



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILLO JÄÄSKINEN
της 6ης Σεπτεμβρίου 2012¹

Υπόθεση C-557/10

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Πορτογαλικής Δημοκρατίας

«Προσφυγή λόγω παράβασης κράτους μέλους — Οδηγία 91/440/ΕΟΚ — Ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων — Άρθρο 5, παράγραφος 3 — Διαχειριστική ανεξαρτησία — Αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό, τα στοιχεία ενεργητικού και τις ίδιες αγορές — Άρθρο 7, παράγραφος 3 — Χορήγηση της χρηματοδότησης στον διαχειριστή της υποδομής — Οδηγία 2001/14/ΕΚ — Κατανομή της χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής — Χρέωση για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής — Άρθρο 6, παράγραφος 1 — Ισοσκελισμός των λογαριασμών του διαχειριστή της υποδομής»

I – Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή λόγω παράβασης κράτους μέλους η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5, παράγραφος 3, και 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ², όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/12/ΕΚ³ (στο εξής: οδηγία 91/440), και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ⁴, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ⁵ (στο εξής: οδηγία 2001/14), σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής καθώς και με την πιστοποίηση ασφάλειας. Η Πορτογαλική Δημοκρατία ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή της Επιτροπής.

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 ασφάλειας (ΕΕ L 75, σ. 29). Ο τίτλος της οδηγίας 2001/14 τροποποιήθηκε με το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/49/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την ασφάλεια των κοινοτικών σιδηροδρόμων (ΕΕ L 164, σ. 44). Η οδηγία αυτή επιγράφεται πλέον ως εξής: «Οδηγία 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 σιδηροδρομικής υποδομής».

5 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007 (ΕΕ L 315, σ. 44).

2. Η παρούσα υπόθεση εντάσσεται σε μια σειρά προσφυγών λόγω παράβασης κράτους μέλους⁶, 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, και ειδικότερα όσον αφορά τη δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στην υποδομή, δηλαδή στο σιδηροδρομικό δίκτυο. Με τις προσφυγές αυτές καλείται για πρώτη φορά το Δικαστήριο να λάβει θέση επί της ελευθέρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και συγκεκριμένα να ερμηνεύσει αυτό που κατά σύμβαση αποκαλείται «πρώτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους».

II – Το νομικό πλαίσιο

A – Το δίκαιο της Ένωσης

3. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 ορίζει τα εξής:

«Στα πλαίσια των κατευθυντήριων γραμμών γενικής πολιτικής που καθορίζουν τα κράτη μέλη και λαμβανομένων υπόψη των εθνικών σχεδίων ή συμβάσεων, ενδεχομένως πολυετών, συμπεριλαμβανομένων των επενδυτικών και χρηματοδοτικών προγραμμάτων, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι ελεύθερες ιδίως:

[...]

— να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό, τα στοιχεία ενεργητικού και τις ίδιες αγορές,

[...]».

4. Το άρθρο 7, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας ορίζει:

«Τα κράτη μέλη μπορούν επιπλέον να χορηγήσουν στον διαχειριστή της υποδομής, στα πλαίσια των άρθρων 77, 92 και 93 της Συνθήκης, χρηματοδότηση επαρκή σε σχέση με τα καθήκοντα, τις διαστάσεις και τις χρηματοπιστωτικές ανάγκες, ιδίως για την κάλυψη νέων επενδύσεων».

5. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14:

«Τα κράτη μέλη θέτουν προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων κατά περίπτωση και προκαταβολών, ώστε να εξασφαλίζεται ότι, υπό κανονικές επιχειρηματικές συνθήκες, και για εύλογο χρονικό διάστημα, οι λογαριασμοί ενός διαχειριστή υποδομής, πρέπει τουλάχιστον να ισοσκελίζουν τα έσοδα από τα τέλη υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση έναντι των δαπανών υποδομής.

