



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIILO JÄÄSKINEN
της 13ης Δεκεμβρίου 2012¹

Υπόθεση C-412/11

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου

«Προσφυγή λόγω παραβάσεως — Οδηγία 91/440/ΕΟΚ — Ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων — Οδηγία 2001/14/ΕΚ — Κατανομή της χωρητικότητας σιδηροδρομικής υποδομής — Άρθρο 6, παράγραφος 3, και παράρτημα II της οδηγίας 91/440 — Άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 — Διαχειριστής υποδομής — Ανεξαρτησία ως προς την οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων — Ανεξαρτησία ως προς τα βασικά καθήκοντα»

I – Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, και από το παράρτημα II της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ², όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2001/12/ΕΚ³ (στο εξής: οδηγία 91/440), καθώς και από το άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ⁴. Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ζητεί την απόρριψη της προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή.

2. Η υπό κρίση υπόθεση εντάσσεται στο πλαίσιο σειράς προσφυγών λόγω παραβάσεως⁵, τις οποίες άσκησε η Επιτροπή το 2010 και το 2011, σχετικά με την εκ μέρους των κρατών μελών εφαρμογή των οδηγιών 91/440 και 2001/14, οι οποίες σκοπούν πρωτίστως στη διασφάλιση ισότιμης και άνευ διακρίσεων προσβάσεως των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στις υποδομές, δηλαδή στο σιδηροδρομικό δίκτυο. Οι προσφυγές αυτές εγείρουν καινοφανή ζητήματα, διότι παρέχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εξετάσει για πρώτη φορά το θέμα της απελευθερώσεως των σιδηροδρόμων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, μεταξύ άλλων, να ερμηνεύσει αυτό που κατά σύμβαση αποκαλείται «πρώτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων (ΕΕ L 237, σ. 25).

3 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001 (ΕΕ L 75, σ. 1).

4 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής, καθώς και με την πιστοποίηση ασφαλείας (ΕΕ L 75, σ. 29).

5 — Πρόκειται για τις αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 2012, C-557/10, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, και της 8ης Νοεμβρίου 2012, C-528/10, Επιτροπή κατά Ελλάδας, καθώς και για τις υποθέσεις C-473/10, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-483/10, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-512/10, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-545/19, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας, C-555/10, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-556/10, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-625/10, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-627/10, Επιτροπή κατά Σλοβενίας, και C-369/11, Επιτροπή κατά Ιταλίας, οι οποίες εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου.

3. Στις 6 Σεπτεμβρίου 2012 ανέπτυξα τις προτάσεις μου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προμνημονευθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, καθώς και στις προμνημονευθείσες υποθέσεις Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Επιτροπή κατά Αυστρίας και Επιτροπή κατά Γερμανίας. Πέραν των προτάσεων επί της υπό κρίση υποθέσεως, αναπτύσσω σήμερα και τις προτάσεις μου επί των προμνημονευθεισών υποθέσεων Επιτροπή κατά Πολωνίας, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας, Επιτροπή κατά Γαλλίας και Επιτροπή κατά Σλοβενίας. Καθόσον η υπό κρίση υπόθεση αφορά αιτιάσεις ανάλογες εκείνων που είχα ήδη την ευκαιρία να αναλύσω στις προμνημονευθείσες προτάσεις, θα παραπέμψω απλώς στα κρίσιμα σημεία τους, χωρίς να επαναλάβω στο σύνολό της την επιχειρηματολογία που περιελάμβαναν οι προτάσεις εκείνες.

II – Το νομικό πλαίσιο

A – Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 91/440

4. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι τα απαριθμούμενα στο παράρτημα II καθήκοντα, που είναι καθοριστικά για μία δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην υποδομή, ανατίθενται σε φορείς ή επιχειρήσεις που δεν παρέχουν οι ίδιες καμία υπηρεσία σιδηροδρομικών μεταφορών. Ανεξάρτητα από τις οργανωτικές δομές, ο στόχος αυτός πρέπει να αποδειχθεί ότι επιτεύχθηκε.

Τα κράτη μέλη μπορούν πάντως να αναθέτουν σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ή σε οποιοδήποτε άλλο φορέα την είσπραξη των τελών και την ευθύνη της διαχείρισης της σιδηροδρομικής υποδομής, όπως επενδύσεις, συντήρηση και χρηματοδότηση».

