/2010 rendelet 8. cikkének (1) bekezdését és 14. cikkének (1) bekezdését.

¹⁸ Lásd a 913/2010 rendelet 8. cikkének (2) bekezdését.

¹⁹ A CID a „Corridor Information Document”-ből (folyosói információs dokumentum) alkotott betűszó.

²⁰ Lásd a 913/2010 rendelet 13. cikkének (1) bekezdését, 14. cikkének (9) bekezdését és 18. cikkét.

47. Először kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt a DB Netzcél ellentétben úgy vélem, hogy az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárást a pályahálózat-működtetőnek a hálózati üzletszabályzatban kell szabályoznia (B. szakasz). Ezt követően a szövetségi hálózati ügynökséggel ellentétben arra a megállapításra jutok, hogy a nemzeti szabályozó szervezetnek az ügy érdeméről szóló határozat meghozatala előtt konzultálnia kell a többi érintett szervezettel annak érdekében, hogy amennyire a lehetőségek engedik, közös álláspontot alakítsanak ki (C. szakasz). Végül azt a következtetést vonom le, hogy az infrastruktúra-kapacitás elosztásának az áru fuvarozási folyosó irányító testülete által meghatározott kerete nem minősül uniós jogi aktusnak, és nem köti e szabályozó szervezetet (D. szakasz).

B. A kérelmek egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározására hatáskörrel rendelkező hatóságról (első kérdés)

48. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az infrastruktúra-kapacitásra vonatkozó kérelmeknek a 913/2010 rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szabályozott egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározására az áru fuvarozási folyosó irányító testülete, vagy a nemzeti pályahálózat-üzemeltető rendelkezik-e a hatáskörrel.

49. Emlékeztetni kell arra, hogy az áru fuvarozási folyosókra vonatkozó harmonizációs szabályok kidolgozása érdekében²¹ a 913/2010 rendelet 13. cikkében az adott folyosó ügyvivő testülete által létrehozott vagy kijelölt egyablakos rendszer bevezetéséről rendelkezett. E kérelmek különösen az előre meghatározott menetvonalak, az úgynevezett „Pre-arranged Train Paths” (vagy „PaPs”) elosztását érintik.²²

50. Márpedig a DB Netz arra hivatkozik, hogy az egyablakos rendszer kialakítása szervesen kapcsolódik a kapacitás iránti kérelmekre vonatkozó eljárásnak az e rendszeren belüli meghatározásához, következésképpen az egyablakos rendszer kijelölésének, illetve létrehozásának hatásköre – amellyel a 913/2010 rendelet 13. cikkének (1) bekezdése értelmében az ügyvivő testület rendelkezik – egyúttal e testület arra vonatkozó hatáskörét is magában foglalja, hogy meghatározza az egyablakos rendszerben benyújtott kérelmekre vonatkozó részletszabályokat. A DB Netz szerint ugyanis az a lehetőség, hogy a pályahálózat-működtetők az egyablakos rendszerben történő kérelmezési eljárást a hálózati üzletszabályzatukban szabályozzák, egymásnak ellentmondó szabályok bevezetésének kockázatával járna, és ellentétes lenne a 913/2010 rendeletnek az ezen eljárás harmonizálására irányuló célkitűzésével.

51. Ugyanakkor a magam részéről a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy a 913/2010 rendelettel az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testületére ruházott hatáskör az e rendeletben kifejezetten említett intézkedésekre korlátozódik, amelyek között nem szerepel a kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározása. Ezzel szemben, amint az a 2012/34 irányelvből kitűnik, ez utóbbi feladat a pályahálózat-működtetők hatáskörébe tartozik. Amint azt az alábbiakban bemutatom, többek között a 913/2010 rendelet célkitűzései is ezt az értelmezést támasztják alá.²³

²¹ Lásd ebben az értelemben a 913/2010 rendelet (10) preambulumbekendését.