Με την επιφύλαξη του ενδεχόμενου μακροπρόθεσμου στόχου κάλυψης, από τους χρήστες, του κόστους υποδομής όλων των τρόπων μεταφοράς, βάσει δικαίου και αμερόληπτου διατροφικού ανταγωνισμού, όταν οι σιδηροδρομικές μεταφορές είναι σε θέση να ανταγωνίζονται άλλους τρόπους μεταφοράς, εντός του πλαισίου χρέωσης που προβλέπεται στα άρθρα 7 και 8, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητάει από το διαχειριστή υποδομής να ισοσκελίσει τους λογαριασμούς του χωρίς κρατική χρηματοδότηση.»

6 — Πρόκειται για τις εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις C-473/10, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-483/10, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-512/10, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-528/10, Επιτροπή κατά Ελλάδας, C-545/10, 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, C-369/11, Επιτροπή κατά Ιταλίας, και C-412/11, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου.

B – Το πορτογαλικό δίκαιο

6. Με το νομοθετικό διάταγμα 137-A/2009, της 12ης Ιουνίου 2009⁷, θεσπίστηκε το εφαρμοστέο στη δημόσια επιχείρηση CP Comboios de Portugal EPE (στο εξής: CP) νομικό πλαίσιο και κυρώθηκε το καταστατικό της. Το προαναφερθέν νομοθετικό διάταγμα ορίζει τη νομική μορφή και τον εταιρικό σκοπό της CP και κυρώνει, στο παράρτημα I, το καταστατικό της εν λόγω επιχείρησης.

7. Το άρθρο 2 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος έχει ως εξής:

«Νομική μορφή

Η [CP] είναι επιχείρηση του ευρύτερου δημόσιου τομέα, έχει νομική προσωπικότητα, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και ίδια περιουσία και υπόκειται στην εποπτεία και την επίβλεψη των επιφορτισμένων με την οικονομική πολιτική και την πολιτική μεταφορών μελών της κυβέρνησης.»

8. Το άρθρο 1 του καταστατικού της CP επιγράφεται «Επωνυμία και έδρα» και ορίζει τα εξής:

«1. Η [CP] είναι επιχείρηση του ευρύτερου δημόσιου τομέα, διαθέτει νομική προσωπικότητα, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και ίδια περιουσία καθώς και δικαιοπρακτική ικανότητα, η οποία καλύπτει το σύνολο των αναγκαίων ή ενδεδειγμένων για την επίτευξη του εταιρικού της σκοπού δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.»

9. Ο εταιρικός σκοπός της CP ορίζεται στο άρθρο 2 του καταστατικού της, το οποίο έχει ως εξής:

«1. Κύριος σκοπός της [CP] είναι η παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων επί των σιδηροδρομικών γραμμών ή των τμημάτων σιδηροδρομικών γραμμών που συνθέτουν ή θα συνθέτουν το εθνικό σιδηροδρομικό δίκτυο.

[...]

3. Επικουρικώς, η [CP] μπορεί επίσης να ασκεί τις ακόλουθες δραστηριότητες [...]

4. Στο πλαίσιο επιδίωξης του οριζόμενου στο προηγούμενο σημείο εταιρικού σκοπού της, η [CP] μπορεί:

a) να συστήνει εταιρίες και να αποκτά εταιρικά μερίδια σύμφωνα με τον νόμο,

[...]».

10. Κατά το άρθρο 9 του εν λόγω καταστατικού, η CP έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

«1. Το διοικητικό συμβούλιο ασκεί το σύνολο των εξουσιών διαχείρισεως και διοικήσεως σύμφωνα με τα οριζόμενα από τον νόμο και το καταστατικό της.

2. Ειδικότερα, στο διοικητικό συμβούλιο απόκειται:

[...]

1) η λήψη αποφάσεων όσον αφορά τη σύσταση εταιριών και την απόκτηση ή μεταβίβαση εταιρικών μεριδίων σύμφωνα με τον νόμο,

7 — *Diário da República* I, συμπλήρωμα, αριθ. 112, της 12ης Ιουνίου 2009.

[...]».

