



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 9ης Σεπτεμβρίου 2021 *

«Προδικαστική παραπομπή – Σιδηροδρομικές μεταφορές – Οδηγία 2012/34/ΕΕ – Άρθρα 32 και 56 – Χρέωση για τη χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής – Ανεξαρτησία του διαχειριστή της υποδομής – Καθήκοντα του ρυθμιστικού φορέα – Έννοια της “βέλτιστης ανταγωνιστικότητας των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών” – Αποκλειστικό δικαίωμα σε ένα τμήμα της σιδηροδρομικής αγοράς – Φορέας δημόσιας υπηρεσίας»

Στην υπόθεση C-144/20,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το *administratīvā rajona tiesa* (διοικητικό πρωτοδικείο, Λεττονία) με απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 27 Μαρτίου 2020, στο πλαίσιο της δίκης

AS «LatRailNet»,

VAS «Latvijas dzelzceļš»

κατά

Valsts dzelzceļa administrācija,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους E. Regan, πρόεδρο τμήματος, M. Pešič, E. Juhász (εισηγητή), K. Λυκούργο και I. Jarukaitis, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η VAS «Latvijas dzelzceļš», εκπροσωπούμενη από την D. Driče, advokāte,

* Γλώσσα διαδικασίας: η λεττονική.

- η Valsts dzelzceļa administrācija, εκπροσωπούμενη από τους J. Zālītis, J. Zicāns και J. Iesalnieks,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον F. Scalfani, avvocato dello Stato,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τους I. Naglis και W. Mölls, καθώς και από την C. Vrignon, στη συνέχεια από την C. Vrignon,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 25ης Μαρτίου 2021,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 1, και του άρθρου 56, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ 2012, L 343, σ. 32).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ, αφενός, AS «LatRailNet» και VAS «Latvijas dzelzceļš» (στο εξής: LD) και, αφετέρου, Valsts dzelzceļa administrācija (εθνικής διοικήσεως σιδηροδρόμων, Λεττονία) σχετικά με την αμφισβήτηση δύο πράξεων που εξέδωσε η τελευταία, αντιστοίχως, στις 27 Ιουνίου 2018 και στις 7 Νοεμβρίου 2018.

Το νομικό πλαίσιο

Η οδηγία 2012/34

- 3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 19 και 76 της οδηγίας 2012/34 έχουν ως εξής:
 - «(19) Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές [και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1)], επιτρέπει στα κράτη μέλη και τις τοπικές αρχές να αναθέτουν συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες, ενδέχεται να προβλέπουν αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών μεταφορών. Είναι, επομένως, αναγκαίο να εξασφαλισθεί η συνοχή μεταξύ των διατάξεων του εν λόγω κανονισμού και της αρχής του ανοίγματος της παροχής υπηρεσιών διεθνών μεταφορών επιβατών στον ανταγωνισμό.

[...]

(76) Η αποτελεσματική διαχείριση και η δίκαιη και χωρίς διακρίσεις χρησιμοποίηση της σιδηροδρομικής υποδομής, απαιτούν την σύσταση ρυθμιστικού φορέα, ο οποίος θα εποπτεύει την εφαρμογή των κανόνων που περιλαμβάνει η παρούσα οδηγία και θα ενεργεί ως δεύτερη βαθμίδα προσφυγής, με την επιφύλαξη της δυνατότητας δικαστικής προσφυγής. Ο εν λόγω ρυθμιστικός φορέας θα πρέπει να είναι σε θέση να ενδυναμώσει τις αιτήσεις παροχής πληροφοριών και τις αποφάσεις του μέσω κατάλληλων κυρώσεων.»

- 4 Το άρθρο 4 της οδηγίας 2012/34 επιγράφεται «Ανεξαρτησία των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών υποδομών» και προβλέπει στην παράγραφο 2 τα εξής:

«Ο διαχειριστής της υποδομής, τηρώντας το πλαίσιο και τους συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης τελών και κατανομής, τους οποίους θεσπίζουν τα κράτη μέλη, είναι υπεύθυνος για τη δική του διαχείριση, διοίκηση και εσωτερικό έλεγχο.»

- 5 Το άρθρο 7 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Ανεξαρτησία βασικών καθηκόντων των διαχειριστών υποδομής», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι τα βασικά καθήκοντα, τα οποία είναι καθοριστικά για μια 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 βασικά καθήκοντα είναι:

α) λήψη αποφάσεων για την κατανομή των σιδηροδρομικών δρομολογίων, συμπεριλαμβανομένων του καθορισμού και της αξιολόγησης της διαθεσιμότητας και της κατανομής μεμονωμένων σιδηροδρομικών δρομολογίων και

β) λήψη αποφάσεων για τη χρέωση χρήσης υποδομής, συμπεριλαμβανομένων του καθορισμού και της είσπραξης των τελών, με την επιφύλαξη του άρθρου 29 παράγραφος 1.

Τα κράτη μέλη μπορούν πάντως να αναθέτουν σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ή σε οποιοδήποτε άλλο φορέα, την ευθύνη συμμετοχής στην ανάπτυξη της σιδηροδρομικής υποδομής, για παράδειγμα μέσω επενδύσεων, συντήρησης και χρηματοδότησης.

[...]»

- 6 Το τμήμα 2 του κεφαλαίου IV της οδηγίας 2012/34, το οποίο φέρει τον τίτλο «Τέλη υποδομής και υπηρεσιών», περιλαμβάνει τα άρθρα 29 έως 37 της οδηγίας αυτής.

- 7 Το άρθρο 29 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Τέλη υποδομής και υπηρεσιών», ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη καθιερώνουν πλαίσιο χρέωσης σεβόμενα την προϋπόθεση διαχειριστικής ανεξαρτησίας που αναφέρεται στο άρθρο 4.

Υπό την επιφύλαξη της εν λόγω προϋποθέσεως, τα κράτη μέλη καθορίζουν επίσης συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης ή αναθέτουν την αρμοδιότητα αυτή στο διαχειριστή υποδομής.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η δήλωση δικτύου περιλαμβάνει το πλαίσιο και τους κανόνες χρέωσης ή αναφέρει ισότοπο στον οποίο δημοσιεύονται το πλαίσιο και οι κανόνες χρέωσης.