²² A 913/2010 rendelet 14. cikkének (3) bekezdése értelmében az áru fuvarozó vonatokra előre meghatározott ezen menetvonalakat a 2012/34 irányelv 40. cikkében említett eljárással összhangban kell megszervezni az európai vasúti rendszer több hálózatát érintő infrastruktúra-kapacitás hatékony elosztása érdekében. A „menetvonal” és az „infrastruktúra-kapacitás” fogalom meghatározását illetően lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetét.

²³ Lásd a jelen indítvány 3. alszakaszát, különösen pedig a 67. pontot.

52. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően²⁴ elemzésem a 913/2010 rendelet és a 2012/34 irányelv szövegén, valamint a hivatkozott rendelet előkészítő munkálatain és az e rendeletben követett célkitűzéseken alapul.

1. A 913/2010 rendelet és a 2012/34 irányelv szó szerinti értelmezéséről

53. Ami a 913/2010 rendelet szövegét illeti, mindenekelőtt a 8. cikkének (2) bekezdésére kell hivatkozni, amely szerint az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testülete „felelős [az e rendelet egyes rendelkezéseiben, köztük a 8. cikk (9) bekezdésében, és 14. cikk (9) bekezdésében] kifejezetten meghatározott intézkedések meghozataláért”.

54. Közelebbről, a 913/2010 rendelet 8. cikkének (9) bekezdése értelmében az ügyvivő testület „koordinálja az együttműködtethető informatikai alkalmazások, illetve a jövőben rendelkezésre álló alternatív megoldások használatát a nemzetközi menetvonal-kérelmek [...] kezelése érdekében”. Ezenkívül e rendelet 14. cikkének (9) bekezdése szerint ez a testület „eljárásokat alakít ki a kapacitáselosztás pályahálózat-működtetők közötti optimális összehangolásának biztosítására, [...] a 13. cikk (1) bekezdésében említett [...] kérelmek tekintetében”.²⁵

55. A Bíróság egyébként megállapította, hogy azon célkitűzést, hogy az infrastruktúra-kapacitásnak az áru fuvarozási folyosókon belüli elosztását egyablakos rendszerre egyszerűsítsék, „olyan irányító szervezetek létrehozása is alátámasztja, amelyek feladata a vasúti forgalom irányításának koordinációja az egyes áru fuvarozási folyosók teljes hosszán”.²⁶

56. Véleményem szerint ebből az következik, hogy az ügyvivő testület többek között az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmek tekintetében – azok benyújtását követően – kizárólag koordinációs szerepet tölt be.²⁷ Ezzel szemben nem felelős a kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározásáért. A 2012/34 irányelvnek megfelelően ez a pályahálózat-működtetők feladata.

57. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy a 2012/34 irányelv IV. melléklete 3. pontjának a) alpontjával összefüggésben értelmezett 27. cikkének (1) és (2) bekezdéséből kitűnik, hogy a pályahálózat-működtető *elkészíti* és közlésezi a hálózati üzletszabályzatot, amely többek között tartalmazza a kapacitás iránti kérelmek pályahálózat-működtetőhöz való benyújtására vonatkozó eljárásokat.²⁸ Így ezen eljárások szabályozását tartalmaznia kell a pályahálózat-működtető által kialakított hálózati üzletszabályzatnak. Következésképpen, a kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározására kizárólag a pályahálózat-működtető rendelkezik hatáskörrel.²⁹

58. Ezt az értelmezést nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy a 2012/34 irányelv IV. melléklete 3. pontjának a) alpontja kifejezetten a „pályahálózat-működtetőhöz” intézett, nem pedig az egyablakos rendszerben benyújtott kérelmekre vonatkozik. Ugyanis, amint arra a szövetségi hálózati ügynökség rámutatott, még ha a kérelmezők az egyablakos rendszerben nyújtják is be a

²⁴ Lásd például: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 47. pont).

²⁵ Kiemelés tőlem.

²⁶ Lásd: 2015. november 12-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-121/14, EU:C:2015:749, 57. pont). Kiemelés tőlem.

²⁷ Az ügyvivő testület által betöltött e koordinációs szerep jelentősége a 913/2010 rendelet 12. cikkéből, 14. cikkének (6) bekezdéséből, valamint 16. cikkének (1) bekezdéséből is következik.