11. Το άρθρο 21 ανήκει στο κεφάλαιο IV, που επιγράφεται «Εποπτεία». Το ως άνω άρθρο προβλέπει, υπό τον τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές διαχείρισης», τα εξής:

«1. Η Κυβέρνηση ορίζει, σύμφωνα με τον νόμο, τους γενικούς σκοπούς την επίτευξη των οποίων πρέπει να επιδιώκει η [CP], μεριμνώντας για τη συμβατότητά τους με τις νομοθετικώς οριζόμενες γενικές και κλαδικές πολιτικές.

2. Η Κυβέρνηση παρακολουθεί την πορεία της επιχείρησης, προκειμένου να διασφαλίζει την ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών σε επαρκή βαθμό, τη διατήρηση της χρηματοοικονομικής της ισορροπίας και την υλοποίηση των ενδεδειγμένων πολιτικών εκσυγχρονισμού των σιδηροδρομικών μεταφορών.

[...]»

12. Το νομοθετικό διάταγμα 300/2007, της 23ης Αυγούστου 2007⁸, τροποποίησε το νομικό πλαίσιο που διέπει τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τις δημόσιες επιχειρήσεις στην Πορτογαλία. Ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 10

1. Η άσκηση των δικαιωμάτων του Δημοσίου ως μετόχου απόκειται στη γενική δημοσιονομική διεύθυνση και υπόκειται στην εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών, ο οποίος μπορεί, τηρουμένων των κατευθυντήριων γραμμών που προβλέπει το επόμενο άρθρο και κατόπιν προηγούμενης διαβούλευσης, να εξουσιοδοτεί περαιτέρω άλλο όργανο, με υπουργική απόφαση εκδιδόμενη από κοινού με τους συναρμόδιους υπουργούς.

[...]

3. Τα προβλεπόμενα στα προηγούμενα εδάφια δικαιώματα μπορούν να ασκούνται έμμεσα, από εταιρίες το κεφάλαιο των οποίων ανήκει εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο.»

13. Το άρθρο 37 του ίδιου νομοθετικού διατάγματος αφορά τη σύσταση των εταιριών και την απόκτηση ή μεταβίβαση εταιρικών μεριδίων. Το συγκεκριμένο άρθρο έχει ως εξής:

«1. [...] η απόκτηση συμμετοχών από το Δημόσιο ή άλλους κρατικούς οργανισμούς και δημόσιες επιχειρήσεις κατά τη σύσταση εταιριών και κατά την απόκτηση ή διάθεση εταιρικών μεριδίων υπόκειται στην παροχή άδειας από τον Υπουργό Οικονομικών και τους συναρμόδιους υπουργούς [...].

[...]»

8 — *Diário da República* I, αριθ. 162, της 23ης Απριλίου 2007.

14. Το νομοθετικό διάταγμα 270/2003, της 28ης Οκτωβρίου 2003⁹, θέτει τις προϋποθέσεις παροχής υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς και διαχείρισης της σιδηροδρομικής υποδομής. Ειδικότερα, το εν λόγω νομοθετικό διάταγμα ρυθμίζει τα σχετικά με τον ισοσκελισμό των λογαριασμών του διαχειριστή υποδομής ζητήματα σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 63, το οποίο έχει ως εξής:

«1. Οι λογαριασμοί του διαχειριστή υποδομής πρέπει να ισοσκελίζουν:

- a) τα έσοδα από τα τέλη χρήσης της υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανόμενων ενδεχομένως και των προκαταβολών από το Δημόσιο, προς
- b) το κόστος παροχής της δημόσιας υπηρεσίας της διαχείρισης και συντήρησης της υποδομής.