5. Το παράρτημα II της οδηγίας 91/440 απαριθμεί τα «βασικά καθήκοντα» τα οποία μνημονεύει το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής:

«[...]

— λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, συμπεριλαμβανομένου τόσο του ορισμού όσο και της εκτίμησης της διαθεσιμότητας, καθώς και της κατανομής των επιμέρους διαδρομών των συρμών,

[...]».

2. Η οδηγία 2001/14

6. Το άρθρο 14, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2001/14 ορίζει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώνουν πλαίσιο για την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής, σεβόμενα τη διαχειριστική ανεξαρτησία, όπως ορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ. Πρέπει να ορίζονται οι εκάστοτε [ειδικοί] κανόνες κατανομής χωρητικότητας. Ο διαχειριστής της υποδομής [διενεργεί] τις διαδικασίες κατανομής χωρητικότητας. Ειδικότερα, ο διαχειριστής υποδομής εξασφαλίζει ότι η χωρητικότητα υποδομής κατανέμεται σε δίκαιη και χωρίς διακρίσεις βάση και σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο.

2. Όταν ο διαχειριστής υποδομής, ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση ή τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, δεν είναι ανεξάρτητος από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση, τότε το έργο που αναφέρεται στην παράγραφο 1 και περιγράφεται στο παρόν κεφάλαιο εκτελείται από φορέα κατανομής ο οποίος είναι ανεξάρτητος από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων».

B – Η λουξεμβουργιανή νομοθεσία

7. Ο νόμος της 22ας Ιουλίου 2009 περί σιδηροδρομικής ασφάλειας⁶ προβλέπει ότι στη νεοσυσταθείσα Διοίκηση Σιδηροδρόμων (στο εξής: ΔΣ) ανατίθενται τα βασικά καθήκοντα κατανομής της χωρητικότητας (κατανομή των σιδηροδρομικών διαδρομών) και της χρεώσεως τελών.

8. Ο νόμος της 11ης Ιουνίου περί σιδηροδρομικών υποδομών, όπως έχει τροποποιηθεί με τον νόμο της 3ης Αυγούστου 2010⁷, ορίζει ότι:

«Το έργο της κατανομής της χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής ανατίθεται σε φορέα κατανομής του οποίου τα καθήκοντα ασκεί η Διοίκηση Σιδηροδρόμων.»

III – Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

9. Στις 26 Ιουνίου 2008, η Επιτροπή όχλησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου καλώντας το να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους. Το εν λόγω κράτος μέλος απήντησε στο ως άνω έγγραφο οχλήσεως με την από 27 Αυγούστου 2008 επιστολή.

10. Στις 9 Οκτωβρίου 2009, η Επιτροπή απηύθυνε στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία προέβαλε τον ανεπαρκή χαρακτήρα των μέτρων που ελήφθησαν για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη των οδηγιών 91/440 και 2001/14. Κατόπιν νέας ανταλλαγής αλληλογραφίας, η Επιτροπή απηύθυνε στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου την από 25 Νοεμβρίου 2010 συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία οριοθετούσε τη διαδικασία σε μία μόνον αιτίαση, σχετική με την ανεξαρτησία ως προς τα βασικά καθήκοντα, λαμβανομένης υπόψη της εξελίξεως του εθνικού κανονιστικού πλαισίου.

11. Στις 3 Φεβρουαρίου 2011, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου απήντησε στη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη.

12. Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι η απάντηση και τα στοιχεία που προσκόμισε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν ήταν πειστικά, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή στις 8 Αυγούστου 2011.

IV – Επιχειρήματα των διαδίκων

13. Η Επιτροπή διατείνεται ότι η οδηγία 91/440 επιτάσσει, μεταξύ άλλων, την κατανομή της σιδηροδρομικής χωρητικότητας από ανεξάρτητους φορείς. Συγκεκριμένα, στο παράρτημα II της οδηγίας 91/440 η «λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, συμπεριλαμβανομένου τόσο του ορισμού όσο και της εκτίμησης της διαθεσιμότητας, καθώς και της κατανομής των επιμέρους διαδρομών των συρμών» χαρακτηρίζεται ως «βασικό καθήκον».

