MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. március 10.[1]

C-614/20. sz. ügy

AS Lux Express Estonia
kontra
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

(a Tallinna Halduskohus [tallini közigazgatási bíróság, Észtország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások – 1370/2007/EK rendelet – Személyek bizonyos csoportjainak díjmentes szállítására vonatkozó kötelezettséget előíró általános szabály – A 2. cikk e) pontja és a 3. cikk (2) bekezdése – Közszolgáltatási kötelezettség – Ellentételezéshez való jog – A 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja – A tagállamnak az ellentételezés kizárására vonatkozó lehetősége – A 3. cikk (3) bekezdése – Hatály – Kizárás”

1. Az észt jogszabályok arra kötelezik a közúti fuvarozási vállalkozásokat, hogy bizonyos utascsoportokat (lényegében a még nem tanköteles korú gyermekeket és fogyatékossággal élő személyeket) díjmenetesen szállítsanak.

2. A Tallinna Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság, Észtország) lényegében azt kérdezi, hogy e jogszabályi kötelezettség a közszolgáltatási kötelezettségnek az 1370/2007 rendelet[2] által meghatározott fogalma alá tartozik-e, és ha igen, akkor az érintett vállalkozások jogosultak-e a megfelelő bevételkiesés ellentételezésére.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. Az 1370/2007 rendelet

3. Az 1. cikk („Cél és hatály”) értelmében:

„(1) E rendelet célja annak meghatározása, hogy a közösségi jog szabályainak megfelelően az illetékes hatóságok hogyan avatkozhatnak be a személyszállítás területén az olyan általános érdekű szolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében, amelyek többek között számosabbak

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 315., 1. o.)

[helyesen: egyenletesebb üteműek], biztonságosabbak, magasabb minőségűek vagy alacsonyabb költséggel járnak, mint azok, amelyek nyújtását a piaci verseny lehetővé tenné.

Ebből a célból ez a rendelet meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az illetékes hatóságok a közszolgáltatási kötelezettségek előírásakor vagy ilyen kötelezettségek ellátására vonatkozó szerződés megkötése esetén ellentételezik a közszolgáltatóknál felmerült költségeket, és/vagy kizárólagos jogokat biztosítanak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése fejében.

[…]”

4. A 2. cikk („Fogalommeghatározások”) megállapítja:

„E rendelet alkalmazásában:

a) »személyszállítási közszolgáltatás«: a nyilvánosság számára megkülönböztetés nélkül és folyamatosan nyújtott általános gazdasági érdekű személyszállítási szolgáltatások;

[…]

e) »közszolgáltatási kötelezettség«: valamely illetékes hatóság által annak érdekében meghatározott vagy megállapított kötelezettség, hogy biztosítsa az olyan általános érdekű személyszállítási közszolgáltatások nyújtását, amelyeket egy szolgáltató – amennyiben saját gazdasági érdekeit venné figyelembe – ellenszolgáltatás nélkül nem, vagy nem olyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el;

f) »kizárólagos jog«: a közszolgáltatót egy meghatározott útvonalon, hálózatban vagy területen, valamennyi más hasonló szolgáltató kizárásával, egyes személyszállítási közszolgáltatások működtetésére feljogosító jog;

g) »közszolgáltatásért járó ellentételezés«: bármely olyan – különösen pénzügyi – előny, amelyet az illetékes hatóság a közforrások terhére közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásának időszaka alatt vagy ezen időszakhoz kapcsolódóan közvetlenül vagy közvetve nyújt;

[…]

l) »általános szabály«: olyan intézkedés, amelyet valamely illetékes hatóság felelőssége alá tartozó adott földrajzi területen valamennyi azonos típusú személyszállítási közszolgáltatásra megkülönböztetés nélkül alkalmazni kell;

[…]”.

5. A 3. cikk („Közszolgáltatási szerződések és általános szabályok”):

„(1) Amennyiben valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében kizárólagos jogot és/vagy bármilyen jellegű ellentételezést biztosít, ezt közszolgáltatási szerződés keretében kell megtennie.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, azon közszolgáltatási kötelezettségek is, amelyek célja maximált díjak megállapítása valamennyi utas vagy az utasok egyes csoportjai számára, általános szabályok hatálya alá vonhatók. Az illetékes hatóság – a 4. és a 6. cikkben, valamint a mellékletben

meghatározott elvekkel összhangban – oly módon ellentételezi a közszolgáltatók részére az általános szabályokban meghatározott díjszabási kötelezettségek betartása miatt felmerült költségekre és elért bevételre gyakorolt nettó – pozitív vagy negatív – pénzügyi hatást, hogy elkerüljék a túlkompenzációt. Ez nem áll ellentétben az illetékes hatóságok azon jogával, hogy a legmagasabb díjakat megállapító közszolgáltatási kötelezettségeket közszolgáltatási szerződésekbe foglalják.

(3) A Szerződés 73., 86., 87. és 88. cikke rendelkezéseinek sérelme nélkül, a tagállamok e rendelet alkalmazási köréből kizárhatják a közszolgáltatási kötelezettségek pénzügyi ellentételezésére vonatkozó olyan általános szabályokat, amelyek az iskolai tanulók, a hallgatók, a gyakornokok és a csökkent mozgásképességű személyek számára maximált díjakat határoznak meg. Ezekről az általános szabályokról a Szerződés 88. cikkének megfelelően értesítést kell küldeni. Minden ilyen értesítés tartalmazza az intézkedéssel és különösen a számítási módszer részleteivel kapcsolatos valamennyi információt.”

6. A 4. cikk („A közszolgáltatási szerződések és az általános szabályok kötelező tartalma”) így szól:

„(1) A közszolgáltatási szerződéseknek és az általános szabályoknak:

a) egyértelműen meg kell állapítaniuk a jelen rendeletben meghatározott, és a 2bis. cikkben részletezett, a közszolgáltató által teljesítendő közszolgáltatási kötelezettségeket és az érintett földrajzi területeket;

b) objektív és átlátható módon előre meg kell határozniuk:

   i. azon paramétereket, amelyeket ellentételezés esetén az ellentételezés kiszámításához alapul kell venni; és

   ii. a biztosított kizárólagos jogok jellegét és mértékét úgy, hogy azzal megelőzhető legyen a túlkompenzáció.

[…]”

7. A 6. cikk („Közszolgáltatási ellentételezés”) meghatározza:

„(1) Valamely általános szabályhoz vagy közszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó valamennyi ellentételezésnek meg kell felelnie a 4. cikkben foglalt rendelkezéseknek […].”