2. Με την επιφύλαξη του ενδεχόμενου μακροπρόθεσμου στόχου κάλυψης, από τους χρήστες, του κόστους υποδομής όλων των τρόπων μεταφοράς, βάσει δικαίου και αμερόληπτου διατροφικού ανταγωνισμού, ο διαχειριστής της υποδομής υποχρεούται να εξασφαλίζει την ισορροπία που προβλέπει η παράγραφος 1 χωρίς κρατική χρηματοδότηση, τηρουμένου του προβλεπόμενου στο παρόν κεφάλαιο πλαισίου χρέωσης, εφόσον η σιδηροδρομική μεταφορά μπορεί να αντιμετωπίσει τον ανταγωνισμό από τα άλλα μέσα μεταφοράς, ιδίως οσάκις υφίσταται ισοδύναμο επίπεδο ενσωμάτωσης του περιβαλλοντικού κόστους στα λοιπά μέσα μεταφοράς.

3. Προκειμένου να επιτευχθεί η προβλεπόμενη στην παράγραφο 1 ισορροπία και να αξιολογηθεί η ενδεχόμενη ανάγκη καταβολής αντισταθμιστικών αποζημιώσεων από το κράτος στη δημόσια υπηρεσία διαχείρισης της υποδομής, σκόπιμο είναι να εφαρμόζεται μέθοδος καταλογισμού που να αποδεικνύει με διαφάνεια ότι λαμβάνονται υπόψη αποκλειστικώς τα έξοδα που συνεπάγεται η δραστηριότητα της διαχείρισης, συντήρησης και διάθεσης προς χρήση της υποδομής.

[...]

7. Προς τους σκοπούς της παραγράφου 1, στοιχείο b, του παρόντος άρθρου, οι έκτακτες χρηματοπιστωτικές δαπάνες δεν λογίζονται ως κόστος της δημόσιας υπηρεσίας διαχείρισης της υποδομής.

8. Το κράτος οφείλει αντισταθμιστική αποζημίωση σε περίπτωση έκτακτων δαπανών οφειλόμενων σε φυσικές καταστροφές.»

15. Τέλος, με το νομοθετικό διάταγμα 104/97, της 29ης Απριλίου 1997¹⁰, συστάθηκε το Rede Ferroviária Nacional REFER EP (Εθνικό Σιδηροδρομικό Δίκτυο, στο εξής: REFER). Το καταστατικό του REFER έχει δημοσιευθεί στο παράρτημα I του ως άνω νομοθετικού διατάγματος. Το άρθρο 12 ορίζει, όπως προκύπτει από τον τίτλο του, το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του προαναφερθέντος καταστατικού ως εξής:

«[...]

2. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση παρακολουθεί την πορεία της επιχείρησης, προκειμένου να εξασφαλίζει τη διατήρηση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής ισορροπίας της και την εξόφληση των συμβατικώς ανειλημμένων υποχρεώσεων σχετικά με την κατασκευή, την εγκατάσταση και την ανανέωση της σιδηροδρομικής υποδομής, κατά τρόπο ώστε να μην θίγεται η εφαρμογή της ενδεδειγμένης πολιτικής εκσυγχρονισμού του σιδηροδρομικού δικτύου.»

9 — *Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 250, της 28ης Οκτωβρίου 2003.

10 — *Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 99, της 29ης Απριλίου 1997. Τροποποιήθηκε και επαναδημοσιεύτηκε με το νομοθετικό διάταγμα 141/2008, της 22ας Ιουνίου 2008 (*Diário da República* I, αριθ. 140, της 22ας Ιουλίου 2008).

III – Η διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

16. Με το έγγραφο όχλησης της 26ης Ιανουαρίου 2008, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των πορτογαλικών αρχών στο γεγονός ότι είχε αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης της εθνικής νομοθεσίας η οποία μετέφερε στην εσωτερική έννομη τάξη την πρώτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους. Οι πορτογαλικές αρχές, με την απάντηση στο προαναφερθέν έγγραφο όχλησης, επικαλέστηκαν διάφορα στοιχεία και επιχειρήματα σχετικά με τη συμβατότητα της πορτογαλικής νομοθεσίας με τις οδηγίες 91/440 και 2001/14.