Ο διαχειριστής υποδομής καθορίζει και εισπράττει το τέλος χρήσης της υποδομής σύμφωνα με το πλαίσιο και τους κανόνες χρέωσης που έχουν καθιερωθεί.

Με την επιφύλαξη της ανεξάρτητης διαχείρισης που προβλέπεται στο άρθρο 4 και υπό την προϋπόθεση ότι το δικαίωμα αυτό έχει εκχωρηθεί άμεσα δυνάμει του συνταγματικού δικαίου πριν [από τις] 15 Δεκεμβρίου 2010, το εθνικό κοινοβούλιο δύναται να ελέγξει και, κατά περίπτωση, να επανεξετάσει το επίπεδο χρέωσης που έχει καθορίσει ο διαχειριστής υποδομής. Οποιαδήποτε τέτοια επανεξέταση διασφαλίζει ότι η χρέωση συμμορφώνεται προς την παρούσα οδηγία και το επίπεδο και τους κανόνες χρέωσης που έχουν καθιερωθεί.

2. Εκτός από τις περιπτώσεις ειδικών ρυθμίσεων δυνάμει του άρθρου 32 παράγραφος 3, οι διαχειριστές υποδομής εξασφαλίζουν ότι το χρησιμοποιούμενο σύστημα χρέωσης βασίζεται στις ίδιες αρχές για το σύνολο του δικτύου τους.

[...]

- 8 Το άρθρο 31 της ίδιας οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Αρχές χρέωσης», προβλέπει στην παράγραφο 5, δεύτερο εδάφιο, τα ακόλουθα:

«Βάσει της πείρας των διαχειριστών υποδομής, των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, των ρυθμιστικών φορέων και των αρμόδιων αρχών, και αναγνωρίζοντας τα υπάρχοντα συστήματα διαφοροποίησης ανάλογα με τον θόρυβο, η Επιτροπή θεσπίζει εκτελεστικά μέτρα με τα οποία καθορίζονται οι ακολουθητέες διαδικαστικές λεπτομέρειες για την επιβολή της χρέωσης του κόστους των επιπτώσεων του θορύβου, συμπεριλαμβανομένης της διάρκειας επιβολής, και καθίσταται δυνατή η διαφοροποίηση των τελών χρήσης υποδομής ώστε να λαμβάνονται υπόψη, κατά περίπτωση, η ευαισθησία της περιοχής που επηρεάζεται, ιδίως όσον αφορά το μέγεθος του πληθυσμού που επηρεάζεται, και η σύσταση του συρμού που έχει επιπτώσεις στη στάθμη των εκπομπών θορύβου. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης στην οποία παραπέμπει το άρθρο 62 παράγραφος 3. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις δεν έχουν ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, ούτε θίγουν τη συνολική ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα.»

- 9 Το άρθρο 32 της οδηγίας 2012/34, τιτλοφορούμενο «Εξαιρέσεις από τις αρχές χρέωσης», ορίζει στην παράγραφο 1 και στην παράγραφο 4, τέταρτο εδάφιο, τα εξής:

«1. Ένα κράτος μέλος, προκειμένου να εξασφαλίσει την πλήρη ανάκτηση του κόστους που προκύπτει για τον διαχειριστή υποδομής, δύναται, εφόσον η αγορά μπορεί να το ανεχθεί, να εισπράττει υψηλότερα τέλη με βάση αποτελεσματικές, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις αρχές, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών. [Το] σύστημα χρέωσης πρέπει να [λαμβάνει υπόψη τις] αυξήσεις της παραγωγικότητας που επιτυγχάνουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

Οι χρεώσεις δεν πρέπει, ωστόσο, να είναι τόσο υψηλές ώστε να αποκλείονται από τη χρήση της υποδομής τομείς της αγοράς οι οποίοι μπορούν να καταβάλλουν τουλάχιστον τη δαπάνη που προκύπτει άμεσα, λόγω της εκμετάλλευσης των υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών, συν ένα ποσοστό απόδοσης που μπορεί να ανεχθεί η αγορά.

Πριν από την έγκριση της επιβολής προσαυξήσεων, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι διαχειριστές υποδομής αξιολογούν τη σκοπιμότητά τους για συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς, λαμβάνοντας υπόψη τουλάχιστον τα ζεύγη που περιλαμβάνονται στο σημείο 1 του παραρτήματος VI και διατηρώντας τα σημαντικά από αυτά. Ο κατάλογος των τμημάτων της αγοράς που καταρτίζουν οι διαχειριστές υποδομής περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής τρία στοιχεία: εμπορευματικές μεταφορές, επιβατικά δρομολόγια εντός του πλαισίου συμβάσεως δημόσιας υπηρεσίας και λοιπά επιβατικά δρομολόγια.

Οι διαχειριστές υποδομής δύνανται να προβούν σε περαιτέρω διάκριση των τμημάτων της αγοράς σύμφωνα με τα εμπορεύματα ή τους επιβάτες που μεταφέρονται.

Καθορίζονται επίσης τα τμήματα της αγοράς στα οποία οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δεν δραστηριοποιούνται προς το παρόν αλλά ενδέχεται να παράσχουν υπηρεσίες κατά την περίοδο ισχύος του συστήματος χρέωσης. Ο διαχειριστής υποδομής δεν επιβάλλει προσαύξηση στο σύστημα χρέωσης για τα εν λόγω τμήματα της αγοράς.

Ο κατάλογος των τμημάτων της αγοράς δημοσιεύεται στη δήλωση δικτύου και επανεξετάζεται τουλάχιστον κάθε πέντε έτη. Ο ρυθμιστικός φορέας του άρθρου 55 ελέγχει τον εν λόγω κατάλογο σύμφωνα με το ως άνω άρθρο 56.

[...]

4. [...]