8. A melléklet („A 6. cikk (1) bekezdésében említett esetekben az ellentételezésre alkalmazandó szabályok”) szerint:

„(1) Az 5. cikk (2), (4), (5) és (6) bekezdésének megfelelően közvetlenül odaítélt közszolgáltatási szerződésekhez vagy egy általános szabályhoz kapcsolódó ellentételezéseket az e mellékletben meghatározott szabályoknak megfelelően kell kiszámítani.

(2) Az ellentételezés nem haladhatja meg az azon nettó pénzügyi hatásnak megfelelő összeget, amely megfelel a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése által a közszolgáltató költségeire és bevételeire gyakorolt – pozitív vagy negatív – hatások összegének. A hatásokat úgy kell értékelni,

hogy azt a helyzetet, amelyben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítik, összehasonlítják azzal a helyzettel, amely akkor állt volna fenn, ha a kötelezettséget nem teljesítették volna. A nettó pénzügyi hatás kiszámítása érdekében az illetékes hatóságnak az alábbi rendszert kell követnie:

[…]

(3) A közszolgáltatási kötelezettség teljesítése hatást gyakorolhat a szolgáltatónak a kérdéses közszolgáltatási kötelezettség(ek)en túli esetleges szállítási tevékenységeire. Ezért annak érdekében, hogy elkerüljék a túlkompenzációt vagy az ellentételezés hiányát, a szolgáltató érintett hálózatára gyakorolt bármely, mennyiségileg kifejezhető pénzügyi hatást figyelembe kell venni a nettó pénzügyi hatás kiszámításakor.

[…]”

B. Az észt jog. Az Ühistranspordiseadus[3]

9. A 34. § előírja:

„Belföldi menetrend szerinti közúti, vízi és vasúti személyszállítás keretében a fuvarozó díjmentesen köteles szállítani a folyamatban lévő iskolaév októberének 1. napján a hetedik életévüket még be nem töltött gyermekeket és azon gyermekeket, akik esetében a tankötelezettség kezdetét elhalasztották, a 16. életévüket még be nem töltött, fogyatékossággal élő személyeket, a 16. életévüket betöltött, súlyos fogyatékossággal élő személyeket, a jelentős mértékben látássérült személyeket, a súlyosan vagy jelentős mértékben látássérült személy kísérőit, valamint a fogyatékossággal élő személy vakvezető, illetve segítő kutyáját. A fuvarozó nem részesül ellentételezésben az utasok e csoportjának díjmentes szállítása fejében.”

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

10. 2019. június 5-én az Eesti Buss OÜ és az AS Lux Express Estonia, amelyek kereskedelmi célú közúti személyszállítással foglalkozó vállalkozások,[4] az ÜTS 34. §-a alapján az észt gazdasági és infrastrukturális minisztertől ellentételezést kértek azon menetjegyek után, amelyek összegétől elestek.

11. A gazdasági és infrastrukturális miniszter 2019. július 10-én azzal az indokkal utasította el a kérelmeket, hogy az ÜTS 34. §-a szerint a vállalkozások nem jogosultak az abban meghatározott kategóriákba tartozó személyek díjmentes szállítása fejében történő ellentételezésre.

12. 2019. augusztus 12-én a Lux Express Estonia keresetet nyújtott be a Tallinna Halduskohus-hoz (tallinni közigazgatási bíróság), amelyben elsősorban kártérítést,[5] másodlagosan pedig a bíróság által megállapított, arányos összegű pénzügyi ellentételezés kamatokkal együtt történő megfizetésére kötelezést kért.

[3] A tömegközlekedésről szóló törvény (RT I, 2015.03.23., 2), az alapeljárásra alkalmazandó változatában (RT I, 2020.06.30., 24). A továbbiakban: ÜTS.

[4] E vállalkozások 2013 augusztusa, illetve 2015 márciusa óta rendelkeztek személyszállításra vonatkozó engedéllyel, amely alapján autóbusszal történő üzletszerű menetrend szerinti személyszállítást végeztek Észtországban. A 2019. július 29-i egyesülésüket követően a Lux Express Estonia folytatta a tevékenységet.

[5] A közigazgatási úton előterjesztett kérelem óta a követelt összeg időbeli vonatkozását illetően változott, és végül a 2016. január 1-jétől 2020. január 31-ig tartó időszakra vonatkozik.

13. A kérdést előterjesztő bíróság szerint:

– Az ÜTS 34. §-a az 1370/2007 rendelet 2. cikkének l) pontja és 3. cikkének (2) bekezdése értelmében általános szabályt állapít meg azzal, hogy maximált díjat (díjmentes szállítást) ír elő az utasok egyes csoportjai számára. E rendelkezés célja, hogy ezen utasoknak megfizethető áron történő szállítást biztosítson. Nem valószínű, hogy egy vállalkozó állami beavatkozás nélkül is biztosítaná a díjmentes személyszállítást.

– Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése és 4. cikke alapján úgy tűnik, hogy a fuvarozónak ellentételezést kell biztosítani, azonban ugyanezen rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a nemzeti jog alapján kizárják az ellentételezést.

– Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy e rendelet alkalmazási köréből kizárják a közszolgáltatási kötelezettségek pénzügyi ellentételezésére vonatkozó olyan általános szabályokat, amelyek az iskolai tanulók, a hallgatók, a gyakornokok és a csökkent mozgásképességű személyek számára maximált díjakat határoznak meg.

14. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja továbbá megtudni, hogy amennyiben az 1370/2007 rendelet nem lenne alkalmazható, az ellentételezést megalapozhatja-e más uniós jogi aktus (például az Európai Unió Alapjogi Chartája [a továbbiakban: Charta]), vagy a jogvitát kizárólag a nemzeti jog alapján kell-e rendezni.

15. Végül, ha a fuvarozó számára ellentételezést kell biztosítani, a kérdést előterjesztő bíróság kétségei az ezen ellentételezés összegének az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal összhangban történő meghatározására vonatkozó követelményekre is kiterjednek.

16. E körülmények között a Tallinna Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A[z] […] 1370/2007/EK […] rendelet 2. cikkének e) pontja és 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közszolgáltatási kötelezettség előírásaként kell-e kezelni azt az esetet, hogy minden, belföldön üzletszerűen menetrend szerinti közúti, vízi és vasúti személyszállítást végző magánjogi vállalkozást egyaránt arra kötelezneknek, hogy az utasok meghatározott csoportját (a még nem tanköteles korú gyermekeket, a 16. életévüket még be nem töltött, fogyatékossággal élő személyeket, a 16. életévüket betöltött, súlyos fogyatékossággal élő személyeket, a jelentős mértékben látássérült személyeket, a súlyosan vagy jelentős mértékben látássérült személy kísérőit, valamint a fogyatékossággal élő személy vakvezető, illetve segítő kutyáját) díjmentesen szállítsák?

