



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση C-453/20

CityRail a.s.
κατά
Správa železnic, státní organizace

(αίτηση του Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως)

Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 3ης Μαΐου 2022

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 267 ΣΛΕΕ – Έννοια του όρου “δικαστήριο” – Οργανικά και λειτουργικά κριτήρια – Άσκηση δικαιοδοτικών ή διοικητικών καθηκόντων – Οδηγία 2012/34/ΕΚ – Άρθρα 55 και 56 – Ενιαίος εθνικός ρυθμιστικός φορέας για τον σιδηροδρομικό τομέα – Ανεξάρτητη τομεακή αρχή ελέγχου – Δυνατότητα αυτεπάγγελτης ενέργειας – Εξουσία επιβολής κυρώσεων – Αποφάσεις δεκτικές ένδικης προσφυγής – Απαράδεκτο της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως»

Προδικαστικά ερωτήματα – Υποβολή στο Δικαστήριο – Εθνικό δικαστήριο κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ – Έννοια – Καθορισμός βάσει οργανικών και λειτουργικών κριτηρίων – Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Οργανισμός Προσβάσεως στις Υποδομές Μεταφορών, Τσεχική Δημοκρατία) – Όργανο που δεν ασκεί καθήκοντα δικαιοδοτικής αλλά διοικητικής φύσεως – Δεν εμπίπτει

(Άρθρο 267 ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 41-50, 53, 60-63, 67-69, 71 και διατακτ.)

Σύνοψη

Ο Správa železnic είναι δημόσιος οργανισμός συσταθείς βάσει νόμου. Ως διαχειριστής της υποδομής και φορέας εκμεταλλεύσεως εγκαταστάσεων για την παροχή υπηρεσιών, είναι επιφορτισμένος με τη διαχείριση, στην Τσεχική Δημοκρατία, σιδηροδρομικού δικτύου, καθώς και των συναφών εγκαταστάσεων. Συνέταξε και δημοσίευσε δήλωση δικτύου, κατά την έννοια της οδηγίας 2012/34, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου¹, στην οποία εκτίθενται, μεταξύ άλλων, οι όροι από τους οποίους εξαρτάται η πρόσβαση σε ορισμένες εγκαταστάσεις από 1ης Απριλίου 2020.

¹ Οδηγία 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), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2016/2370 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016 (ΕΕ 2016, L 352, σ. 1) (στο εξής: οδηγία 2012/34), άρθρο 3, σημείο 26.

Η σιδηροδρομική επιχείρηση CityRail προσέβαλε, βάσει του νόμου περί σιδηροδρόμων², τους ως άνω όρους ενώπιον του Οργανισμού Προσβάσεως στις Υποδομές Μεταφορών (στο εξής: Οργανισμός)³, υπό την ιδιότητά του ως εθνικού ρυθμιστικού φορέα για τον τομέα των σιδηροδρόμων, υποστηρίζοντας ότι είναι αντίθετοι προς τους κανόνες της οδηγίας 2012/34.

Καθόσον ο Οργανισμός διατηρούσε αμφιβολίες ως προς το αν οι όροι αυτοί είναι σύμφωνοι με την οδηγία 2012/34, καθώς και ως προς το αν το εφαρμοστέο στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί εθνικό δίκαιο είναι σύμφωνο με την ίδια οδηγία, αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

Το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου απορρίπτει ως απαράδεκτη την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε ο Οργανισμός, για τον λόγο ότι, στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας διαδικασίας, αυτός δεν ασκεί καθήκοντα δικαιοδοτικής αλλά διοικητικής φύσεως. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο Οργανισμός έχει την ιδιότητα «δικαστηρίου», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Καταρχάς, το Δικαστήριο υπενθυμίζει την πάγια σχετική νομολογία του⁴, κατά την οποία, προκειμένου να εκτιμήσει αν το αιτούν όργανο είναι «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη μια σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ' αντιμωλίαν χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου, καθώς και η ανεξαρτησία του. Επιπλέον, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο μόνον εφόσον εκκρεμεί ενώπιόν τους διαφορά και εφόσον καλούνται να αποφανθούν στο πλαίσιο διαδικασίας που πρόκειται να καταλήξει στην έκδοση δικαστικής αποφάσεως⁵.

Επομένως, η δυνατότητα ενός οργάνου να υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως κρίνεται σύμφωνα με κριτήρια που αφορούν τόσο τη δομή όσο και τη λειτουργία του. Κατά συνέπεια, ένα εθνικό όργανο μπορεί να χαρακτηριστεί ως «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ όταν ασκεί δικαιοδοτική λειτουργία, ενώ κατά την άσκηση άλλου είδους λειτουργίας, ιδίως διοικητικής, δεν μπορεί να τύχει του εν λόγω χαρακτηρισμού. Ως εκ τούτου, κατά το Δικαστήριο, για να διαπιστωθεί αν ένα εθνικό όργανο, στο οποίο ο νόμος αναθέτει καθήκοντα διαφορετικής φύσεως, πρέπει να χαρακτηριστεί ως «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί η συγκεκριμένη φύση των καθηκόντων που ασκεί εντός του ιδιαίτερου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου καλείται να απευθυνθεί στο Δικαστήριο⁶.