Πριν 16 Ιουνίου 2015 και κατόπιν αξιολόγησης του αντικτύπου, η Επιτροπή θεσπίζει μέτρα με τα οποία καθορίζονται οι ακολουθητέες διαδικαστικές λεπτομέρειες στην εφαρμογή της διαφοροποίησης του τέλους υποδομής σύμφωνα με χρονοδιάγραμμα που θα παρακολουθεί το σχέδιο εξάπλωσης [του ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας (ERTMS)] στην Ευρώπη το οποίο καθιερώνεται δυνάμει της απόφασης 2009/561/ΕΚ [της Επιτροπής, της 22ας Ιουλίου 2009, για τροποποίηση της απόφασης αριθ. 2006/679/ΕΚ όσον αφορά την εφαρμογή των τεχνικών προδιαγραφών διαλειτουργικότητας για το υποσύστημα έλεγχος-χειρισμός και σηματοδότηση του διευρωπαϊκού συμβατικού σιδηροδρομικού συστήματος (ΕΕ 2009, L 194, σ. 60)], και με τα οποία εξασφαλίζεται ότι δεν ανακύπτει συνολική τροποποίηση των εσόδων του διαχειριστή της υποδομής. Αυτά τα εκτελεστικά μέτρα προσαρμόζουν τις διαδικαστικές λεπτομέρειες της εφαρμοστέας διαφοροποίησης σε τρένα που εξυπηρετούν τοπικές και περιφερειακές μεταφορές χρησιμοποιώντας περιορισμένο τμήμα των σιδηροδρομικών διαδρόμων που προσδιορίζονται στην απόφαση 2009/561/ΕΚ. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης στην οποία παραπέμπει το άρθρο 62 παράγραφος 3. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις δεν έχουν ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων ούτε θίγουν τη συνολική ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα.»

10 Το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρμοδιότητες του ρυθμιστικού φορέα», προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 46 παράγραφος 6, ένας αιτών έχει το δικαίωμα άσκησης προσφυγής στον ρυθμιστικό φορέα, εάν πιστεύει ότι δεν έχει υποστεί δίκαιη μεταχείριση, ότι έχει υποστεί διακρίσεις ή ότι έχει με άλλο τρόπο αδικηθεί, ιδιαίτερα κατά αποφάσεων του διαχειριστή υποδομής ή, κατά περίπτωση της σιδηροδρομικής επιχείρησης ή του φορέα εκμετάλλευσης εγκατάστασης για την παροχή υπηρεσιών, σχετικά με:

- α) τη δήλωση δικτύου στην προσωρινή και τελική της μορφή·
- β) τα κριτήρια που καθορίζονται σε αυτή·
- γ) τη διαδικασία κατανομής και το αποτέλεσμα της·
- δ) το σύστημα χρέωσης·
- ε) το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών χρήσης υποδομής των οποίων η καταβολή απαιτείται ή μπορεί να απαιτείται·
- στ) τις ρυθμίσεις για την πρόσβαση σύμφωνα με τα άρθρα 10 έως 13·
- ζ) την πρόσβαση και τη χρέωση για υπηρεσίες σύμφωνα με το άρθρο 13.

2. Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων των εθνικών αρχών ανταγωνισμού, για τη διασφάλιση του ανταγωνισμού στις αγορές υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών ο ρυθμιστικός φορέας έχει εξουσία παρακολούθησης της κατάστασης του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών μεταφορών και συγκεκριμένα ελέγχει την εφαρμογή των στοιχείων α) έως ζ) της παραγράφου 1 με δική του πρωτοβουλία και με στόχο την πρόληψη των διακρίσεων κατά των αιτούντων. Ελέγχει, ιδίως, εάν η δήλωση δικτύου περιλαμβάνει ρήτρες που εισάγουν διακρίσεις ή παρέχει διακριτική ευχέρεια στον διαχειριστή υποδομής που είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθεί για την εισαγωγή διακρίσεων κατά των αιτούντων.

[...]

6. Ο ρυθμιστικός φορέας εξασφαλίζει ότι τα τέλη που επιβάλλονται από τον διαχειριστή υποδομής είναι σύμφωνα με το τμήμα 2 του κεφαλαίου IV και δεν εισάγουν διακρίσεις. Διαπραγματεύσεις μεταξύ αιτούντων και διαχειριστή υποδομής σχετικά με το ύψος των τελών υποδομής επιτρέπονται μόνο εφόσον πραγματοποιούνται υπό την επίβλεψη του ρυθμιστικού φορέα. Ο ρυθμιστικός φορέας παρεμβαίνει εάν οι διαπραγματεύσεις είναι πιθανό να αντίκεινται στις απαιτήσεις του παρόντος κεφαλαίου.

[...]»

Ο κανονισμός 1370/2007

- 11 Το άρθρο 2 του κανονισμού 1370/2007, με τίτλο «Ορισμοί», έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[...]

ε) “υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας”: η απαίτηση που προσδιορίζεται ή καθορίζεται από μια αρμόδια αρχή, προκειμένου να εξασφαλίζονται δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών προς το κοινό συμφέρον, τις οποίες δεν θα αναλάμβανε ένας φορέας που μεριμνά περί των ιδίων εμπορικών συμφερόντων ή τουλάχιστον δεν θα τις αναλάμβανε στην ίδια έκταση ή υπό τις αυτές προϋποθέσεις χωρίς αμοιβή·

στ) “αποκλειστικό δικαίωμα”: δικαίωμα που δίνει τη δυνατότητα σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας να εκμεταλλεύεται ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών σε δεδομένη γραμμή, δίκτυο ή περιοχή, αποκλεισμένου κάθε άλλου τέτοιου φορέα·

[...]».