2) Ha az 1370/2007 rendelet értelmében vett közszolgáltatási kötelezettségről van szó: Az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja alapján jogosult-e a tagállam arra, hogy nemzeti törvényben kizárja az említett kötelezettség teljesítése fejében a fuvarozónak fizetendő ellentételezést?

Ha a tagállam jogosult kizárni a fuvarozónak fizetendő ellentételezést, milyen feltételek mellett teheti meg ezt?

3) Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése alapján kizárhatók-e e rendelet alkalmazási köréből az utasok e rendelkezésben említett csoportjaitól eltérő csoportjai számára maximált díjak meghatározására vonatkozó általános szabályok?

   Akkor is fennáll-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkében foglalt, az Európai Bizottság értesítésére vonatkozó kötelezettség, ha a maximált díjak meghatározására vonatkozó általános szabályok nem írnak elő a fuvarozónak fizetendő ellentételezést?

4) Ha az 1370/2007 rendelet nem alkalmazható a jelen ügyben: Alapozható-e az ellentételezés az Európai Unió valamely másik jogi aktusára (például az Európai Unió Alapjogi Chartájára)?

5) Milyen feltételeknek kell megfelelnie az adott esetben a fuvarozónak nyújtandó ellentételezésnek ahhoz, hogy megfeleljen az állami támogatási szabályoknak?”

III. A Bíróság előtti eljárás

17. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2020. november 18-án érkezett a Bírósághoz.

18. A Lux Express Estonia, az észt kormány és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

19. A Bíróság nem tartotta szükségesnek tárgyalás tartását.

IV. Értékelés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

20. Az Észt Köztársaságban a tömegközlekedés működtetését az ÜTS szabályozza. Az ÜTS hatálya a közúti személyszállításra terjed ki, amely történhet menetrend szerinti, alkalmi és taxival nyújtott szolgáltatás formájában.

21. A szárazföldi tömegközlekedési eszközöket is magában foglaló, menetrend szerinti személyszállítást közszolgáltatási szerződések keretében vagy kereskedelmi szolgáltatások formájában végzik. [6]

22. Az üzletszerű menetrend szerinti személyszállításra alkalmazandó díjat a fuvarozó határozza meg. A közszolgáltatási szerződés keretében kínált menetrend szerinti személyszállítás esetében a járműkilométerenkénti maximált díjat vagy a menetjegy maximális árát az illetékes hatóság határozza meg.

[6] Az észt kormány szerint (észrevételeinek 7–8. pontja), amennyiben a menetrend szerinti személyszállítást magánvállalkozások nyújtják szabadon, azok maguk viselik saját kereskedelmi kockázatukat, megválasztják a számukra releváns menetrend szerinti viszonylatot, és annak működtetése érdekében engedély iránti kérelmet nyújtanak be. Ha egy viszonylat gazdaságilag nem vonzó a kereskedelmi fuvarozók számára, és az e szolgáltatást igénybevevők érdekét szolgálja, az illetékes hatóság közszolgáltatási szerződés megkötésével közszolgáltatási kötelezettséget állapít meg. E szerződést általában ajánlati felhívás alapján ítélik oda, amelyben meghatározzák a szolgáltatás nyújtásának feltételeit, valamint a kapcsolódó támogatásokat.

23. Az ÜTS 34. §-a a belföldi menetrend szerinti személyszállítást végző valamennyi szolgáltatót arra kötelezi, hogy az utasok egyes csoportjait, például a még nem tanköteles korú gyermekeket és a fogyatékossággal élő személyeket a fent meghatározott feltételek mellett díjmentesen szállítsa.[7] A szolgáltató nem kap ellentételezést ezen utasok díjmentes szállításáért.

24. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az észt jog által előírt díjmentes szállítási kötelezettség az 1370/2007 rendelet értelmében vett közszolgáltatási kötelezettség fogalma alá tartozik-e.

25. Az 1370/2007 rendelet a „közszolgáltatási kötelezettséget" a következőképpen határozza meg: „valamely illetékes hatóság által annak érdekében meghatározott vagy megállapított kötelezettség, hogy biztosítsa az olyan általános érdekű személyszállítási közszolgáltatások nyújtását, amelyeket egy szolgáltató – amennyiben saját gazdasági érdekeit venné figyelembe – ellenszolgáltatás nélkül nem, vagy nem olyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el".[8]

26. A közszolgáltatási kötelezettségek előírása az illetékes hatóságok beavatkozásának egyik formája a személyszállítási ágazatban, amelyet maga az 1370/2007 rendelet általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősít (2. cikk a) pont). A cél „az olyan általános érdekű szolgáltatások nyújtásának biztosítása […], amelyek többek között számosabbak [helyesen: egyenletesebb üteműek], biztonságosabbak, magasabb minőségűek vagy alacsonyabb költséggel járnak, mint azok, amelyek nyújtását a piaci verseny lehetővé tenné".[9]

27. A közszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében az 1370/2007 rendelet kétféle jogi eszköz alkalmazását teszi lehetővé: a közszolgáltatási szerződések és az általános szabályok alkalmazását.[10]

28. Az 1370/2007 rendelet által példaként említett közszolgáltatási kötelezettségek egyike éppen az a kötelezettség, „amely[n]ek célja maximált díjak [általános szabályok útján történő] megállapítása […] az utasok egyes csoportjai számára" (az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése).

29. Az észt kormány elismeri, hogy az ÜTS 34. §-a[11] a vitatott kötelezettséget a kereskedelmi fuvarozókkal szemben írja elő azzal a céllal, hogy „a kisgyermekes családok és a fogyatékossággal élők számára lehetővé tegye a tömegközlekedés igénybevételét azáltal, hogy azt megfizethetőbbé és hozzáférhetőbbé teszi számukra".[12]

7 A jelen indítvány 9. pontja.

8 Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének e) pontja. E rendelet (5) preambulumbekezdése hasonlóképpen fogalmaz: „számos, általános gazdasági érdekű szükségletet kielégítő országos személyszállítási szolgáltatás nem működtethető kereskedelmi alapon. A tagállamok illetékes hatóságainak képesnek kell lenniük arra, hogy e szolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében intézkedéseket hozzanak. A személyszállítási közszolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében általuk alkalmazható mechanizmusok a következőket foglalják magukba: kizárólagos jogok biztosítása a közszolgáltatók részére, pénzügyi ellentételezések juttatása a közszolgáltatók részére és a valamennyi szolgáltatóra alkalmazandó, a közszolgáltatás működtetésére vonatkozó általános szabályok meghatározása".