6 — *Mémorial* 2009, A- 169, σ. 2465.

7 — *Mémorial* 2010, A- 135, σ. 2194.

14. Κατά την Επιτροπή, μολονότι η ΔΣ, η οποία ασχολείται με την κατανομή των διαδρομών των συρμών, αποτελεί πράγματι ανεξάρτητο φορέα σε σχέση με τους Λουξεμβουργιανούς Σιδηροδρόμους (στο εξής: ΛΣ), εντούτοις στους δεύτερους έχουν ανατεθεί ορισμένα βασικά καθήκοντα σχετικά με την κατανομή των διαδρομών των συρμών.

15. Η Επιτροπή φρονεί ότι, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που προσκόμισε η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση, σε περίπτωση διαταράξεως της κυκλοφορίας, η κατανομή των σιδηροδρομικών διαδρομών εξακολουθεί να αποτελεί αρμοδιότητα των ΛΣ και συγκεκριμένα της υπηρεσίας τους διαχειρίσεως δικτύου, χωρίς αυτό το τμήμα των ΛΣ να είναι ανεξάρτητο από αυτά που διαχειρίζονται τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών μεταφορών.

16. Η Επιτροπή διατείνεται ότι, σε περίπτωση διαταράξεως της κυκλοφορίας, ο συνήθης πίνακας δρομολογίων που έχει καταρτίσει η ΔΣ δεν είναι πλέον δυνατό να τηρηθεί, δεδομένου ότι υπάρχει υπέρβαση των χρόνων που έχουν καθορισθεί με τον πίνακα δρομολογίων, οπότε απαιτείται εκ νέου κατανομή των δρομολογίων για τις επιχειρήσεις που βρίσκονται σε αναμονή. Η Επιτροπή φρονεί ότι αυτή η νέα κατανομή συνιστά κατ' ανάγκη κατανομή των διαδρομών των συρμών. Κατά τη λουξεμβουργιανή νομοθεσία, όμως, η κατανομή αυτή μπορεί να διενεργηθεί μόνο μέσω της διαχειρίσεως της κυκλοφορίας, η οποία έχει ανατεθεί στους ΛΣ, με συνέπεια οι ΛΣ να αποκτούν ρόλο όσον αφορά την κατανομή της σιδηροδρομικής χωρητικότητας, αντιθέτως προς ό,τι επιτάσσει η οδηγία 2001/14.

17. Κατά την Επιτροπή, η άσκηση του βασικού καθήκοντος της κατανομής των διαδρομών των συρμών επιτάσσει οι ΛΣ να συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις περί ανεξαρτησίας της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους. Πλην όμως δεν έχει ληφθεί από τους ΛΣ κανένα μέτρο προς διασφάλιση της ανεξαρτησίας αυτής, προκειμένου να διαχωρισθούν, ως προς τη νομική μορφή, την οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων, τα τμήματα που έχουν αναλάβει τα βασικά καθήκοντα και αυτά που διαχειρίζονται τις υπηρεσίες σιδηροδρομικής μεταφοράς.

18. Στο υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή διατείνεται ότι οι τροποποιήσεις της δηλώσεως δικτύου στις οποίες προέβησαν οι λουξεμβουργιανές αρχές μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη δεν αρκούν για να παύσει η παράβαση.

19. Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση ισχυρίζεται, στο υπόμνημά της αντικρούσεως, ότι, μολονότι η ισχύουσα εθνική ρύθμιση ήταν σύμφωνη με το γράμμα και το πνεύμα της οδηγίας 2001/14, προσαρμόσθηκε εντούτοις, κατόπιν της ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής, έτσι ώστε να μην υφίσταται πλέον η παραμικρή αμφιβολία για το αν είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, η δήλωση δικτύου τροποποιήθηκε προκειμένου, σε περίπτωση διαταράξεως του δικτύου, η κατανομή των διαδρομών των συρμών να ανατεθεί πλέον στη ΔΣ⁸. Στο υπόμνημά της ανταπάντησεως, η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η δήλωση δικτύου τροποποιήθηκε εκ νέου (από 1ης Ιανουαρίου 2012) και ότι πληροί πλέον τις απαιτήσεις της Επιτροπής, καθόσον προβλέπει ότι σε περίπτωση απρόβλεπτης διαταράξεως οι νέες διαδρομές των συρμών κατανέμονται από τη ΔΣ⁹.