²⁸ Lásd a jelen indítvány 41. pontját.

²⁹ Lásd ugyanebben az értelemben a 913/2010 rendelet 18. cikkének a) pontját, amely szerint a nemzeti hálózati üzletszabályzatokat a 2012/34 irányelv 27. cikkében foglalt eljárásnak megfelelően kell kialakítani.

kérelmeiket, a gyakorlatban az árufuvarozási folyosót irányító pályahálózat-működtetőkhöz fordulnak. Ebben az összefüggésben az egyablakos rendszer csupán egy olyan szerv, amely lehetővé teszi a kérelmezők számára, hogy kérelmeik benyújtásához ne kelljen kapcsolatba lépniük az érintett árufuvarozási folyosót irányító valamennyi pályahálózat-működtetővel.³⁰

59. Úgy tűnik tehát – amint arra a szövetségi hálózati ügynökség rámutatott –, hogy az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás a hálózati üzletszabályzat kötelező eleme, és mint ilyen, nem rendelhető az ügyvivő testület hatáskörébe tartozó autonóm szabályozási rendszer hatálya alá.

60. Véleményem szerint ezt az értelmezést támasztja alá a közlekedési ágazat közbeszerzési eljárásaira vonatkozó SJ ítélet³¹ is, amelyben a Bíróság a 2012/34 irányelv IV. mellékletét értelmezte, és abból azt a következtetést vonta le, hogy „a 2012/34 irányelv értelmében minden infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmet a vasúti társaságnak a pályahálózat-működtetőhöz az ez utóbbi által kidolgozott hálózati üzletszabályzatnak megfelelően kell benyújtania, és a kérelemnek meg kell felelnie az e szabályzatban szereplő elveknek és feltételeknek”.

61. A fenti megfontolásokra figyelemmel úgy vélem, hogy sem kifejezetten, sem hallgatólagosan nem következik a 913/2010 rendelet, illetve a 2012/34 irányelv szövegéből, hogy a kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározására az ügyvivő testületnek lenne hatásköre. Ezzel szemben, e jogszabályszevegek szó szerinti értelmezése arra enged következtetni, hogy e hatáskörrel a pályahálózat-működtetők rendelkeznek, akik a hálózati üzletszabályzatban meghatározzák a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés feltételeit, így a kérelmek egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárást is.

2. A 913/2010 rendelet előkészítő munkálatairól

62. Ezt az értelmezést a 913/2010 rendelet előkészítő munkálatai is alátámasztani látszanak. E munkálatokból ugyanis kitűnik a jogalkotó azon szándéka, hogy a pályahálózat-működtetőknek meghatározó szerepet biztosítson az egyablakos rendszer kezelésében.

63. Jóllehet a Bizottság eredeti rendeletjavaslatából³² nem állapítható meg ez a szándék, azonban az Európai Parlament első olvasatban elfogadott álláspontjából világosan kitűnik, hogy a pályahálózat-működtetők „azt a feladatot is megkaphatják, hogy az egyablakos rendszer irányítói hivatalaként is működjenek a menetvonal-kérelmezők felé”.³³ A Parlament a rendeletjavaslatról szóló jelentésében is kifejezetten hangsúlyozta, hogy nem lenne kívánatos, hogy az egyablakos

³⁰ Ezt a megfontolást álláspontom szerint alátámasztja a 913/2010 rendelet 13. cikkének (3) bekezdése, amely szerint az egyablakos rendszer döntést hoz az előre meghatározott menetvonalakra vonatkozó kérelmek tekintetében, és „haladéktalanul tájékoztatja az illetékes pályahálózat-működtetőket e kérelmekről és a meghozott döntésről”.

³¹ 2019. február 28-i ítélet (C-388/17, EU:C:2019:161, 38. pont).

³² A versenyképes árufuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó 2008. december 11-i javaslat (COM(2008) 852 végleges).