9 Az 1370/2007 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése.

10 Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének i) és l) pontjában meghatározott fogalmak. A *közszolgáltatási szerződés* egy, az „illetékes hatóság és a közszolgáltató közötti megállapodást" tükröz. Az *általános szabály* „olyan intézkedés, amelyet valamely […] adott földrajzi területen valamennyi azonos típusú személyszállítási közszolgáltatásra megkülönböztetés nélkül alkalmazni kell".

11 Az észt jogalkotónak az 1370/2007 rendelet 2. cikkének b) pontja értelmében vett illetékes hatóságként való figyelembevétele kevés kétséget ébreszt.

12 Az észt kormány észrevételei, 11. pont. E kormány szerint az ÜTS „az észt alkotmányra" és „azon a különös figyelemre utal vissza, amelyet a társadalom a kisgyermekes családoknak és a fogyatékkal élő személyeknek szentel, így az alapvető jogok korlátozását e célból jogszerűnek kell tekinteni. A jogalkotó széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, amikor szociálpolitikai célokból korlátozza az alapvető jogokat". Az említett jogok korlátozásának elismerése: nemcsak a 11. pontban (kétszer), hanem észrevételeinek 12., 22., 49. és 50. pontjában is megismétlődik.

30. Az észt kormány ezen állításaiból minden kétséget kizáróan kiderül, hogy a kereskedelmi autóbusz-járatokon bizonyos társadalmi csoportok számára a „nullás” díj bevezetése szociális kritériumoknak megfelelő, általános érdekű célt szolgál.

31. E szociális érdeknek nem felelne meg díjmentesen az olyan szolgáltató, amely csak a kereskedelmi tevékenységéből származó nyereséget veszi figyelembe. Az ellenszolgáltatás nélküli szolgáltatásnyújtás idegen a piaci logikától, ezért a törvény a díjmentes szállításra vonatkozó kötelezettséget szükségszerűen teljesítendő közszolgáltatási kötelezettséggé alakítja át (amelyet ebben az esetben „általános szabály” ír elő).

32. Az ÜTS 34. §-a tehát valódi, a belföldi menetrend szerinti személyszállítást nyújtó szolgáltatókkal szemben megkövetelhető közszolgáltatási kötelezettséget tükröz, amelynek lényege bizonyos utascsoportok díjmentes szállítása. [13]

33. Mivel az ÜTS a legszélső határig („nullás” összegig) viszi a díjszabási korlátozást, az eredmény az, hogy egy általános szabály által valódi közszolgáltatási kötelezettséget ír elő a fuvarozókkal szemben, amelynek célja „az utasok egyes csoportjainak” előnyben részesítése.

34. Eltérő a helyzet akkor, ha az 1370/2007 rendelet értelmében e kötelezettséget a fuvarozónak nyújtandó ellentételezésnek [14] kell kísérnie, ami az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés tárgya.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

35. A kérdést előterjesztő bíróság helyesen állapítja meg, hogy amennyiben az ÜTS az 1370/2007 rendelet értelmében vett közszolgáltatási kötelezettséget ír elő, akkor főszabály szerint és az említett rendelet 3. cikkének (2) bekezdése és 4. cikke alapján az e kötelezettséget teljesítő fuvarozó számára ellentételezést kell biztosítani.

36. A kérdést előterjesztő bíróságban azonban felmerül az a kétség, hogy az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja értelmében valamely tagállam megkerülheti-e egy nemzeti jogszabállyal ezen ellentételezés kifizetését a fuvarozó számára, és ha igen, milyen feltételek mellett.

37. Ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elemzése először is az ellentételezésre, másodszor pedig annak az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontja i. alpontja alapján történő lehetséges kizárására vonatkozik.

[13] A Bíróság a 2021. október 14-i Viesgo Infraestructuras Energéticas ítéletben (C-683/19, EU:C:2021:847) egy hasonló jellemzőkkel rendelkező kötelezettséget minősített (a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL 2009. L 211., 55. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 94. o.] 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett) közszolgáltatási kötelezettségnek: a kiskereskedelmi vállalkozásokat terhelő azon kötelezettséget, hogy a védelemre szoruló fogyasztók számára csökkentett díjú villamos energiát szolgáltassanak.

[14] A 2021. október 14-i Viesgo Infraestructuras Energéticas ítéletében (C-683/19, EU:C:2021:847) a Bíróság megállapította, hogy a 2009/72 irányelvvel nem ellentétes az, hogy „kompenzációs intézkedés nélkül vezessék be a bizonyos védelemre szoruló fogyasztók számára csökkentett tarifájú villamos energia nyújtására irányuló közszolgáltatási kötelezettség finanszírozási rendszerét” (61. pont).

1. A közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése

38. Az 1370/2007 rendelet *ellentételezést*[15] ír elő az érintett vállalkozások számára megterhelő közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért. Az a közlekedési szolgáltató, akit e kötelezettségek terhelnek, ellentételezésre[16] vagy kizárólagos jog biztosítására jogosult.[17]

39. A „közszolgáltatási ellentételezés" fogalma – különösen pénzügyi – előnyt kapcsol az olyan közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez, amely nem gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtását foglalja magában.

40. Az 1370/2007 rendelet előzményei ezzel összhangban arra mutatnak rá, hogy ezen ellentételezés „ellenszolgáltatással járónak" nevezhető.

– A 65/271/EGK tanácsi határozat[18] 6. cikke szerint a tagállamok által az egy vagy több meghatározott személykategória érdekében előírt díjak és feltételek személyszállításra történő alkalmazásából eredő terheket ellentételezni kellett.

– Az 1191/69/EGK rendelet[19] az 1. cikkének (4) bekezdésében és 9. cikkében ugyanezen rendelkezést tartalmazta. A 4. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] (2) bekezdésben hivatkozott kötelezettségek fenntartása vagy a (3) bekezdésben említett[, a tagállamok által az egy vagy több meghatározott személykategória érdekében előírt] szállítási díjak és feltételek következtében a fuvarozási vállalkozásokra háruló pénzügyi terhek az e rendeletben megállapított közös eljárások szerint meghatározott ellentételezés tárgyát képezik".[20]

– Az 1191/69 rendelet értelmében az a díjszabási kötelezettség, amelynek költségei után a fuvarozót ellentételezésben kellett részesíteni, az, amely megfelelt annak a kettős feltételnek, hogy „különleges", az utasok bizonyos csoportjait célzó díjszabási intézkedéseket vezetett be, valamint ellentétes volt a vállalkozás gazdasági érdekeivel.[21]

41. A közszolgáltatási kötelezettségekből eredő terhek ellentételezésének elve jelenleg az 1370/2007 rendelet különböző rendelkezéseiben jelenik meg:

– A 3. cikk (2) bekezdése kötelező jelleggel írja elő: „[a]z illetékes hatóság [...] ellentételezi" a hatóság által egyoldalúan előírt közszolgáltatási kötelezettségeket.