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 12 Στις 30 Ιουνίου 2017 η LatRailNet, υπό την ιδιότητα της οντότητας η οποία είναι επιφορτισμένη με την άσκηση των ουσιωδών καθηκόντων του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής, κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, ενέκρινε το σύστημα χρέωσης του τμήματος της αγοράς των υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών οι οποίες παρέχονται στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, εφαρμόζοντας συναφώς ένα κριτήριο τιμής ίσης με 1, που συνιστά τη μέγιστη δυνατή προσαύξηση, ενώ το κριτήριο για τα λοιπά τμήματα καθοριζόταν κατόπιν σχετικήςπραγματογνωμοσύνης.
- 13 Στις 27 Ιουνίου 2018 η εθνική διοίκηση σιδηροδρόμων, ως ρυθμιστικός φορέας, κατά την έννοια του άρθρου 55 της οδηγίας 2012/34, εξέδωσε απόφαση με την οποία επέβαλε στη LatRailNet να τροποποιήσει το σύστημα χρέωσης που ίσχυε για τις υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας (στο εξής: πρώτη επίδικη απόφαση).
- 14 Ως αιτιολογία για την απόφαση αυτή μνημονεύεται το γεγονός ότι η οδηγία 2012/34 προβλέπει ότι οι προσαυξήσεις εφαρμόζονται μόνον όταν οι συνθήκες της αγοράς το επιτρέπουν και σύμφωνα με τον κανόνα κατά τον οποίο τα τέλη χρήσης της υποδομής δεν πρέπει να εμποδίζουν τη χρησιμοποίηση των δημόσιων σιδηροδρομικών υποδομών για τμήματα αγοράς ικανά να καλύπτουν τουλάχιστον το άμεσο κόστος. Κατά την εθνική διοίκηση σιδηροδρόμων, τούτο συνεπάγεται ότι η εφαρμογή της προσαυξήσεως και ο προσδιορισμός του ποσού της πρέπει να αποτελούν το αντικείμενο εκτιμήσεως της ανταγωνιστικότητας και της απόδοσης του εκάστοτε τμήματος της αγοράς.
- 15 Το διατακτικό της πρώτης επίδικης αποφάσεως αναφέρει ότι το σύστημα χρέωσης έπρεπε να προσδιορίζει τα κριτήρια εκτιμήσεως των προσαυξήσεων που θα ίσχυαν στο τμήμα της αγοράς υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αποκλεισμένων των εξόδων που προβλέπονται στον κρατικό προϋπολογισμό ή στους προϋπολογισμούς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης τα οποία οι μεταφορείς επιβατών δεν είναι σε θέση να καλύπτουν με τα δικά τους έσοδα από τη μεταφορά.

- 16 Στις 26 Ιουλίου 2018 η LatRailNet προσέφυγε ενώπιον του administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου, Λεττονία), ζητώντας την ακύρωση της ως άνω αποφάσεως.
- 17 Προς στήριξη της προσφυγής αυτής, η LatRailNet υποστήριξε ότι η εθνική διοίκηση σιδηροδρόμων είχε ενεργήσει καθ' υπέρβαση των εξουσιών της ως ρυθμιστικού φορέα, καθόσον επέβαλε τροποποίηση του συστήματος χρέωσης και προσδιόρισε το συγκεκριμένο περιεχόμενο της τροποποίησης, ενώ τέτοια αρμοδιότητα έχει μόνον η οντότητα που είναι επιφορτισμένη να ασκεί τα ουσιώδη καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής.
- 18 Στις 21 Αυγούστου 2018 η LatRailNet τροποποίησε το σύστημα χρέωσης, προβλέποντας ότι, στο τμήμα των υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, το ποσοστό προσαυξήσεως θα καθοριζόταν επίσης κατόπιν πραγματογνωμοσύνης.
- 19 Στις 20 Σεπτεμβρίου 2018 η LD, ως διαχειριστής της υποδομής, προσέφυγε ενώπιον της εθνικής διοίκησης σιδηροδρόμων αμφισβητώντας τις τροποποιήσεις του συστήματος χρέωσης· η διοίκηση αυτή απέρριψε την προσφυγή με απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018 (στο εξής: δεύτερη επίδικη απόφαση).
- 20 Η LD άσκησε ένδικη προσφυγή ενώπιον του administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου) κατά της δεύτερης επίδικης αποφάσεως· το δικαστήριο αυτό αποφάσισε τη συνεκδίκαση της προσφυγής ακυρώσεως κατά της πρώτης επίδικης αποφάσεως και εκείνης κατά της δεύτερης επίδικης αποφάσεως.
- 21 Η LD υποστήριξε κατ' ουσίαν ότι η εθνική διοίκηση σιδηροδρόμων, ως ρυθμιστικός φορέας, δεν είχε αρμοδιότητα να τροποποιήσει το σύστημα χρέωσης, καθόσον η αρμοδιότητά της προϋποθέτει την ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως σε σχέση με το σύστημα χρέωσης.
- 22 Δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεδομένου ότι στην εμπλεκόμενη σιδηροδρομική εταιρία έχει χορηγηθεί το αποκλειστικό δικαίωμα να παρέχει υπηρεσίες δημόσιων μεταφορών στις υπεραστικές σιδηροδρομικές γραμμές μέχρι τις 30 Ιουνίου 2031 και δεδομένου ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, που έχει ως σκοπό την εξασφάλιση της βέλτιστης ανταγωνιστικότητας, δεν προορίζεται να έχει εφαρμογή σε τμήματα αγοράς στα οποία δεν υπάρχει ανταγωνισμός.
- 23 Το administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο) υπογραμμίζει ότι το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 προβλέπει ότι ο ρυθμιστικός φορέας ενεργεί με δική του πρωτοβουλία, προκειμένου να αποτρέπει κάθε δυσμενή διάκριση μεταξύ αιτούντων, πράγμα το οποίο εξάλλου έχει επιβεβαιωθεί, όπως προβάλλεται, από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.
- 24 Περαιτέρω, τα άρθρα 4 και 7 της οδηγίας αυτής κατοχυρώνουν την ανεξαρτησία του διαχειριστή υποδομής και τα βασικά καθήκοντά του, πράγμα το οποίο οδήγησε το Δικαστήριο να κρίνει ότι ο διαχειριστής αυτός πρέπει να έχει ορισμένη ευχέρεια τουλάχιστον για τη λήψη αποφάσεων που προϋποθέτουν επιλογές και εκτιμήσεις σχετικά με τους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη για τον ως άνω υπολογισμό.
- 25 Το administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο) σημειώνει επίσης ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 προβλέπει ότι η εφαρμογή των προσαυξήσεων για συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς πρέπει να εκτιμάται, ιδίως, λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών τους για τμήμα της αγοράς υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας και, συνεπώς, λαμβανομένης υπόψη της ανταγωνιστικότητας στο

τμήμα αυτό. Επιπλέον, μολονότι η αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας αυτής αναφέρεται στα τμήματα της αγοράς υπηρεσιών που παρέχονται βάσει συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, η εν λόγω οδηγία δεν προβλέπει εξαίρεση από την εκτίμηση της ανταγωνιστικότητας για αυτό το τμήμα της αγοράς.