³³ Lásd: az Európai Parlament álláspontja – amely első olvasatban 2009. április 23-án került elfogadásra a versenyképes árufuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló .../2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadására tekintettel (HL 2010. C 184. E, 354. o.) – 10. cikkének (2) bekezdése.

rendszer a pályahálózat-működtetőktől független, különálló egységként működjön.³⁴ Ezenkívül az Európai Unió Tanácsa a közös álláspontjában pontosította, hogy ez a rendszer „a pályahálózat-működtetők közötti együttműködés[e]n [alapul]”.³⁵

64. Az a szándék, hogy az egyablakos rendszert ne válasszák el a pályahálózat-működtetőktől, a tanácsi állásponthez fűzött parlamenti módosításokra vonatkozó egyik bizottsági véleményből is kiolvasható, amely kifejezetten rögzíti, hogy az egyablakos rendszer funkcióját elláthatja „a folyosó irányítási rendszerén belüli szakmai szerv vagy az érintett infrastruktúra-üzemeltetők egyike”.³⁶

65. Így a 913/2010 rendelet előkészítő munkálataiból kitűnik, hogy az egyablakos rendszert a pályahálózat-működtetőkhez szorosan kapcsolódó szervnek tervezték, és a jogalkotó a pályahálózat-működtetőket nem kívánta megfosztani attól a hatáskörtől, hogy a kérelmeknek az e rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárásokat meghatározzák.

66. Következésképpen megállapítom, hogy a 913/2010 rendelet keletkezéstörténete megerősíti az általam fent javasolt szó szerinti értelmezést, amely szerint a pályahálózat-működtetők hatáskörébe tartozik az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárás meghatározása.³⁷

3. A 913/2010 rendelet célkitűzéseiről

67. A 913/2010 rendelet által követett célkitűzéseket illetően úgy vélem, hogy az itt javasolt értelmezés lehetőséget ad többek között a pályahálózat-működtetők közötti együttműködés erősítésére irányuló célkitűzés megvalósítására, és azon szabályok megállapítására, amelyek elsősorban az egyablakos rendszerek kialakítását szolgálják – e rendszerek lehetővé teszik a kérelmezők számára, hogy egy helyen, egyetlen művelettel nyújtsák be kapacitás iránti kérelmeiket.

68. A DB Netz előadja, hogy e célkitűzés veszélybe kerülhetne abban az esetben, ha a pályahálózat-működtetők a kérelmek benyújtására vonatkozó eljárást a hálózati üzletszabályzatukban szabályozhatnák. Pontosabban, ez a megoldás azzal a kockázattal járhat, hogy a különböző nemzeti szabályzatok egymáshoz képest következetlen szabályokat tartalmaznak.

69. Mindazonáltal, az üzletszabályzatban szereplő eljárás a 2012/34 irányelv rendelkezéseinek megfelelően tükrözi a pályahálózat-működtetők közötti együttműködést.³⁸ Hangsúlyozom továbbá, hogy az ügyvivő testületnek a 913/2010 rendeletben előírányzott szerepe éppen a pályahálózat-működtetőkkel való együttműködésben és e szereplők összehangolásában áll, annak elkerülése érdekében, hogy a nemzeti üzletszabályzatok egymásnak ellentmondó szabályokat tartalmazzanak.

³⁴ Lásd a versenyképes áru fuvarozás európai vasúti hálózatáról szóló, 2009. április 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról szóló jelentés (A6-0220/2009) 49. módosítását.

³⁵ Lásd a Tanács által 2010. február 22-én első olvasatban elfogadott, a versenyképes áru fuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadására irányuló tanácsi álláspont 12. cikkének (1) bekezdését (HL 2010. C 114. E, 1. o.).

³⁶ Lásd a Bizottság véleményét a versenyképes áru fuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatra vonatkozó tanácsi állásponthez második olvasatban fűzött európai parlamenti módosításokról (COM(2010) 457 végleges, 3. o.).

³⁷ Lásd a jelen indítvány 53–61. pontját.

³⁸ Lásd ebben az értelemben a 2012/34 irányelv 40. cikkét.

70. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy – amint azt a jelen indítvány 53–56. pontjában kifejtettem – az áru fuvarozási folyosó ügyvivő testülete által ellátott feladatokat a 913/2010 rendelet bizonyos rendelkezései korlátozzák, és e rendelkezések egyike sem biztosít hatáskört e testületnek arra, hogy maga határozza meg az e rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében említett kérelmek benyújtására vonatkozó eljárást. Ezzel szemben, e rendeletből kitűnik, hogy az ügyvivő testület optimális összehangolást biztosít a pályahálózat-működtetők között.³⁹

71. Hozzáteszem, hogy ezt az értelmezést nem kérdőjelezi meg a 913/2010 rendelet 18. cikkének c) pontja, amely úgy rendelkezik, hogy az ügyvivő testület az e rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében említett eljárásokkal kapcsolatos információkat tartalmazó (CID) dokumentumot dolgoz ki, azt rendszeresen frissíti és közzéteszi.⁴⁰ Ugyanis, amint azt a szövetségi hálózati ügynökség állítja, ez a dokumentum tisztán tájékoztató jellegű, és nem jogosítja fel az ügyvivő testületet az egyablakos rendszeren belüli kérelmezési eljárás kötelező érvényű meghatározására.⁴¹

72. E megfontolásokra figyelemmel úgy vélem, hogy a 913/2010 rendeletnek a 2012/34 irányelvvvel összefüggésben történő olyan értelmezése, amely szerint a pályahálózat-működtetőket illeti meg az a hatáskör, hogy az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmek benyújtására vonatkozó eljárást a hálózati üzletszabályzatukban szabályozzák, biztosítani tudja e rendelet 13. cikke (1) bekezdésének hatékony érvényesülését, és nem gátolja az ilyen eljárások harmonizációját.

73. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy a jelen ügyben a DB Netz mint vasúti pályahálózat-működtető hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a többi pályahálózat-működtetővel együttműködve meghatározza az egyablakos rendszeren belüli kérelmezési eljárást, azonban a DB Netz álláspontjával ellentétben ezt nem gyakorolhatja a részvételével működő áru fuvarozási folyosó ügyvivő testületének határozata útján.

74. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy a 913/2010 rendeletet a 2012/34 irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdésével, valamint IV. melléklete 3. pontjának a) alpontjával összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az e rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő, az infrastruktúra-kapacitásra vonatkozó kérelmek benyújtására vonatkozó eljárást a pályahálózat-működtetőknek kell a hálózati üzletszabályzatukban szabályozniuk.

C. A szabályozó szervezetek együttműködési kötelezettségéről (második kérdés)

75. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a hálózati üzletszabályzatnak a nemzeti szabályozó szervezet általi felülvizsgálatára a 913/2010 rendelet 20. cikke, vagy kizárólag a 2012/34 irányelv – különösen az 57. cikk (1) bekezdésének – rendelkezései az irányadók, és hogy a jelen ügyben alkalmazandó szabályozási keretből kitűnik-e a nemzeti szabályozó szervezetek közötti együttműködési kötelezettség.

76. E bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a hálózati üzletszabályzat felülvizsgálata során a nemzeti szabályozó szervezet köteles-e a többi érintett szervezettel közös álláspont kialakítására törekedni határozatának meghozatala előtt, vagy jogosult ilyen döntést hozni az e szervezetekkel való konzultáció hiányában is.

³⁹ Lásd a 913/2010 rendelet 14. cikkének (9) bekezdését.

⁴⁰ Lásd a jelen indítvány 46. pontját.

⁴¹ Lásd még a 913/2010 rendelet (26) preambulumbekendését.

77. Először is rámutatok arra, hogy a nemzeti szabályozó szervezeteknek a hálózati üzletszabályzat felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre egyszerre következik a 2012/34 irányelv 56. cikkének⁴² az 57. cikkével⁴³ együttesen értelmezett (1) és (2) bekezdéséből, valamint a 913/2010 rendelet 20. cikkének (1) és (3) bekezdéséből.⁴⁴ E rendelkezésekből ugyanis az tűnik ki, hogy e szervezetek figyelemmel kísérik az áru fuvarozási folyosókon zajló versenyt, és e célból saját kezdeményezésükre beavatkozhatnak a kérelmezők hátrányos megkülönböztetésének megelőzése érdekében.