[15] Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése konkrétan arra hivatkozik, hogy „*a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében*".

[16] Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének g) pontjában az ellentételezés: „bármely olyan – különösen pénzügyi – előny[nek felel meg], amelyet az illetékes hatóság a közforrások terhére közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásának időszaka alatt vagy ezen időszakhoz kapcsolódóan közvetlenül vagy közvetve nyújt".

[17] Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének f) pontja ilyen jognak tekinti „a közszolgáltatót egy meghatározott útvonalon, hálózatban vagy területen, valamennyi más hasonló szolgáltató kizárásával, egyes személyszállítási közszolgáltatások működtetésére feljogosító jogot".

[18] A vasúti, közúti és belvízi közlekedésben a versenyt befolyásoló egyes rendelkezések harmonizációjáról szóló, 1995. május 13-i 65/271/EGK tanácsi határozat (HL 1965. L 88., 1500. o.).

[19] A vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i tanácsi rendelet (HL 1969. L 156., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 19. o.).

[20] Bár az 1191/69 rendelet módosításáról szóló, 1991. június 20-i 1893/91/EGK tanácsi rendelet (HL 1991., L 169., 1. o.; magyar különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 314. o.) által bevezetett reform törölte az 1191/69 rendelet 1. cikkének (4) bekezdését, megtartotta a 9. cikket, és így fenntartotta azon terhek ellentételezését, amelyek a vállalkozásoknál az egy vagy több meghatározott személykategória érdekében előírt díjak és feltételek személyszállításra történő alkalmazásából eredően jelentkeztek.

[21] Az ellentételezési kötelezettség tehát nem terjedt ki az „általános árpolitikai intézkedések[re]", valamint az „olyan intézkedésekre, amelyeket a szállítási díjakra és feltételekre vonatkozó általános érvénnyel hoznak a közlekedési piacnak vagy egy részének a szervezésére tekintettel". Lásd: 1973. november 27-i Nederlandse Spoorwegen ítélet (36/73, EU:C:1973:130), 11–13. pont.

– Az 1. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szintén egyértelmű, amikor „azo[n] feltételek[re hivatkozik], amelyek mellett az illetékes hatóságok a közszolgáltatási kötelezettségek előírásakor […] ellentételezik a közszolgáltatóknál felmerült költségeket”.

– Az ellentételezésre alkalmazandó szabályokról szóló melléklet 3. pontja figyelembe veszi a szolgáltató hálózatára gyakorolt bármely, mennyiségileg kifejezhető pénzügyi hatást, „hogy elkerüljék […] az ellentételezés hiányát”.

– Az új 2a. cikk (2) bekezdése [22] a „közszolgáltatási kötelezettségek meghatározásá[ra] és azok nettó pénzügyi hatása *ellentételezésé[re]*” utal.

42. Így érhető el az, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek, amennyiben megterhelőek, ne okozzanak gazdasági hátrányt az azokat teljesíteni köteles szolgáltatóknak: vagy – ismétlem – ellentételezik számukra az ebből eredő költségeket, vagy kizárólagos jogokat biztosítanak részükre.

43. Az 1370/2007 rendelet tehát nem írja elő, hogy az utasok bizonyos csoportjai érdekében előírt közszolgáltatási kötelezettségekből eredő költséget kizárólag a közlekedési szolgáltatóknak kell viselniük (ebben az esetben – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság állítja – valószínűleg egyikük sem vállalná a szolgáltatás nyújtását, amely önmagában nem gazdasági érdekű).

44. Összefoglalva, e kötelezettségeket, amelyek közszolgáltatási szerződés vagy – ahogyan a jelen ügyben is – általános szabály formájában jelenhetnek meg, megfelelő pénzügyi ellentételezésnek vagy kizárólagos jog biztosításának kell kísérnie.

45. Meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben vitatotthoz hasonló, a díjszabással kapcsolatos általános szabályok nem ugyanolyan jellegűek, mint az utasbiztonságra, a környezet- és munkahelyvédelemre vagy a személyszállítási szolgáltatás minőségére vonatkozó szabályok. [23] Az ez utóbbiaknak való megfelelés, amennyiben azok alkotják azt a – díjszabásra vonatkozótól eltérő – szabályozási keretet, amelyen belül a tevékenységet végzik, nem jogosít ellentételezésre.

2. Az ellentételezés esetleges kizárása?

46. Az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja „azon paraméterek[re utal], amelyeket *ellentételezés esetén* az ellentételezés kiszámításához alapul kell venni”. [24]

47. Ezt az alpontot, amelynek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri, nem úgy érteni, hogy lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy az ellentételezést megadják vagy azt mellőzzék. Az említett alpont inkább azon lehetőségre utal vissza, hogy a közszolgáltatási szerződés megkötésekor az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében „valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a pénzügyi ellentételezés alternatívájaként „kizárólagos jogot […] biztosít”.

[22] Amelyet a 2016. december 14-i (EU) 2016/2338 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 354., 22. o.) illesztett be.

[23] Ezekre az 1370/2007 rendelet (17) preambulumbekezdése utal.

[24] Kiemelés tőlem.

48. Bár a 3. cikk (1) bekezdésében előírt, „közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében” biztosított ellentételezést” közszolgáltatási szerződésben kell rögzíteni,[25] e kötelezettség nem áll fenn abban az esetben, ha a maximált díjak megállapítására vonatkozó kötelezettséget az „általános szabályok” írják elő (az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése).

49. Ez utóbbi esetben (amely a jelen ügyben is fennáll) már emlékeztettem arra, hogy az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerint „[a]z illetékes hatóság [...] oly módon *ellentételezi* a közszolgáltatók részére az általános szabályokban meghatározott díjszabási kötelezettségek betartása miatt felmerült költségekre és elért bevételre gyakorolt nettó – pozitív vagy negatív – pénzügyi hatást, hogy elkerüljék a túlkompenzációt”.

50. Ezzel szemben az az érv hozható fel, hogy mivel a közszolgáltatási kötelezettség minden fuvarozót egyformán érint, annak nem kell ellentételezendőnek lennie, mivel nem okoz versenyhátrányt egyeseknek mások előnyére.