V – Ανάλυση της προσφυγής λόγω παραβάσεως

20. Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου βάλλει κατά της αιτιάσεως της Επιτροπής, επικαλούμενο διατάξεις που θεσπίσθηκαν μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, δηλαδή τις τροποποιήσεις της δηλώσεως δικτύου κατόπιν της ημερομηνίας λήξεως της εν λόγω προθεσμίας.

8 — Η παραπομπή στην έκδοση της δηλώσεως δικτύου αριθ. 3.0 για το έτος 2011 δημοσιεύθηκε στο *Mémorial* 2011, B- 84, σ. 1657.

9 — Η παραπομπή στην έκδοση της δηλώσεως δικτύου αριθ. 2.0 για το έτος 2012 δημοσιεύθηκε στο *Mémorial* 2011, B- 103, σ. 1985.

21. Αρκεί συναφώς η υπόμνηση ότι, όπως έχει κρίνει επανειλημμένως το Δικαστήριο, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, και ότι οι επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν λαμβάνονται υπόψη από το Δικαστήριο¹⁰. Κατά την εξέταση της υπό κρίση προσφυγής θα ληφθεί επομένως υπόψη η νομοθεσία που ίσχυε κατά τον χρόνο λήξεως της δίμηνης προθεσμίας που τάχθηκε με την από 25 Νοεμβρίου 2010 συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη.

22. Η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται σε δύο στοιχεία τα οποία είχα ήδη την ευκαιρία να αναλύσω στις προτάσεις μου επί των προμνημονευθεισών υποθέσεων C-473/10, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-625/10, Επιτροπή κατά Γαλλίας, και C-627/10, Επιτροπή κατά Σλοβενίας.

23. Όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους σε κατεστημένη επιχείρηση, όπως οι ΛΣ, οι οποίοι αποτελούν σιδηροδρομική επιχείρηση, σε υπηρεσία που δεν είναι ανεξάρτητη από την επιχείρηση αυτή ή σε διαχειριστή υποδομής ο οποίος δεν είναι ανεξάρτητος από τέτοιες επιχειρήσεις δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί η άσκηση βασικών καθηκόντων, όπως είναι η κατανομή των διαδρομών των συρμών, αρκεί η παραπομπή στις προτάσεις μου επί των προμνημονευθεισών υποθέσεων C-625/10, Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκέψεις 31 έως 47), και C-627/10, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (σκέψεις 30 έως 46).

24. Απαγορεύεται επίσης να ανατεθεί σε κατεστημένη επιχείρηση, όπως είναι οι ΛΣ, οι οποίοι αποτελούν σιδηροδρομική επιχείρηση, η αρμοδιότητα εκ νέου κατανομής των διαδρομών των συρμών σε περίπτωση διαταράξεως, χωρίς η αρμοδιότητα αυτή να περιορίζεται απλώς στην κατάργησή τους, για τους λόγους που εξέθεσα στις προτάσεις μου επί των προμνημονευθεισών υποθέσεων C-473/10, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (σκέψεις 49 έως 70), και C-627/10, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (σκέψεις 38 έως 46).

25. Για τους λόγους αυτούς, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

VI – Επί των δικαστικών εξόδων

26. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

27. Δεδομένου ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Επιτροπής.

VII – Πρόταση

28. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- 1) Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, και από το παράρτημα II της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2001/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, καθώς και από το άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση

10 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 2008, C-319/06, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2008, σ. I-4323, σκέψη 72 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), της 4ης Μαρτίου 2010, C-241/08, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2010, σ. I-1697, σκέψη 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 3ης Μαρτίου 2011, C-50/09, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2011, σ. I-873, σκέψη 102.

σιδηροδρομικής υποδομής, καθώς και με την πιστοποίηση ασφαλείας, καθόσον υπηρεσία σιδηροδρομικής επιχειρήσεως μετέχει στην άσκηση βασικών καθηκόντων, όπως είναι η κατανομή των διαδρομών των συρμών.

- 2) Καταδικάζει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στα δικαστικά έξοδα.