78. A 2012/34 irányelv 56. és 57. cikke általában a vasúti szolgáltatások piacára vonatkozik, míg a 913/2010 rendelet 20. cikke, amely e rendelkezéseket a versenyjog területére ülteti át, kifejezetten a vasúti áru fuvarozás piacára vonatkozik.

79. Másodszor emlékeztetek arra, hogy az alapeljárásban a szövetségi hálózati ügynökség azt követően kívánt beavatkozni, hogy a DB Netz hálózati üzletszabályzatát az egyablakos rendszeren belüli kérelmezési eljárást illetően módosították. Pontosabban, a szövetségi hálózati ügynökség hátrányos megkülönböztetés abból eredő fennállását vélelmezte, hogy az elektronikus foglalási rendszer műszaki meghibásodása esetén a kérelmek egyablakos rendszerben történő benyújtásának minden egyéb alternatíváját eltörölték.⁴⁵

80. Következésképpen, mivel az alapeljárás vasúti áru fuvarozási hálózattal kapcsolatos hátrányos megkülönböztetésre vonatkozik, úgy vélem, hogy a 913/2010 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése, amely pontosan a szabályozó szervezetek azon lehetőségéről rendelkezik, hogy beavatkozhatnak az ilyen folyosóval kapcsolatos hátrányos megkülönböztetés esetén, az e jogvitára alkalmazandó rendelkezésnek minősül. Ráadásul e rendelkezés megállapítja, hogy e szervezetek *együttműködnek* a folyosóhoz való hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférés biztosítása érdekében. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy ez az együttműködés hiányzik, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a szövetségi hálózati ügynökség érdemi határozatot hozott anélkül, hogy a többi érintett szervezettel konzultált volna.

81. E tekintetben a szövetségi hálózati ügynökség arra hivatkozik, hogy a 913/2010 rendelet 20. cikke a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel azt csak konkrét esetekben kell alkalmazni, különösen akkor, ha az egyablakos rendszer tevékenységei keretében felmerülő különleges eseményekről értesítik a nemzeti szabályozó szervezetet.⁴⁶ E 20. cikk nem alkalmazható a hálózati üzletszabályzat általános felülvizsgálata keretében.

82. A szövetségi hálózati ügynökség álláspontjával ellentétben az a véleményem, hogy a 913/2010 rendelet 20. cikkének (1) bekezdését kellően tágan fogalmazták meg ahhoz, hogy azt az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, a hátrányos megkülönböztetés általános problémakörét érintő

⁴² Az 56. cikk értelmében a szabályozó szervezet saját kezdeményezésére és a kérelmezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében jogosult ellenőrizni a hálózati üzletszabályzatot.

⁴³ A 2012/34 irányelv 57. cikkének (1) és (2) bekezdése a szabályozó szervezetek általános együttműködési kötelezettségét írja elő, míg ugyanezen cikk (3) bekezdése – adott nemzetközi menetvonal vonatkozásában – ellenőrzési kötelezettséget ír elő, amely helyzet a jelen ügyben nem áll fenn.

⁴⁴ A 913/2010 rendeletnek a 2012/34 irányelv 56. cikke (1) bekezdésére hivatkozó 20. cikkének (1) bekezdése értelmében a szabályozó szervezetek együttműködnek az áru fuvarozási folyosón zajló verseny ellenőrzésében, és biztosítják a folyosóhoz való hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést, a saját kezdeményezésükre folytatott vizsgálat keretében. A 913/2010 rendelet 20. cikkének (3) bekezdése, amely „a szóban forgó nemzetközi vasúti áru fuvarozási menetvonal[at]” érintő, versennyel kapcsolatos problémákra vonatkozik, olyan konkrét, már azonosított esetekre vonatkozik, amelyek a jelen ügyben nem merülnek fel.

⁴⁵ Lásd a jelen indítvány 25. és 26. pontját.