51. Nem hiszem azonban, hogy az 1370/2007 rendelet alátámasztja ezt az álláspontot.

52. A Bíróság megállapította, hogy az 1191/69 rendelet – amely a jelenlegi rendelet előzménye – felhatalmazta „a tagállamokat közszolgáltatási kötelezettségek előírására a valamely település tömegközlekedésének biztosításával megbízott közvállalkozás számára, és hogy az említett rendelet a fenti kötelezettségekből eredő költségek tekintetében [előírta] az említett rendelet rendelkezéseinek megfelelően meghatározott kompenzáció nyújtását”.[26]

53. Az 1370/2007 rendelet egyenértékű alapot biztosít ezen álláspont fenntartásához. Az, hogy az Antrop ítélet alapjául szolgáló ügyben a szolgáltató egy állami vállalkozás volt, míg a jelen ügyben egy magánvállalkozásról van szó, nem jelent akadályt.[27] Éppen ellenkezőleg, egy megterhelő közszolgáltatási kötelezettségnek a tevékenységükért járó ellenszolgáltatás egy részétől megfosztott, kereskedelmi jellegű magánjogi vállalkozásokkal szemben történő előírása[28] indokolja az ellentételezések bevezetését a piaci versenyképességüket esetlegesen befolyásoló negatív hatások ellensúlyozása érdekében.

54. Igaz, hogy az 1370/2007 rendelet gondoskodik arról, hogy ne legyen olyan túlzott mértékű ellentételezés, amely állami támogatásnak minősülne, amire később még utalni fogok. Az említett rendelet ezért számos korlátozó mechanizmusról rendelkezik,[29] de nem teszi lehetővé, hogy a jelen ügyben vitatotthoz hasonló közszolgáltatási kötelezettségeket ellentételezés nélkül írjanak elő.

[25] Lásd: a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról szóló 1370/2007/EK rendeletre vonatkozó értelmező iránymutatásokról szóló bizottsági közlemény (HL 2014. C 92., 1. o.; a továbbiakban: bizottsági közlemény), 2.2.3. pont második bekezdés.

[26] 2009. május 7-i Antrop és társai ítélet (C-504/07, EU:C:2009:290; a továbbiakban: Antrop ítélet), 21. pont.

[27] Az 1370/2007 rendelet (12) preambulumbekezdésének értelmében „[a] közösségi jog szempontjából nem bír jelentőséggel, hogy ezeket a személyszállítási közszolgáltatásokat köz- vagy magánvállalkozások működtetik-e”.

[28] Az észt kormány és a Lux Express Estonia eltérően ítéli meg az intézkedés *tényleges* gazdasági hatását. Az észt kormány számára e hatás „csekély” (észrevételeinek 15. pontja), míg a szolgáltató számára ez jelentős terhet jelent forgalmára nézve.

[29] 4. cikk, 6. cikk és melléklet.

55. A Bíróság figyelmet fordított az ellentételezések nagyságára és azoknak az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak való megfelelésére.[30] Ha nem tévedek, a Bíróság nem foglalt állást olyan nemzeti jogszabállyal kapcsolatban, amely a személyszállítási ágazatban egyszerűen kizárja az olyan közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért járó ellentételezést, mint amely a jelen ügyben vizsgálat tárgyát képezi.

56. Az Altmark ítéletben[31] a Bíróság a menetrend szerinti személyszállítás végzésének lehetővé tételére irányuló egyes állami támogatások jogszerűségét vizsgálta. Annak megállapítása során, hogy e támogatások az EUMSZ 107. cikk hatálya alá tartoznak-e, azt kellett megvizsgálni, hogy azok „a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéseként nyújtott szolgáltatások ellenértékét képviselő ellentételezésnek tekinthetők-e”[32].

57. Az Altmark ítélet tehát kimondta, hogy az a vállalkozás, amelyet egyértelműen meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek terhelnek, jogosult ellentételezésre (megtérítés), amelynek kiszámításakor nem lehet meghaladni az e közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése során felmerült költségek egészének vagy egy részének fedezéséhez szükséges mértéket.[33]

58. Az Altmark ítélet tehát megerősítette az általános elvet (a fuvarozónak a számára megterhelő közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért járó ellentételezés elvét), ugyanakkor rámutatott az ahhoz szükséges feltételekre, „hogy az adott esetben egy ilyen ellentételezés ne minősüljön állami támogatásnak”.[34]

59. A jelen jogvita sajátossága abban rejlik, hogy - amint azt már megjegyeztem - a nemzeti jog eltörli az ellentételezést. Ebben az összefüggésben az a vitatott, hogy az 1370/2007 rendelet támpontot nyújt-e a szolgáltatónak ahhoz, hogy ezen ellentételezést a tagállam hatóságaival szemben követelje.

60. Álláspontom szerint a felhasználóknak nyújtott szolgáltatásokért járó ellentételezéshez való jog elválaszthatatlan a közúti személyszállítási ágazatban folytatott vállalkozói tevékenység gyakorlásától, amennyiben a fuvarozó vállalkozásnak a menetdíjakon kívül nincs más bevétele.[35] E szolgáltatásokért vagy a felhasználók, vagy a számukra a szolgáltatások díjmentes biztosítását előíró hatóságok fizetnek.

30 Antrop ítélet, 23. pont: „az EK 73. cikk az állami támogatásokra alkalmazandó általános szabályoktól való eltérési lehetőséget szabályoz a közlekedés területén, kimondva, hogy a Szerződéssel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják”.

31 2003. július 24-i Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítélet (C-280/00, EU:C:2003:415; a továbbiakban: Altmark ítélet).

32 Uo. 87. pont

33 Úgy tűnik, hogy az Altmark ítéletben meghatározott követelmények ihlették az 1370/2007 rendelet egyes rendelkezéseinek megfogalmazását.

34 Altmark ítélet, 88. pont.

35 A Lux Express Estonia hangsúlyozza (észrevételeinek (3) bekezdése), hogy egyetlen bevételi forrása a menetjegyeladás, mivel nem kap állami támogatást. Hozzáteszi (az említett észrevételek 28. pontja), hogy nem részesül egyéb, ellentételezés jellegű olyan elemben sem, mint például a kizárólagos jogok biztosítása.