² Άρθρο 34ε του νόμου 266/1994 περί σιδηροδρόμων.

³ Στην Τσεχική Δημοκρατία, ο Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Οργανισμός Προσβάσεως στις Υποδομές Μεταφορών) καταλέγεται μεταξύ των κεντρικών αρχών της δημοσίας διοικήσεως. Ιδρύθηκε βάσει του νόμου 320/2016 περί του Οργανισμού Προσβάσεως στις Υποδομές Μεταφορών.

⁴ Πρβλ. απόφαση της 30ής Ιουνίου 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, σ. 395, στο εξής: απόφαση Vaassen-Göbbels).

⁵ Διάταξη της 26ης Νοεμβρίου 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, σκέψη 21), και απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, σκέψη 39).

⁶ Διάταξη της 26ης Νοεμβρίου 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, σκέψεις 22 και 23), και απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, σκέψεις 40 και 41).

Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι ο έλεγχος αυτός έχει ιδιαίτερη σημασία όταν πρόκειται για διοικητικές αρχές των οποίων η ανεξαρτησία αποτελεί άμεση συνέπεια των επιταγών που απορρέουν από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, το οποίο τους απονέμει αρμοδιότητες τομεακού ελέγχου και εποπτείας των αγορών. Μολονότι οι αρχές αυτές ενδέχεται να πληρούν τα κριτήρια τα οποία υπομνήσθηκαν ανωτέρω και τα οποία διατυπώθηκαν με την απόφαση Vaassen-Göbbels, η δραστηριότητα τομεακού ελέγχου και εποπτείας των αγορών είναι, κατ' ουσίαν, διοικητικής φύσεως, καθόσον συνεπάγεται την άσκηση αρμοδιοτήτων που είναι διαφορετικές από εκείνες που ανατίθενται στα δικαστήρια.

Στην απόφαση, όμως, *Westbahn Management*⁷, την οποία επικαλείται ο Οργανισμός, το Δικαστήριο, επιληφθέν αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως που είχε υποβάλει η *Schiene-Control Kommission* (επιτροπή ελέγχου στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών, Αυστρία), εξέτασε μόνον τα κριτήρια που είχαν διατυπωθεί με την απόφαση Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), και παρέλειψε, επομένως, να εξετάσει αν το εν λόγω όργανο ασκούσε, κατά τη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας είχε υποβληθεί η αίτηση εκείνη, καθήκοντα δικαιοδοτικής φύσεως.

Το Δικαστήριο διευκρινίζει συναφώς ότι ενδείξεις περί του ότι το οικείο όργανο δεν ασκεί δικαιοδοτικά αλλά διοικητικά καθήκοντα αποτελούν η εξουσία του να κινεί αυτεπαγγέλτως διαδικασίες, καθώς και η εκ μέρους του εξουσία επιβολής κυρώσεων, επίσης αυτεπαγγέλτως, στους τομείς που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά του. Επιπροσθέτως, το ζήτημα αν η διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας υποβάλλεται αίτηση προδικαστικής αποφάσεως κινήθηκε με πρωτοβουλία ενδιαφερομένου δεν έχει καθοριστική σημασία σε περίπτωση κατά την οποία η συγκεκριμένη διαδικασία θα μπορούσε να κινηθεί αυτεπαγγέλτως. Το Δικαστήριο διευκρινίζει επίσης ότι η αποστολή και η θέση ενός οργάνου στην εθνική έννομη τάξη έχουν επίσης σημασία για την εκτίμηση της φύσεως των καθηκόντων του.

Εν προκειμένω, καταρχάς, το Δικαστήριο εξετάζει, κατ' ουσίαν, τη φύση και τη λειτουργία ρυθμιστικού φορέα, όπως είναι ο Οργανισμός, στο πλαίσιο του συστήματος διαχειρίσεως και ελέγχου των σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων το οποίο καθιερώνεται με την οδηγία 2012/34⁸.

Επομένως, από τις κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας 2012/34⁹ προκύπτει ότι οι προβλεπόμενες από την οδηγία αυτή αποτελεσματική διαχείριση και δίκαιη και μη ενέχουσα διακρίσεις χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής επιτάσσουν τη σύσταση αρχής η οποία είναι ταυτόχρονα επιφορτισμένη με την ευθύνη να εποπτεύει, με δική της πρωτοβουλία, την εκ μέρους των δραστηριοποιούμενων στον σιδηροδρομικό τομέα εφαρμογή των κανόνων που προβλέπει η εν λόγω οδηγία και να ενεργεί ως όργανο ενώπιον του οποίου ασκούνται προσφυγές. Η ως άνω σώρευση καθηκόντων συνεπάγεται ότι, οσάκις ρυθμιστικός φορέας¹⁰ επιλαμβάνεται προσφυγής, το γεγονός αυτό δεν θίγει την αρμοδιότητα του ίδιου φορέα να λαμβάνει, εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως, τα κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσει κάθε παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας και να συνοδεύει τις αποφάσεις του, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, με κυρώσεις, στοιχείο που επιβεβαιώνει τη διοικητική φύση των καθηκόντων του. Εξάλλου, η οδηγία 2012/34¹¹

⁷ Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2012, *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740).