17. Με έγγραφο της 9ης Οκτωβρίου 2009 η Επιτροπή απηύθυνε στις πορτογαλικές αρχές αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία διαπίστωνε ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν είχε τηρήσει, όσον αφορά τη μεταφορά της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους στην εσωτερική έννομη τάξη, τις υποχρεώσεις που υπείχε από τα άρθρα 5, παράγραφος 3, και 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14.

18. Με έγγραφο της 14ης Δεκεμβρίου 2009 οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη παρέχοντας ορισμένες διευκρινίσεις. Με έγγραφο της 24ης Ιουνίου 2010 οι πορτογαλικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή τη δημοσίευση εθνικού νομοθετήματος στο οποίο είχαν ληφθεί υπόψη οι αιτιάσεις που είχε διατυπώσει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της όσον αφορά τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως με το άρθρο 11 της οδηγίας 2001/14, του πορτογαλικού νομικού πλαισίου για τη βελτίωση της απόδοσης.

19. Η Επιτροπή, επειδή δεν έκρινε ικανοποιητική την απάντηση των πορτογαλικών αρχών, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 29 Νοεμβρίου 2010.

IV – Εξέταση της προσφυγής λόγω παράβασης

Όσον αφορά το αίτημα για αναστολή της διαδικασίας

20. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση προέβαλε, κυρίως, επιχειρήματα με τα οποία αμφισβήτησε την ύπαρξη της παράβασης που της καταλόγιζε η Επιτροπή και, επικουρικώς, ζήτησε από το Δικαστήριο να αναστείλει την έκδοση απόφασης μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2011, ημερομηνία κατά την οποία θα ετίθεντο σε ισχύ τα νομοθετικά και συμβατικής φύσης μέτρα που, κατ' αυτήν, θα ενίσχυαν τη διαχειριστική ανεξαρτησία της σιδηροδρομικής επιχείρησης έναντι του κράτους και θα τροποποιούσαν το σύστημα χρέωσης για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής.

21. Συναφώς, σκόπιμο είναι να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή είχε κατά την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας¹¹. Τα προβληθέντα από την Πορτογαλική Κυβέρνηση επιχειρήματα πρέπει επομένως να εξετασθούν σε συνάρτηση με την ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας και τα επιχειρήματα που αφορούν τη μεταγενέστερη εξέλιξη της εθνικής νομοθεσίας πρέπει να απορριφθούν.

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2002, C-173/01, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2002, σ. I-6129, σκέψη 7), και της 13ης Μαρτίου 2003, C-333/01, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2003, σ. I-2623, σκέψη 8).

Όσον αφορά την πρώτη αιτίαση, που αφορά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

22. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η πορτογαλική νομοθεσία που υποβάλλει τη CP στην εποπτεία και στην επίβλεψη μελών της κυβέρνησης είναι αντίθετη προς το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440.

23. Η Επιτροπή βασίζεται συγκεκριμένα στο γεγονός ότι, κατά την πορτογαλική νομοθεσία, το Πορτογαλικό Δημόσιο εξαρτά από κυβερνητική άδεια κάθε επιμέρους απόφαση της CP σχετικά με τη μεταβίβαση ή απόκτηση συμμετοχών στο κεφάλαιο άλλων εταιριών.

24. Λόγω της απαίτησης να έχει δοθεί κυβερνητική άδεια προκειμένου να διενεργηθούν ορισμένες πράξεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι ανεξάρτητες ή ότι έχουν αυτοτέλεια έναντι του Δημοσίου. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν να διαχειρίζονται ελεύθερα τις δραστηριότητές τους, όπως επιτάσσει το δίκαιο της Ένωσης.

25. Πράγματι, από το εν λόγω άρθρο προκύπτει σαφώς ότι το κράτος δεν πρέπει να ασκεί επιρροή στις επιμέρους αποφάσεις μεταβίβασης και απόκτησης στοιχείων ενεργητικού. Μολονότι το ίδιο άρθρο προβλέπει ότι οι αποφάσεις αυτές πρέπει να λαμβάνονται στο πλαίσιο των κατευθυντήριων γραμμών γενικής πολιτικής που καθορίζει το κράτος, οι ως άνω κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν παρά να ορίζουν απλώς τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στις αποφάσεις.