61. Az előírt korlátozás ezenkívül nem terjed ki olyan „egyszerű kereskedelmi érdekekre vagy lehetőségekre, amelyek esetlegessége magának a gazdasági tevékenységnek a lényegéhez tartozik, hanem olyan vagyoni értékű jogokra terjed ki, amelyekből a jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja”. [36]

62. Következésképpen az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja nem teszi lehetővé a megfelelő ellentételezés megkerülését a jelen ügyben szereplőhöz hasonló esetben.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés

63. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése megalapozza-e az e rendelkezésben meghatározottaktól eltérő utascsoportok számára maximált díjakat megállapító általános szabályoknak az e rendelet hatálya alól történő kivonását. [37]

64. Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamok e rendelet alkalmazási köréből kizárhatják „a közszolgáltatási kötelezettségek pénzügyi ellentételezésére vonatkozó olyan általános szabályokat, amelyek az iskolai tanulók, a hallgatók, a gyakornokok és a csökkent mozgásképességű személyek számára maximált díjakat határoznak meg”.

65. E lehetőségnek az a feltétele, hogy a tagállam értesítse a Bizottságot ezen általános szabályokról, és küldjön meg „az intézkedéssel és különösen a számítási módszer részleteivel kapcsolatos valamennyi információt”.

66. Az 1191/69 rendeletben [38] foglalt korábbi szabályozás is hasonló lehetőséget biztosított, amely azon vállalkozásokra volt alkalmazandó, amelyek tevékenysége városi, elővárosi vagy regionális szolgáltatások nyújtására korlátozódott.

67. Márpedig a Bíróság által már vizsgált más ügyekhez hasonlóan [39] az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt feltételek – az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt információk, valamint előzetes döntéshozatali eljárásban résztvevő felek észrevételei alapján – ebben az esetben sem teljesülnek.

[36] 2015. szeptember 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60. pont). Más kérdés, amint azt már említettem, hogy e jog az egyes esetekben hogyan számszerűsíthető. Előfordulhat, hogy bizonyos kötelezettségek (például az olyan kisgyermekekkel kapcsolatos kötelezettségek, akik nem foglalnak helyet) nem gyakorolnak negatív hatást a szolgáltató bevételeire.

[37] Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében szereplő kedvezményezettek listája (iskolai tanulók, hallgatók, gyakornokok és csökkent mozgásképességű személyek számára) analógia útján magában foglalhatja az ÜTS 34. §-ában szereplő kategóriákat. Ez utóbbi a még nem tanköteles korú gyermekekre, valamint fogyatékossággal élő más fiatal és idős személyekre vonatkozik. Amint az észt kormány állítja (észrevételeinek 41. pontja), a 3. cikk (3) bekezdésében foglaltakhoz hasonló utascsoportokra vonatkozó maximált díjakat megállapító általános szabályoknak ugyanezen általános érdekből a 3 cikk (3) bekezdésének hatálya alá kell tartozniuk.

[38] Az 1893/91 rendelettel módosított 1. cikk (1) bekezdésének második albekezdése.

[39] 2014. április 3-i CTP-ítélet (C-516/12–C-518/12, EU:C:2014:220, 12. pont). „a Bíróság elé terjesztett iratokból semmi nem enged arra következtetni, hogy az Olasz Köztársaság élt volna az 1191/69 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy kizárja e rendelet hatálya alól azokat a vállalkozásokat, amelyek tevékenysége kizárólag a városi, elővárosi és regionális szolgáltatások nyújtására korlátozódik. Következésképpen e rendelet rendelkezései az alapügyek tekintetében teljes körűen alkalmazandók, és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést e rendelkezésekre figyelemmel kell megvizsgálni”. Lásd továbbá: Antrop ítélet (17. pont).

68. Ezen információk és észrevételek alapján semmi nem utal arra, hogy az Észt Köztársaság kifejezte volna azon szándékát, hogy a (személyek bizonyos csoportja tekintetében alkalmazandó maximált díjakról szóló) általános szabályait kivonja az 1370/2007 rendelet hatálya alól, és azokról nem is értesítette a Bizottságot.

69. E körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés inkább hipotetikus jellegű (és ezért elfogadhatatlan), mivel az 1370/2007 rendelet 3. cikke (3) bekezdésének alkalmazásához szükséges ténybeli előfeltétel a jelen jogvitában nem áll fenn.

70. Mindenesetre annak lehetősége, hogy ezen általános szabályok kizárhatók az 1370/2007 rendelet hatálya alól, nem hatalmazza fel a tagállamokat arra, hogy eltekintsenek az uniós jog más szabályaiból és elveiből eredő követelményektől. Nem tartom szükségesnek e pont további vizsgálatát, mivel, ahogyan azt már megjegyeztem, az Észt Köztársaság nem élt ezzel a lehetőséggel.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés

71. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés abban az esetben merül fel, ha „az 1370/2007 rendelet nem alkalmazható a jelen ügyben”. Ebben az esetben a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az ellentételezés alapozható-e valamely másik uniós jogi aktusra, például a Chartára.

72. E kérdésre szükségtelen válaszolni, mivel a jogvitára az 1370/2007 rendeletet kell alkalmazni, és abban az általános szabályok által előírt közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezésére vonatkozó szabályozás jelenik meg.

73. Ezért nem szükséges a Chartára hivatkozni ahhoz, hogy jogalapot lehessen biztosítani az e jogvita tárgyát képező ellentételezéseknek.

74. A Charta hermeneutikai eszközként használható, tekintettel arra, hogy – amint azt az észt kormány is elismeri – az ÜTS 34. §-a a fuvarozók alapvető jogainak korlátozását vonja maga után. E kormány többször is megismétli,[40] hogy e cikk nem korlátozza *túlzott mértékben* a vállalkozás szabadságát és a tulajdonhoz való jogot,[41] és ezzel elfogadja, hogy létezik ilyen korlátozás.

75. Az alapvető jogok korlátozása megengedhető, ha az megfelel a Charta 52. cikke (1) bekezdésében foglaltaknak.[42] Azokban az ágazatokban, amelyekben az Európai Unió gyakorolja hatáskörét, mint például a közúti személyszállítási ágazat, az alapvető jog elismerése és a Charta említett cikke szerinti (általános érdekű jogszerű célkitűzéseken alapuló) megengedett korlátozások közötti egyensúlyt az uniós jogalkotó határozza meg.[43]

[40] Lásd a jelen indítvány 12. lábjegyzetét.

[41] Azáltal, hogy a fuvarozót „olyan kényszerrel sújthatja, amely annak gazdasági tevékenységét kedvezőtlenül érintheti”, a tulajdonhoz való joggal egyidejűleg érvényesül a Charta 16. cikke által védett vállalkozás szabadsága (lásd: 2016. szeptember 15-i Mc Fadden ítélet, C-484/14, EU:C:2016:689, 82. pont).