⁴⁶ Lásd a 913/2010 rendelet 13. cikkének (5) bekezdését.

esetben is alkalmazni lehessen. Ezenkívül úgy vélem, hogy e rendelkezésből a nemzeti szabályozó szervezetek közötti együttműködési kötelezettség tűnik ki, amely arra kötelezi őket, hogy érdemi döntés hozatala során közös álláspontot alakítsanak ki.

83. A 913/2010 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése ugyanis az áru fuvarozási folyosó keretében zajló versenyt illetően a szabályozó szervezetek közötti általános együttműködési kötelezettséget állapítja meg. Amint azt a Bizottság hangsúlyozta, e rendelkezés hatálya nem korlátozódik az egyablakos rendszer tevékenységeinek a felügyeletére.

84. A 913/2010 rendelet (25) preambulumbekzdése alátámasztja ezt a megállapítást, mivel kimondja, hogy „[a] nemzetközi vasúti szolgáltatásokhoz való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés biztosítása érdekében ügyelni kell az áru fuvarozási folyosó különböző hálózataiért felelős *szabályozó szervezetek közötti hatékony koordináció* biztosítására”.⁴⁷

85. Ily módon a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy e 20. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy az uniós jogalkotó a szabályozó szervezetek közötti együttműködést koordináció formájában írta elő, amelynek logikus következménye a többi nemzeti szabályozó szervezettel annak érdekében folytatott konzultáció, hogy amennyire a lehetőségek engedik, közös álláspontot alakítsanak ki. Ezzel szemben a 913/2010 rendelet egyetlen rendelkezése sem utal arra, hogy a szabályozó szervezetnek a határozatait más szabályozó szervezetek hozzájárulásától kellene függővé tennie, vagy hogy kötve lenne ez utóbbiak határozataihoz.

86. Ebből következik, hogy a szabályozó szervezetek az alapügyben szóban forgóhoz hasonló határozatot nem hozhatnak meg a többi érintett szervezettel való konzultáció hiányában.

87. Következésképpen úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a hálózati üzletszabályzat felülvizsgálata során a szabályozó szervezetnek tiszteletben kell tartania a 913/2010 rendelet 20. cikkét, és határozatának meghozatala előtt köteles konzultálni a többi érintett nemzeti szabályozó szervezettel annak érdekében, hogy amennyire a lehetőségek engedik, közös álláspontot alakítsanak ki.

88. Az első és a második kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdést nem szükséges megvizsgálni.

D. Az infrastruktúra-kapacitás elosztására vonatkozó keret jogi jellegéről és az abból származóan a nemzeti szabályozó szervezeteket érintő következményekről (negyedik és ötödik kérdés)

89. Amint azt az előző szakaszban megállapítottam, a nemzeti szabályozó szervezetek felülvizsgálhatják az egyablakos rendszerben alkalmazandó kérelmezési eljárást tartalmazó hálózati üzletszabályzatot.

90. Erre a helyzetre vonatkozóan a kérdést előterjesztő bíróság kétségét fejezi ki az infrastruktúra-kapacitásnak az áru fuvarozási folyosón belüli elosztására vonatkozó keret jogi jellegét illetően, amelyet a 913/2010 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján az irányító testület határoz meg. Az említett bíróság különösen azt kívánja megtudni, hogy ez a keret olyan, a nemzeti szabályozó szervezeteket és a nemzeti bíróságokat kötő uniós jogi aktusnak minősül-e, amelynek végérvényes és kötelező erejű értelmezése a Bíróság hatáskörébe tartozik, és amellyel

⁴⁷ Kiemelés tőlem.

ellentétes az ilyen szabályozó szervezetnek a kapacitás iránti kérelmek benyújtására vonatkozó rendszer előírására irányuló azon egyoldalú határozata, amellyel kapcsolatban nem folytattak konzultációt a többi nemzeti szabályozó szervezettel.

91. E kérdés megválaszolásához emlékeztetni kell arra, hogy a 913/2010 rendelet 8. cikkének (1) és (4) bekezdése értelmében az áru fuvarozási folyosó irányító testületét „az érintett tagállamok” hozzák létre, és az „az érintett tagállamok hatóságai képviselőinek kölcsönös egyetértése alapján hozza határozatait”.⁴⁸

92. Egyébiránt, a 913/2010 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy az irányító testület a 2012/34 irányelv 39. cikkével összhangban határozza meg a szóban forgó keretet. Márpedig ez utóbbi rendelkezés rögzíti, hogy a tagállamok a pályahálózat-működtetők függetlenségének biztosítását figyelembe véve hozzák létre az infrastruktúra-kapacitás elosztásának kereteit.