- 26 Το ως άνω δικαστήριο εκτιμά ότι, δυνάμει του άρθρου 32, παράγραφος 1, και του άρθρου 56, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34, ο ρυθμιστικός φορέας δεν μπορεί να ενεργεί με δική του πρωτοβουλία παρά μόνον προς αποτροπή κάθε ενδεχόμενης δυσμενούς διακρίσεως έναντι των αιτούντων και ότι, όταν καθορίζει το ποσό των προσαυξήσεων για το τμήμα της αγοράς υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, πρέπει να εξετάζει ιδίως την ανταγωνιστικότητα του τμήματος αυτού.
- 27 Εντούτοις, το ως άνω δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία αυτή.
- 28 Υπό τις συνθήκες αυτές, το *administratīvā rajona tiesa* (διοικητικό πρωτοδικείο) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Έχει το άρθρο 56, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34 την έννοια ότι αναγνωρίζει στον ρυθμιστικό φορέα την εξουσία να εκδώσει, με δική του πρωτοβουλία, απόφαση επιβάλλουσα στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 να επιφέρει συγκεκριμένες τροποποιήσεις σε διατάξεις σχετικές με τον υπολογισμό των τελών χρήσης υποδομής (σύστημα χρέωσης) οι οποίες δεν εμπεριέχουν δυσμενή διάκριση σε βάρος των αιτούντων;
- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα, έχει ο ρυθμιστικός φορέας την εξουσία να καθορίσει, μέσω της απόφασης αυτής, τους όρους που πρέπει να προβλέπουν οι εν λόγω τροποποιήσεις, για παράδειγμα, επιβάλλοντας την υποχρέωση εξαίρεσης από τα κριτήρια για τον καθορισμό των τελών χρήσης υποδομής τις ήδη προγραμματισμένες δαπάνες που καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από τους προϋπολογισμούς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης τις οποίες οι μεταφορείς επιβατών δεν μπορούν να καλύψουν με τα προερχόμενα από τη μεταφορά έσοδα;
- 3) Έχει το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 την έννοια ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη με την εν λόγω παράγραφο να εξασφαλίζουν βέλτιστη ανταγωνιστικότητα των τμημάτων της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών, θεσπίζοντας προσαυξήσεις επί των τελών χρήσης υποδομής, ισχύει επίσης όσον αφορά τον καθορισμό των τελών χρήσης υποδομής στα τμήματα της αγοράς στα οποία δεν υφίσταται ανταγωνισμός, για τον λόγο, μεταξύ άλλων, ότι, στο επίμαχο τμήμα της αγοράς, η μεταφορά εκτελείται από έναν και μοναδικό φορέα εκμετάλλευσης σιδηροδρομικών μεταφορών στον οποίο αναγνωρίστηκε το αποκλειστικό δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 2, στοιχείο στ', του κανονισμού 1370/2007 για την εκτέλεση μεταφορών στο συγκεκριμένο τμήμα της αγοράς;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

- 29 Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά μόνον την ερμηνεία του άρθρου 56, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34, πλην όμως υπενθυμίζεται ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, την οποία προβλέπει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, στο Δικαστήριο απόκειται να δώσει στο αιτούν δικαστήριο χρήσιμη απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επιλύσεως της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί και, υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει τα υποβαλλόμενα ερωτήματα. Προκειμένου να δώσει μια τέτοια χρήσιμη απάντηση, το Δικαστήριο ενδέχεται να χρειαστεί να λάβει υπόψη κανόνες του δικαίου της Ένωσης στους οποίους δεν αναφέρθηκε το εθνικό δικαστήριο με το ερώτημά του (απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, σκέψεις 22 και 23 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 30 Κατ' εφαρμογήν της νομολογίας αυτής, διαπιστώνεται ότι, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ως άνω ερώτημα, πρέπει να ληφθούν υπόψη και τα άλλα καθήκοντα του ρυθμιστικού φορέα τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 56 της εν λόγω οδηγίας, ιδίως, στις παραγράφους 6 και 9 του εν λόγω άρθρου 56.
- 31 Κατά συνέπεια, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να αναδιατυπωθεί και να θεωρηθεί ότι με αυτό ζητείται, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι αναγνωρίζει στον ρυθμιστικό φορέα την εξουσία να εκδώσει με δική του πρωτοβουλία απόφαση επιβάλλουσα στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής, τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, να επιφέρει ορισμένες τροποποιήσεις στο σύστημα χρέωσης της υποδομής, ακόμη και αν το σύστημα αυτό δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση σε βάρος των αιτούντων.
- 32 Σημειώνεται, αφενός, ότι η πρώτη περίοδος της παραγράφου 6 του ως άνω άρθρου 56 ορίζει ότι «[ο] ρυθμιστικός φορέας εξασφαλίζει ότι τα τέλη που επιβάλλονται από τον διαχειριστή υποδομής είναι σύμφωνα με το τμήμα 2 του κεφαλαίου IV και δεν εισάγουν διακρίσεις».
- 33 Το ως άνω κεφάλαιο IV, τμήμα 2, της οδηγίας 2012/34, όμως, περιλαμβάνει κανόνες σχετικούς με τη χρέωση χρήσης και τα τέλη.
- 34 Κατά συνέπεια, από το άρθρο 56, παράγραφος 6, της ως άνω οδηγίας συνάγεται ότι ο ρυθμιστικός φορέας είναι αρμόδιος να εκτιμά τη συμφωνία των τελών τα οποία καθορίζει ο διαχειριστής της υποδομής προς τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας, χωρίς ο έλεγχος αυτός να περιορίζεται στην εκτίμηση του αν τα εν λόγω τέλη εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις.
- 35 Αφετέρου, από το άρθρο 56, παράγραφος 9, της οδηγίας 2012/34 προκύπτει ότι ο ρυθμιστικός φορέας, κατά περίπτωση, αποφασίζει με δική του πρωτοβουλία για τα ενδεικνυόμενα μέτρα διόρθωσης διακρίσεων σε βάρος αιτούντων, στρέβλωσης στην αγορά και κάθε άλλων ανεπιθύμητων εξελίξεων στις εν λόγω αγορές, ιδίως όσον αφορά την παράγραφο 1, στοιχεία α' έως ζ', του ως άνω άρθρου 56. Καθόσον όμως η παράγραφος 1, στοιχείο δ', του εν λόγω άρθρου 56 αφορά ακριβώς το σύστημα χρέωσης, το ως άνω άρθρο 56, παράγραφος 9, παρέχει κατά συνέπεια στον ρυθμιστικό φορέα τη δυνατότητα να ελέγχει αυτεπαγγέλτως, στο πλαίσιο ενός τέτοιου συστήματος χρέωσης, κάθε ενδεχόμενη παράβαση των διατάξεων της οδηγίας 2012/34 και όχι αποκλειστικώς εκείνων που συνδέονται με περιπτώσεις δυσμενούς διακρίσεως μεταξύ αιτούντων.