26. Η Επιτροπή θεωρεί ακόμη ότι η παρέμβαση της κυβέρνησης στη διαχείριση της CP βαίνει πέραν της απλής άσκησης των δικαιωμάτων ενός μετόχου, λόγω του ότι το κράτος-μέτοχος παρεμβαίνει μέσω του ελέγχου που ασκούν οι Υπουργοί Οικονομίας και Μεταφορών, βάσει αυτοτελούς πλέγματος διατάξεων, το οποίο εφαρμόζεται στο σύνολο του δημόσιου τομέα.

27. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση αμφισβητεί τα συμπεράσματα της Επιτροπής, υποστηρίζοντας ότι η απαίτηση της υπουργικής άδειας για την απόκτηση ή τη μεταβίβαση εταιρικών μεριδίων ισχύει για όλες τις κατηγορίες δημόσιων επιχειρήσεων. Η απαίτηση αυτή συνδέεται με τον ρόλο του Δημοσίου ως κατόχου του μετοχικού κεφαλαίου. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η σχετική με την απόκτηση ή τη μεταβίβαση εταιρικών μεριδίων διαβούλευση λαμβάνει χώρα εντός των οργάνων της εταιρίας, οπότε διασφαλίζεται η αυτοτελής διαχείριση της σιδηροδρομικής επιχείρησης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440.

2. Εξέταση της πρώτης αιτίασης

28. Παρατηρείται ευθύς εξαρχής ότι οι οδηγίες 91/440 και 2001/14, που ανήκουν στην πρώτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους, δεν επιβάλλουν την ιδιωτικοποίηση των σιδηροδρόμων. Αντιθέτως, το άρθρο 3 της οδηγίας 91/440 ορίζει τη «σιδηροδρομική επιχείρηση» ως «κάθε ιδιωτική ή δημόσια επιχείρηση». Συνεπώς, ο κατεστημένος φορέας εκμετάλλευσης του σιδηροδρομικού τομέα μπορεί να εξακολουθήσει να έχει δημόσιο χαρακτήρα. Εντούτοις, το τμήμα II της οδηγίας 91/440, υπό τον τίτλο «Διαχειριστική ανεξαρτησία», ορίζει στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ότι «οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν ανεξάρτητο καθεστώς σύμφωνα με το οποίο θα τηρούν, ιδίως, στοιχεία ενεργητικού, προϋπολογισμούς και λογαριασμούς που είναι χωριστοί από εκείνους του κράτους».

29. Διαπιστώνεται επίσης ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία κατάργησε, κατόπιν προτάσεως νόμου η οποία δεν είχε ακόμη ψηφισθεί κατά τη λήξη της ταχθείσας από την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, την προϋπόθεση της προηγούμενης χορήγησης άδειας. Εντούτοις, λαμβανομένης υπόψη της ημερομηνίας βάσει της οποίας πρέπει να εξετασθεί το ζήτημα αν συντρέχει παράβαση, η συγκεκριμένη νομοθετική τροποποίηση δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω.

30. Η Επιτροπή προσάπτει, κατ' ουσία, στην Πορτογαλική Δημοκρατία ότι το νομικό πλαίσιο που έχει θεσπίσει εξαρτά από προηγούμενη άδεια του Υπουργού Μεταφορών κάθε απόκτηση ή μεταβίβαση στοιχείων ενεργητικού από τον κατεστημένο φορέα, ο οποίος έχει διατηρήσει εξ ολοκλήρου τον δημόσιο χαρακτήρα του, όπως προκύπτει από το άρθρο 37, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 300/2007. Λόγω της προαναφερθείσας άδειας που πρέπει να έχουν λάβει οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις προκειμένου να διενεργήσουν ορισμένες πράξεις, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν ούτε ανεξάρτητες ούτε αυτοτελείς έναντι του Δημοσίου και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να αναπτύσσουν ελεύθερα τις δραστηριότητές τους.