⁸ Τα άρθρα 55 και 56 της οδηγίας 2012/34 προβλέπουν την ύπαρξη σε όλα τα κράτη μέλη εθνικών ρυθμιστικών φορέων για τον σιδηροδρομικό τομέα, θέτουν τις αρχές οργάνωσής τους και καθορίζουν τις αρμοδιότητες οι οποίες πρέπει να ανατίθενται στους φορείς αυτούς.

⁹ Άρθρα 55 και 56 της οδηγίας 2012/34, ερμηνευόμενα σε συνδυασμό με της αιτιολογική της σκέψη 76.

¹⁰ Συσταθείς κατ' εφαρμογήν του άρθρου 55 της οδηγίας 2012/34.

¹¹ Άρθρο 56, παράγραφος 10, της οδηγίας 2012/34.

προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αποφάσεις που λαμβάνει ο ρυθμιστικός φορέας να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, στοιχείο το οποίο αποτελεί επιπλέον ένδειξη του διοικητικού χαρακτήρα των αποφάσεων αυτών.

Υπό το πρίσμα του ανωτέρω σκεπτικού, το Δικαστήριο εξετάζει εν συνεχεία το ζήτημα αν, παρά τον διοικητικό χαρακτήρα που έχει καταρχήν ένας ρυθμιστικός φορέας, όπως ο Οργανισμός, πρέπει να θεωρείται ότι, στο ειδικό πλαίσιο των καθηκόντων που ασκεί στην υπόθεση της κύριας διαδικασίας, συνιστά «δικαστήριο», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Το Δικαστήριο υπενθυμίζει προς τούτο ότι η δυνατότητα του Οργανισμού να κινήσει τη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκε, επίσης αυτεπαγγέλτως, η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής απόφασης, όπως και η εξουσία του να επιβάλει κυρώσεις για τις παρατυπίες που διαπιστώθηκαν κατά τη διαδικασία αυτή με δική του πρωτοβουλία αποτελούν ιδιαίτερες σημαντικές ενδείξεις δυνάμενες να στηρίζουν τη διαπίστωση ότι το όργανο αυτό, στην υπόθεση της κύριας διαδικασίας, δεν ασκεί δικαιοδοτικά αλλά διοικητικά καθήκοντα.

Επιπλέον, από τις πληροφορίες που παρέσχε ο Οργανισμός προκύπτει ότι κατά των αποφάσεων του μπορεί να ασκηθεί ένδικη προσφυγή. Οσάκις, όμως, σύμφωνα με τους κανόνες περί κατανομής των αρμοδιοτήτων που απορρέουν από τον κώδικα πολιτικής δικονομίας και από τον κώδικα διοικητικής δικονομίας, τα διοικητικά δικαστήρια είναι αρμόδια να επιληφθούν προσφυγής κατά αποφάσεως του Οργανισμού, αυτός έχει την ιδιότητα του καθού. Εξάλλου, από τον κώδικα πολιτικής δικονομίας προκύπτει¹² ότι, ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων, τα οποία, κατά τον Οργανισμό, είναι μεταξύ άλλων αρμόδια να επιλαμβάνονται των ενδίκων βοηθημάτων που ασκούνται κατά των αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 34e του νόμου περί σιδηροδρόμων, όπως δηλαδή συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας διαδικασίας, ο Οργανισμός έχει το δικαίωμα να υποβάλει παρατηρήσεις χωρίς να είναι διάδικος. Τέτοιου είδους συμμετοχή, όμως, του Οργανισμού σε διαδικασία προσφυγής, η οποία θέτει υπό αμφισβήτηση τη δική του απόφαση, αποτελεί ένδειξη ότι, οσάκις εκδίδει την απόφαση αυτή, ο Οργανισμός δεν έχει την ιδιότητα τρίτου σε σχέση με τα αντιπαρατιθέμενα συμφέροντα και ότι, επομένως, δεν ασκεί δικαιοδοτικά καθήκοντα.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας διαδικασίας, ο Οργανισμός δεν ασκεί καθήκοντα δικαιοδοτικής αλλά διοικητικής φύσεως. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί «δικαστήριο», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, οπότε η αίτηση προδικαστικής απόφασης που υπέβαλε είναι अपαράδεκτη.

¹² Άρθρο 250c, παράγραφος 2, του κώδικα πολιτικής δικονομίας.