93. A fentiekből a Bizottságéval egybehangzó véleményem szerint az következik, hogy az irányító testület nem uniós intézmény, szerv vagy hivatal, hanem az érintett tagállamok által létrehozott szerv.

94. Az e keretet alkotó és e testület által közösen elfogadott szabályok a 2012/34 irányelvben és a 913/2010 rendeletben előírt uniós jog végrehajtására irányulnak.

95. Ebből következik, amint azt a Bizottság is kifejtette, hogy az irányító testület által a 913/2010 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján meghatározott keret nem minősül uniós jogi aktusnak, és nem rendelkezik az uniós jog sajátos jellemzőivel, amelyek alapján az ilyen aktus köti a nemzeti hatóságokat és bíróságokat, elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben,⁴⁹ valamint annak végérvényes és kötelező erejű értelmezése a Bíróság hatáskörébe tartozik.

96. Ily módon ez a keret nem köti a nemzeti szabályozó szervezetet, és azzal nem ellentétes, ha az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben a pályahálózat-működtető hálózati üzletszabályzatában szereplő, az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmek benyújtására vonatkozó eljárással kapcsolatban felmerülő hátrányos megkülönböztetés orvoslása érdekében beavatkozik.

97. Hozzáteszem, hogy e szerv beavatkozási hatásköreit ugyanakkor többek között a 913/2010 rendelet 20. cikke is szabályozza. Amint az a második kérdésre adott válaszból kitűnik, a nemzeti szabályozó szervezet a DB Netzhez hasonló pályahálózat-működtető számára nem írhat elő a kapacitás iránti kérelmek benyújtására vonatkozó eljárással kapcsolatos követelményt, ha e tárgyban nem folytatott konzultációt a többi nemzeti szabályozó szervezettel. E megkötés nem az irányító testület által kialakított keret jogi jellegéből – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság az ötödik kérdésében felveti –, hanem a 2012/34 irányelv és a 913/2010 rendelet által a szabályozó szervezetekre ruházott hatáskörök terjedelméből adódik.

98. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy a negyedik és az ötödik kérdésre azt a választ adja, hogy az irányító testület által a 913/2010 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján az infrastruktúra-kapacitásnak az áru fuvarozási folyosón belüli elosztására vonatkozóan meghatározott keret nem uniós jogi aktus, és nem köti a nemzeti szabályozó szervezetet.

⁴⁸ Lásd továbbá a jelen indítvány 45. pontját.

⁴⁹ Lásd: 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 53. pont).

V. Véggövetkeztetés

99. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbb bírósága, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

- 1) A 2013. december 11-i 1316/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a versenyképes árufuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló, 2010. szeptember 22-i 913/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdésével, valamint IV. melléklete 3. pontjának a) alpontjával összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az infrastruktúra-kapacitás iránti kérelmeknek az ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő egyablakos rendszerben történő benyújtására vonatkozó eljárást a pályahálózat-működtetőknek kell a hálózati üzletszabályzatukban szabályozniuk.
- 2) A hálózati üzletszabályzat felülvizsgálata során a szabályozó szervezetnek tiszteletben kell tartania az 1316/2013 rendelettel módosított 913/2010 rendelet 20. cikkét, és határozatának meghozatala előtt köteles konzultálni a többi érintett nemzeti szabályozó szervezettel annak érdekében, hogy amennyire a lehetőségek engedik, közös álláspontot alakítsanak ki.
- 3) Az 1316/2013 rendelettel módosított 913/2010 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján az irányító testület által az infrastruktúra-kapacitásnak az árufuvarozási folyosón belüli elosztására vonatkozóan meghatározott keret nem uniós jogi aktus, és nem köti a nemzeti szabályozó szervezetet.