[42] 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) (C-235/17, EU:C:2019:432), 88. pont: „a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerint „a Chartában elismert jogok gyakorlásának korlátozására csak a törvény által, e jogok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerülhet sor, amennyiben a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja”.

[43] Kivéve értelemszerűen a másodlagos uniós jogszabályok érvényességének a Bíróság általi ellenőrzését.

76. A közúti személyszállítási ágazatban a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése tekintetében az egyensúlyt az 1370/2007 rendelet rendelkezései biztosítják.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdés

77. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy „[m]ilyen feltételeknek kell megfelelnie az adott esetben a fuvarozónak nyújtandó ellentételezésnek ahhoz, hogy megfeleljen az állami támogatási szabályoknak”.

78. E megfogalmazásban a kérdés inkább konzultációra, mintsem egy előzetes döntéshozatalra előterjesztett olyan valódi kérdésre hasonlít, amely a jogvitát befolyásoló konkrét uniós jogi rendelkezések értelmezésére irányul.

79. A válasznak elkerülhetetlenül ugyanazon az absztrakciós szinten kell lennie, és annak felidézésére kell korlátozódnia, hogy:

– Az EUMSZ 93. cikk értelmében, amely a VI. cím („Közlekedés”) részét képezi, „[a] Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, […] amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják”.

– Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az illetékes hatóságnak „oly módon [kell] ellentételez[nie] a közszolgáltatók részére az általános szabályokban meghatározott díjszabási kötelezettségek betartása miatt felmerült költségekre és elért bevételre gyakorolt nettó – pozitív vagy negatív – pénzügyi hatást, hogy elkerüljék a túlkompenzációt”.

– Ezen ellentételezéseknek meg kell felelniük az 1370/2007 rendelet 4. és 6. cikkében, valamint a mellékletében foglaltaknak. A melléklet tartalmazza a 6. cikk (1) bekezdésében megjelölt esetekre (általános szabályok által előírt közszolgáltatási kötelezettségek) vonatkozó ellentételezésre alkalmazandó szabályokat, oly módon hogy az ne legyen túlzott mértékű. [44]

– Amennyiben az általános szabályok alapján megállapított díjszabási kötelezettségek teljesítése érdekében az 1370/2007 rendeletnek megfelelően fizetnek ellentételezést, az összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül a Bizottságnak történő előzetes bejelentési kötelezettség alól. [45]

– Az ellentételezés csak abban az esetben minősülhetne állami támogatásnak, ha a fent említett rendelkezésekben meghatározott számítási paraméterekhez képest túlzott mértékű lenne, amit a tagállam az EUMSZ 108. cikke értelmében köteles bejelenteni a Bizottságnak. [46]

[44] Az ellentételezés a szolgáltatót nem hozhatja piaci versenytársainál kedvezőbb helyzetbe. Ebből következik, hogy az 1370/2007 rendelet mellékletének (2) bekezdése szerint a pénzügyi hatást úgy kell értékelni, hogy „azt a helyzetet, amelyben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítik, összehasonlítják azzal a helyzettel, amely akkor állt volna fenn, ha a kötelezettséget nem teljesítették volna”. A nettó pénzügyi hatás felső határának túllépése esetén a többlet állami támogatásnak minősül.

[45] A bizottsági közlemény 2.4.1. pontja: „Amennyiben a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatás esetében az 1370/2007/EK rendelet alapján e szolgáltatások tekintetében kompenzáció fizetésére kerül sor, annak összeegyeztethetőnek kell tűnnie a belső piaccal és mentesülnie kell az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdésében meghatározott előzetes bejelentési kötelezettség alól.”

[46] Uo. 2.2.4. pont.

– Végső soron a Bíróság által az Altmark ítéletben megállapított kritériumokat kell figyelembe venni [47] annak megállapításához, hogy mikor áll fenn az EUMSZ 107. cikkében említett állami támogatás. Ez alatt azt a támogatást kell érteni, amely előnyt biztosít, nem pedig a szigorúan kompenzációs jellegű támogatást. Az EUMSZ 107. cikk értelmében vett „állami támogatások" nem azonosíthatók a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítését pusztán kompenzáló támogatásokkal. [48]

80. E kritériumoknak a jogvitára való *alkalmazása* túlmutat az uniós jog *értelmezésének* feladatán, amely feladatot az EUMSZ 267. cikk a Bíróságra ruház. A kérdést előterjesztő bíróságra hárul tehát annak meghatározása, hogy a jelen ügyben az ellentételezés összegét a fuvarozási vállalkozás által esetlegesen elszenvedett *lucrum cessans* alapján kell-e kiszámítani, amely utóbbi összege a menetjegy alapdíja szerint vagy más, e bíróság által megfelelőnek ítélt paraméterek alapján határozandó meg. Az 1370/2007 rendelet mellékletének rendelkezései, amelyekre a bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzés utolsó részében hivatkozik, iránymutatást nyújtanak e bíróságnak e feladat elvégzéséhez.

V. Végkövetkeztetés

81. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom, a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Tallinna Halduskohusnak (tallini közigazgatási bíróság, Észtország):

„1) A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikkének e) pontját és 3. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy közszolgáltatási kötelezettségnek minősül azon általános szabály, amely a menetrend szerinti közúti személyszállítási közszolgáltatást nyújtó valamennyi vállalkozás számára előírja, hogy bizonyos utascsoportokat díjmentesen szállítson.

2) Az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának i. alpontja nem teszi lehetővé az e közszolgáltatási kötelezettségért járó ellentételezésnek a fuvarozó részére történő kifizetését nemzeti jogszabály útján kerüljék meg.

3) Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése értelmében egy tagállam kizárhatja e rendelet alkalmazási köréből a közszolgáltatási kötelezettségek pénzügyi ellentételezésére vonatkozó olyan általános szabályokat, amelyek bizonyos utascsoportok számára maximált díjakat határoznak meg, ha az intézkedéssel kapcsolatos valamennyi információról értesítést küld a Bizottságnak.

4) A közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért járó ellentételezésnek meg kell felelnie az 1370/2007 rendelet 4. és 6. cikkében, valamint a mellékletében foglaltaknak. Amennyiben az általános szabályok alapján megállapított díjszabási kötelezettségek teljesítése érdekében az 1370/2007 rendelet alapján ellentételezést fizetnek, az nem minősül állami támogatásnak, összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül a Bizottságnak történő előzetes bejelentési kötelezettség alól."

[47] Uo. 2.4.1. pont. „A kompenzáció akkor nem minősül állami támogatásnak, ha megfelel a Bíróság által az Altmark-ítéletben meghatározott négy feltételnek."

[48] Altmark ítélet, 87. pont