- 36 Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από την αιτιολογική σκέψη 76 της οδηγίας 2012/34, η οποία αναφέρει, μεταξύ άλλων, γενικώς, ότι ο ρυθμιστικός φορέας είναι επιφορτισμένος με την εποπτεία της εφαρμογής των κανόνων της οδηγίας αυτής.
- 37 Εξάλλου, η εξουσία αυτή του ρυθμιστικού φορέα δεν εξαρτάται από την υποβολή καταγγελίας ή προσφυγής και μπορεί, ως εκ τούτου, να ασκείται αυτεπαγγέλτως.
- 38 Κατά συνέπεια, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι αναγνωρίζει στον ρυθμιστικό φορέα την εξουσία να εκδώσει, με δική του πρωτοβουλία, απόφαση επιβάλλουσα στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής να επιφέρει συγκεκριμένες τροποποιήσεις στο σύστημα χρέωσης για τη χρήση υποδομής, ακόμη και αν το σύστημα αυτό δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση σε βάρος των αιτούντων.

Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

- 39 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι ένας ρυθμιστικός φορέας, επιβάλλοντας τροποποιήσεις στην επιχείρηση που ασκεί τα ουσιώδη καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής, μπορεί να καθορίσει τις προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να προβλέπουν οι τροποποιήσεις αυτές και, συγκεκριμένα, αν μπορεί να επιβάλει να μη λαμβάνονται υπόψη, στο πλαίσιο των κριτηρίων προσδιορισμού των τελών χρήσης της υποδομής, οι δαπάνες που προβλέπονται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από τους προϋπολογισμούς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης τις οποίες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μεταφοράς επιβατών δεν είναι σε θέση να καλύπτουν με τα δικά τους έσοδα από τη μεταφορά.
- 40 Πρέπει να σημειωθεί ότι το ερώτημα αυτό περιλαμβάνει δύο μέρη. Το αιτούν δικαστήριο, αφενός, ερωτά αν ο ρυθμιστικός φορέας μπορεί, με την απόφασή του να επιβάλει να έχει η απαιτούμενη τροποποίηση συγκεκριμένο περιεχόμενο και, αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο υποδεικνύει συγκεκριμένο μέτρο και ερωτά αν το μέτρο αυτό μπορεί να επιβληθεί.
- 41 Επισημαίνεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14/EK 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 2001, L 75, σ. 29), περιλάμβανε διατάξεις οι οποίες, όπως και εκείνες του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, καθώς και εκείνες του άρθρου 4, παράγραφος 2, αυτής, στο οποίο παραπέμπει το ως άνω άρθρο 29, παράγραφος 1, αφορούσαν την ανεξαρτησία του διαχειριστή της υποδομής. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα ότι, για να διασφαλισθεί μια τέτοια ανεξαρτησία, ο διαχειριστής της υποδομής πρέπει να διαθέτει, εντός του πλαισίου χρέωσης που καθορίζουν τα κράτη μέλη, ορισμένη διακριτική ευχέρεια για τον καθορισμό του ύψους των τελών, έτσι ώστε να μπορεί να κάνει χρήση της ευχέρειας αυτής ως μέσο διαχείρισεως (πρβλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας, C-545/10, EU:C:2013:509, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 42 Η ως άνω ανεξαρτησία του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής ως προς τον καθορισμό των τελών έχει αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο τόσο στις σχέσεις του διαχειριστή αυτού με το οικείο κράτος μέλος (αποφάσεις της 28ης Φεβρουαρίου 2013, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-483/10, EU:C:2013:114, σκέψη 44, και της 3ης Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Ιταλίας,