31. Κρίσιμη διάταξη εν προκειμένω είναι το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440, κατά το οποίο οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι ελεύθερες ιδίως να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό, τα στοιχεία ενεργητικού και τις ίδιες αγορές. Η Επιτροπή θεωρεί ότι από τη συγκεκριμένη διάταξη προκύπτει σαφώς ότι το Δημόσιο δεν επιτρέπεται να ασκεί επιρροή στις επιμέρους αποφάσεις διάθεσης ή απόκτησης στοιχείων ενεργητικού. Η άποψη αυτή με βρίσκει σύμφωνο.

32. Εξάλλου, υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορεί η διατύπωση της τρίτης αιτιολογικής σκέψης της οδηγίας 91/440, καθώς και της όγδοης αιτιολογικής σκέψης της οδηγίας 2001/12, η οποία τροποποίησε την οδηγία 91/440. Οι προαναφερθείσες αιτιολογικές σκέψεις κατοχυρώνουν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη να διασφαλίζονται η ανεξαρτησία των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων έναντι του κράτους και η ελεύθερη διαχείριση των δραστηριοτήτων τους.

33. Παρότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές της γενικής πολιτικής, εντούτοις το κράτος δεν μπορεί, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διαχειριστικής ανεξαρτησίας, να ασκεί επιρροή στις επιμέρους αποφάσεις απόκτησης ή διάθεσης στοιχείων ενεργητικού.

34. Επιπλέον, η πορτογαλική νομοθεσία, εξαρτώντας κάθε επιμέρους απόφαση απόκτησης ή διάθεσης συμμετοχών στο κεφάλαιο από την άδεια της κυβέρνησης, υποβάλλει τη σιδηροδρομική επιχείρηση σε εξωτερικό έλεγχο πολιτικής φύσης, ο οποίος ουδόλως ανταποκρίνεται στους τρόπους και στα μέσα δράσης και ελέγχου που διαθέτουν οι μέτοχοι των συνήθων ανώνυμων εταιριών. Κατά συνέπεια, το Πορτογαλικό Δημόσιο έχει διατηρήσει ουσιώδη ρόλο στις εσωτερικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, ο οποίος δεν είναι συμβατός με την ελευθερία που αναγνωρίζεται στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τα στοιχεία ενεργητικού¹².

35. Επομένως, η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση, που αφορά παράβαση των άρθρων 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

36. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα άρθρα 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θέτουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις, ώστε οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής να είναι ισοσκελισμένοι. Εν προκειμένω, θεωρεί ότι στην Πορτογαλία τα έσοδα από τα τέλη χρήσης της υποδομής, την κρατική χρηματοδότηση και τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες δεν αρκούν για τον ισοσκελισμό των λογαριασμών του διαχειριστή της υποδομής, δηλαδή του REFER.

12 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010, C-171/08, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2010, σ. I-6817, και συγκεκριμένα σκέψεις 60 επ.).

37. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, παρά τις διατάξεις του πορτογαλικού δικαίου που επιβάλλουν στο Πορτογαλικό Δημόσιο την υποχρέωση να παρακολουθεί την πορεία της επιχείρησης που διαχειρίζεται την υποδομή, προκειμένου να διασφαλίζεται η χρηματοοικονομική ισορροπία της, καθώς και την υποχρέωση να παρακολουθεί την πορεία της οικονομικής κατάστασης του διαχειριστή της υποδομής, η κατάσταση του αρνητικού ισοζυγίου του διαχειριστή της υποδομής δεν έχει βελτιωθεί.

38. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση επιβεβαιώνει ότι έχει αναλάβει την υποχρέωση να καθορίζει, μέσω πολυετούς συμβατικής δέσμευσης, από κοινού με τον διαχειριστή της υποδομής, δηλαδή το REFER, αφενός το επίπεδο της παρεχόμενης δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα της διαχείρισης της υποδομής και αφετέρου το ύψος της αντίστοιχης αντισταθμιστικής αποζημίωσης. Είναι επομένως δυνατό να επιτευχθεί ο ισοσκελισμός των λογαριασμών της επιχείρησης σε συγκεκριμένα επίπεδα οργανωτικής και τεχνικής ποιότητας, ενώ οι δημόσιες αρχές δεσμεύονται να διαθέτουν ποσά ανάλογα αφενός του όγκου των απαιτούμενων επενδύσεων και αφετέρου της φύσης της δημόσιας υπηρεσίας.

39. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι κατά τη σύναψη με τη CP και το REFER των συμβάσεων σχετικά με την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, προβλέπεται ότι λαμβάνονται υπόψη, πρώτον, ο σαφής προσδιορισμός των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, δεύτερον, η ανάγκη εξορθολογισμού/μείωσης του κόστους εκμετάλλευσης και, τρίτον, η απαραίτητη, βαθμιαία και προοδευτική σύγκλιση της οικείας δημόσιας υπηρεσίας και της σχετικής με αυτή δημόσιας αντισταθμιστικής αποζημίωσης.

40. Τέλος, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι έχει κινήσει διαδικασία που θα καταλήξει στη λήψη νομοθετικών μέτρων, σκοπός των οποίων θα είναι, αφενός, η ενίσχυση της διαχειριστικής ανεξαρτησίας της σιδηροδρομικής επιχείρησης έναντι του Δημοσίου και, αφετέρου, η προώθηση της ισορροπίας των λογαριασμών του διαχειριστή της υποδομής μέσω της λήψης των ενδεδειγμένων μέτρων, ιδίως μέσω της τροποποίησης του συστήματος χρέωσης για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής και του καθορισμού, κατόπιν σύμβασης με το REFER, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που σχετίζονται με την κατασκευή, τη συντήρηση και τη χρηματοδότηση της υποδομής.

2. Εξέταση της δεύτερης αιτίας

41. Από τις εξηγήσεις που παρέσχε η Πορτογαλική Κυβέρνηση σχετικά με τη δεύτερη αιτία, πράγμα που έγινε κατά την εκπνοή της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, προκύπτει σαφώς –όπως άλλωστε δεν αμφισβητεί η εν λόγω κυβέρνηση– ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν είχε λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή της με τις υποχρεώσεις που προβλέπουν τα άρθρα 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14, τα οποία επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θέτουν τις αναγκαίες προϋποθέσεις, ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής θα είναι ισοσκελισμένοι. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι το Δικαστήριο είναι σε θέση να διαπιστώσει την ύπαρξη της παράβασης, χωρίς να χρειάζεται να προβεί σε διεξοδικότερες αναλύσεις.

42. Επομένως, η δεύτερη αιτία της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

V – Επί των δικαστικών εξόδων

43. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

44. Δεδομένου ότι η Επιτροπή έχει ζητήσει την καταδίκη της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στα δικαστικά έξοδα, το αίτημα αυτό θα πρέπει να γίνει δεκτό, αν η προσφυγή λόγω παράβασης γίνει δεκτή στο σύνολό της.

VI – Πρόταση

45. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση με το ακόλουθο διατακτικό:

- «1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από
- την οδηγία 91/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, όσον αφορά το άρθρο 5, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, στον βαθμό που εξαρτά από κυβερνητική άδεια κάθε επιμέρους απόφαση απόκτησης ή μεταβίβασης από τη δημόσια σιδηροδρομική επιχείρηση CP Comboios de Portugal ΕΡΕ συμμετοχών στο κεφάλαιο άλλων εταιριών, και
 - την οδηγία 91/440, όσον αφορά το άρθρο 7, παράγραφος 3, και από την οδηγία 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 σιδηροδρομικής υποδομής, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 1, στον βαθμό που δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα, προκειμένου να συμμορφωθεί με την υποχρέωση να θέσει τις αναγκαίες προϋποθέσεις, ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής θα είναι ισοσκελισμένοι.
- 2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»