- C-369/11, EU:C:2013:636, σκέψεις 45 και 46), όσο και σε εκείνες που υπάρχουν μεταξύ του εν λόγω διαχειριστή και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων (πρβλ. απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2013, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-473/10, EU:C:2013:113, σκέψη 79).
- 43 Καίτοι η ανεξαρτησία αυτή του διαχειριστή υφίσταται και έναντι του ρυθμιστικού φορέα, πρέπει ωστόσο να υπογραμμιστεί ότι η εν λόγω ανεξαρτησία εκτιμάται με γνώμονα τις ισορροπίες τις οποίες θέλησε να επιβάλει ο νομοθέτης της Ένωσης μεταξύ του διαχειριστή της υποδομής, ιδίως κατά την άσκηση των βασικών καθηκόντων του περί των οποίων γίνεται λόγος στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, και των λοιπών οντοτήτων στις οποίες παρέχει αρμοδιότητες η οδηγία αυτή.
- 44 Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και του διαχειριστή της υποδομής, όσον αφορά τα συστήματα χρέωσης. Πράγματι, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για την κατάρτιση του πλαισίου χρέωσης, ενώ για τον καθορισμό του τέλους και την είσπραξή του αρμόδιος είναι καταρχήν ο διαχειριστής της υποδομής (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 78 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 45 Ομοίως, όπως προκύπτει από την απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, ο έλεγχος νομιμότητας τον οποίο το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει αναθέσει στον ρυθμιστικό φορέα εμπίπτει στην κατανομή των αρμοδιοτήτων που προβλέπει η οδηγία αυτή μεταξύ του ως άνω ρυθμιστικού φορέα και του διαχειριστή της υποδομής. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η άσκηση του ελέγχου αυτού νομιμότητας από τον ρυθμιστικό φορέα θίγει την ανεξαρτησία του διαχειριστή της υποδομής, την οποία εγγυάται η ως άνω οδηγία (πρβλ. απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-369/11, EU:C:2013:636, σκέψη 46). Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο της ασκήσεως του εν λόγω ελέγχου, ο ρυθμιστικός φορέας είναι αρμόδιος να υποδείξει στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής τις τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν στο σύστημα χρέωσης προκειμένου να αρθούν οι ασυμφωνίες του συστήματος αυτού προς τις απαιτήσεις της οδηγίας 2012/34.
- 46 Εντούτοις, συναφώς, οι αποφάσεις του ρυθμιστικού φορέα μπορούν να στηρίζονται μόνο σε παράβαση των διατάξεων του τμήματος 2 του κεφαλαίου IV της οδηγίας 2012/34 ή σε παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Ο ρυθμιστικός φορέας δεν είναι αρμόδιος να υποχρεώσει την επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής να υιοθετήσει την εκ μέρους του εκτίμηση στοιχείων σκοπιμότητας, δεδομένου ότι, ενεργώντας με τον τρόπο αυτόν, ο ρυθμιστικός φορέας θίγει τα περιθώρια χειρισμών που πρέπει να διαθέτει ο διαχειριστής, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 41 της παρούσας αποφάσεως.
- 47 Κατά συνέπεια, στο πρώτο μέρος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι οι όροι που μπορούν να θεσπισθούν στο πλαίσιο συστήματος χρέωσης, τους οποίους ο ρυθμιστικός φορέας είναι αρμόδιος να επιβάλει στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής, πρέπει να δικαιολογούνται από παράβαση της οδηγίας 2012/34 και να περιορίζονται στη θεραπεία καταστάσεων ασυμβιβάστων προς την ισχύουσα νομοθεσία, οι δε όροι αυτοί δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εκτιμήσεις σκοπιμότητας του εν λόγω οργανισμού, με συνέπεια να θίγονται τα περιθώρια χειρισμών του διαχειριστή αυτού.

- 48 Με το δεύτερο μέρος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται σε ένα συγκεκριμένο και ειδικό στοιχείο της χρέωσης για τη χρήση υποδομής το οποίο ο ρυθμιστικός φορέας είναι ενδεχομένως αρμόδιος να επιβάλλει.
- 49 Επισημαίνεται ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν περιέχει καμία πληροφορία σχετική με τη φύση των δαπανών που προβλέπονται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή τον προϋπολογισμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες δεν μπορούν να περιλαμβάνονται στα κριτήρια προσδιορισμού των τελών χρήσης της υποδομής. Εν πάση περιπτώσει, η αντιστάθμιση λόγω παροχής δημόσιας υπηρεσίας που παρέχεται σε σιδηροδρομική επιχείρηση δεν μπορεί να λογίζεται ως τέλος χρήσης της υποδομής.
- 50 Κατά το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, τα κράτη μέλη καθιερώνουν πλαίσιο χρέωσης, σεβόμενα τη διαχειριστική ανεξαρτησία της διαχείρισης της υποδομής. Υπό την επιφύλαξη της εν λόγω προϋποθέσεως, τα κράτη μέλη καθορίζουν επίσης συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης ή αναθέτουν την αρμοδιότητα αυτή στον διαχειριστή υποδομής.
- 51 Η ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία δεν περιλαμβάνει καμία πληροφορία από την οποία να προκύπτει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος προσδιόρισε τέτοιους συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης. Με την επιφύλαξη σχετικού ελέγχου από το αιτούν δικαστήριο, συνάγεται ότι η εν λόγω ευθύνη έχει ανατεθεί στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής.
- 52 Στο πλαίσιο της καταστάσεως αυτής, οι σχέσεις μεταξύ του ρυθμιστικού φορέα και της επιχειρήσεως που ασκεί τα βασικά αυτά καθήκοντα καθορίζονται με βάση τις αρχές που εκτίθενται στη σκέψη 47 της παρούσας αποφάσεως.
- 53 Υπό τις συνθήκες αυτές, η απάντηση στο δεύτερο μέρος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος δεν χρειάζεται περαιτέρω ερμηνεία των αρχών αυτών, αλλά απλώς απαιτεί την εφαρμογή τους από το εθνικό δικαστήριο.
- 54 Υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «το άρθρο 267 ΣΛΕΕ στηρίζεται σε έναν σαφή διαχωρισμό καθηκόντων μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο του οποίου εναπόκειται στο Δικαστήριο να ερμηνεύσει το δίκαιο της Ένωσης και στο αιτούν δικαστήριο να εφαρμόσει το ερμηνευόμενο με τον τρόπο αυτό δίκαιο στα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης» (διάταξη της 19ης Δεκεμβρίου 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:1108, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 55 Κατά συνέπεια, παρέλκει η εκ μέρους του Δικαστηρίου απάντηση στο δεύτερο μέρος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος.

Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

- 56 Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι το άρθρο αυτό εφαρμόζεται και όσον αφορά το κριτήριο της βέλτιστης ανταγωνιστικότητας των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών για τμήματα της σιδηροδρομικής αγοράς όπου δεν υφίσταται ανταγωνισμός, ιδίως όταν αυτά εξυπηρετούνται από φορέα δημόσιας υπηρεσίας στον οποίο έχει χορηγηθεί βάσει συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας αποκλειστικό δικαίωμα, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο στ', του κανονισμού 1370/2007.

57. Επισημαίνεται ότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 38 έως 44 των προτάσεών του, η έννοια της «ανταγωνιστικότητας», περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, διακρίνεται από εκείνη του «ανταγωνισμού» και ότι οι διατάξεις στο πλαίσιο των οποίων εντάσσεται η πρώτη από τις έννοιες αυτές πρέπει να ερμηνεύονται λαμβανομένης υπόψη της εν λόγω ιδιαιτερότητας.
58. Η ως άνω διάκριση προκύπτει από το γράμμα των διατάξεων της οδηγίας 2012/34. Πράγματι, ο όρος «ανταγωνιστικότητα» χρησιμοποιείται, στο κεφάλαιο IV της οδηγίας αυτής, το οποίο αφορά τη χρέωση χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής και την κατανομή της χωρητικότητας της εν λόγω υποδομής, αφενός, στο άρθρο 31, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας αυτής, το οποίο προβλέπει ότι οι εκτελεστικές πράξεις που εκδίδει η Επιτροπή για τον καθορισμό των διαδικαστικών λεπτομερειών προς προσδιορισμό των τελών που αντιστοιχούν στο κόστος των επιπτώσεων του θορύβου «δεν έχουν ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, ούτε θίγουν τη συνολική ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα», και, αφετέρου, στο άρθρο 32, παράγραφος 4, τέταρτο εδάφιο, που προβλέπει ότι τα εκτελεστικά μέτρα με τα οποία καθορίζονται οι ακολουθητέες διαδικαστικές λεπτομέρειες για την εφαρμογή της διαφοροποίησης του τέλους υποδομής «δεν έχουν ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων ούτε θίγουν τη συνολική ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα».
59. Επομένως, η ως άνω έννοια της «ανταγωνιστικότητας» αφορά όχι τον ανταγωνισμό μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, αλλά την ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα, θεωρούμενου σε σχέση με τους άλλους τρόπους μεταφοράς.
60. Επομένως, η συνεκτίμηση της «βέλτιστης ανταγωνιστικότητας των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών», όπως προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, ισχύει και στα τμήματα της αγοράς χωρίς ανταγωνισμό, ιδίως όταν το οικείο τμήμα εξυπηρετείται από φορέα δημόσιας υπηρεσίας στον οποίο, δυνάμει συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, έχει χορηγηθεί αποκλειστικό δικαίωμα, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο στ', του κανονισμού 1370/2007.
61. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται εξάλλου από το γεγονός ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34 προβλέπει ρητώς ότι ο κατάλογος των τμημάτων της αγοράς που καταρτίζουν οι διαχειριστές υποδομής για να καταστεί δυνατή η εκτίμηση της σκοπιμότητας των προσαυξήσεων πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, η οποία, όπως διευκρινίζει η αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας αυτής, μπορεί, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1370/2007 «να προβλέπ[ει] αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών μεταφορών».
62. Συναφώς, όπως επισήμανε κατ' ουσίαν ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 58 έως 61 των προτάσεών του, το γεγονός ότι ένας φορέας δημόσιας υπηρεσίας εκτελεί υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ε', του κανονισμού 1370/2007 και διαθέτει στο πλαίσιο αυτό αποκλειστικό δικαίωμα σε σιδηροδρομικό τμήμα δεν αποκλείει το ενδεχόμενο η εκμετάλλευση του τμήματος αυτού να μπορεί να έχει έναν ορισμένο βαθμό οικονομικής απόδοσης που δικαιολογεί ως εκ τούτου την επιβολή προσαυξήσεων.
63. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι το άρθρο αυτό έχει εφαρμογή, όσον αφορά επίσης το κριτήριο βέλτιστης ανταγωνιστικότητας των τμημάτων

αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών, για τμήματα της σιδηροδρομικής αγοράς όπου δεν υφίσταται ανταγωνισμός, ιδίως όταν αυτά εξυπηρετούνται από φορέα δημόσιας υπηρεσίας στον οποίο έχει χορηγηθεί, δυνάμει συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αποκλειστικό δικαίωμα, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο στ', του κανονισμού 1370/2007.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 64 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, έχει την έννοια ότι αναγνωρίζει στον ρυθμιστικό φορέα την εξουσία να εκδώσει, με δική του πρωτοβουλία, απόφαση επιβάλλουσα στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή σιδηροδρομικής υποδομής τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής να επιφέρει συγκεκριμένες τροποποιήσεις στο σύστημα χρέωσης για τη χρήση υποδομής, ακόμη και αν το σύστημα αυτό δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση σε βάρος των αιτούντων.
- 2) Το άρθρο 56 της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι οι όροι που μπορούν να θεσπισθούν στο πλαίσιο συστήματος χρέωσης, τους οποίους ο ρυθμιστικός φορέας είναι αρμόδιος να επιβάλει στην επιχείρηση που ασκεί τα βασικά καθήκοντα του διαχειριστή της σιδηροδρομικής υποδομής, πρέπει να δικαιολογούνται από παράβαση της οδηγίας 2012/34 και να περιορίζονται στη θεραπεία καταστάσεων ασυμβιβάστων προς την ισχύουσα νομοθεσία, οι δε όροι αυτοί δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εκτιμήσεις σκοπιμότητας του εν λόγω οργανισμού, με συνέπεια να θίγονται τα περιθώρια χειρισμών του διαχειριστή αυτού.
- 3) Το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 έχει την έννοια ότι το άρθρο αυτό έχει εφαρμογή, όσον αφορά επίσης το κριτήριο βέλτιστης ανταγωνιστικότητας των τμημάτων αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών, για τμήματα της σιδηροδρομικής αγοράς όπου δεν υφίσταται ανταγωνισμός, ιδίως όταν αυτά εξυπηρετούνται από φορέα δημόσιας υπηρεσίας στον οποίο έχει χορηγηθεί, δυνάμει συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αποκλειστικό δικαίωμα, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο στ', του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70.

(υπογραφές)