



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 16ης Μαρτίου 2023¹

Υπόθεση C-671/21

UAB «Gargždų geležinkelis»
παρισταμένων των:
Lietuvos transporto saugos administracija,
Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba,
AB «LTG Infra»

[αίτηση του Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
(Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Λιθουανία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Σιδηροδρομικές μεταφορές – Οδηγία 2012/34/ΕΕ – Κατανομή χωρητικότητας υποδομής – Προγραμματισμός – Άρθρο 45 – Διαδικασία συντονισμού – Άρθρο 46 – Κορεσμένη χωρητικότητα – Κριτήρια προτεραιότητας – Άρθρο 47 – Εθνική ρύθμιση η οποία καθορίζει ως κριτήριο προτεραιότητας την εκτιμώμενη μελλοντική ένταση χρήσης της υποδομής – Δίκαιη και χωρίς διακρίσεις κατανομή»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς στην οποία ανέκυψαν αμφιβολίες σχετικά με την ερμηνεία πλειόνων κανόνων της οδηγίας 2012/34/ΕΕ² σε σχέση με τους εθνικούς κανόνες που ρυθμίζουν την κατανομή της χωρητικότητας χρήσης της δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής.

2. Οι αμφιβολίες αφορούν, εν ολίγοις, τα εξής ζητήματα: α) τα κριτήρια προτεραιότητας που εφαρμόζονται, κατά τη λιθουανική ρύθμιση, στις αιτήσεις των επιχειρήσεων για χρήση της σιδηροδρομικής υποδομής, ιδίως όταν η σιδηροδρομική υποδομή είναι κορεσμένη· και β) την προηγούμενη διαδικασία συντονισμού την οποία πρέπει να διενεργήσει ο διαχειριστής της εν λόγω υποδομής.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

² Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ 2012, L 343, σ. 32).

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2012/34

3. Το άρθρο 39 («Κατανομή χωρητικότητας») ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν πλαίσιο για την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής, με βάση την απαίτηση διαχειριστικής ανεξαρτησίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 4. Καθορίζονται οι εκάστοτε κανόνες κατανομής χωρητικότητας. Ο διαχειριστής της υποδομής εκτελεί τις διαδικασίες κατανομής χωρητικότητας. Ειδικότερα, ο διαχειριστής υποδομής εξασφαλίζει ότι η χωρητικότητα υποδομής κατανέμεται, σε δίκαιη και χωρίς διακρίσεις βάση, και σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης.

[...]

4. Το άρθρο 44 («Αιτήσεις») έχει ως εξής:

«1. Οι αιτούντες μπορούν, δυνάμει του δημόσιου ή του ιδιωτικού δικαίου, να υποβάλλουν αίτηση στο διαχειριστή υποδομής για να ζητούν έγκριση του δικαιώματος χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής [...].

[...]

5. Το άρθρο 45 («Προγραμματισμός») προβλέπει τα εξής:

«1. Ο διαχειριστής υποδομής ικανοποιεί, στο μέτρο του δυνατού, όλα τα αιτήματα για χωρητικότητα υποδομής, συμπεριλαμβανομένων των αιτημάτων για σιδηροδρομικές διαδρομές που διέρχονται από περισσότερα από ένα δίκτυα, και λαμβάνει, στο μέτρο του δυνατού, υπόψη όλους τους περιορισμούς στους αιτούντες, καθώς και τις οικονομικές επιπτώσεις στις επιχειρήσεις τους.

2. Κατά τις διαδικασίες προγραμματισμού και συντονισμού, ο διαχειριστής υποδομής μπορεί να αποδίδει προτεραιότητα σε συγκεκριμένα δρομολόγια αλλά μόνον όπως ορίζεται στα άρθρα 47 και 49.

3. Ο διαχειριστής υποδομής συμβουλεύεται τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τους προτεινόμενους πίνακες δρομολογίων και τους αφήνει τουλάχιστον ένα μήνα για να εκθέσουν τις απόψεις τους [...].

4. Ο διαχειριστής υποδομής λαμβάνει τα δέοντα μέτρα προκειμένου να αντιμετωπίσει οποιοσδήποτε ανησυχίες εκφρασθούν.»

6. Κατά το άρθρο 46 («Διαδικασία συντονισμού»):

«1. Κατά τη διαδικασία προγραμματισμού που αναφέρεται στο άρθρο 45, όταν ο διαχειριστής υποδομής αντιμετωπίζει αντικρουόμενα αιτήματα, προσπαθεί, μέσω συντονισμού των αιτημάτων, να εξασφαλίζει τον καλύτερο δυνατό συνδυασμό όλων των αιτημάτων.

2. Όταν προκύπτει περίπτωση όπου απαιτείται συντονισμός, τότε ο διαχειριστής υποδομής έχει το δικαίωμα, εντός εύλογων ορίων, να προτείνει χωρητικότητα υποδομής διαφορετική από εκείνη που έχει ζητηθεί.

3. Ο διαχειριστής υποδομής επιχειρεί, ζητώντας τη γνώμη των κατάλληλων αιτούντων, να επιλύσει τυχόν διαφορές. Η διαβούλευση αυτή βασίζεται στην κοινοποίηση των ακόλουθων πληροφοριών εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, δωρεάν και εγγράφως ή ηλεκτρονικώς:

[...]

4. Οι αρχές που διέπουν τη διαδικασία συντονισμού καθορίζονται στη δήλωση δικτύου. Οι αρχές αυτές εκφράζουν, ιδίως, τη δυσκολία ρύθμισης διεθνών σιδηροδρομικών διαδρομών και την επίδραση που μπορεί να έχει η τροποποίησή τους σε άλλους διαχειριστές υποδομής.

5. Όταν τα αιτήματα χωρητικότητας υποδομής δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν χωρίς συντονισμό, ο διαχειριστής υποδομής επιχειρεί να ικανοποιήσει όλα τα αιτήματα μέσω συντονισμού.

6. Με την επιφύλαξη των υφιστάμενων διαδικασιών προσφυγής και του άρθρου 56, στις περιπτώσεις διαφορών όσον αφορά την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής, πρέπει να υπάρχει σύστημα επίλυσης των διαφορών για την ταχεία επίλυση των διαφορών αυτών. Το εν λόγω σύστημα καθορίζεται στη δήλωση δικτύου. Εφόσον εφαρμόζεται τέτοιος μηχανισμός, η σχετική απόφαση πρέπει να λαμβάνεται εντός χρονικού ορίου δέκα εργάσιμων ημερών.»

7. Κατά το άρθρο 47 («Κορεσμένη χωρητικότητα»):

«1. Όταν, μετά τον συντονισμό των σιδηροδρομικών διαδρομών που ζητήθηκαν και τη συνεννόηση με τους αιτούντες, δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν δεόντως τα αιτήματα για χωρητικότητα υποδομής, ο διαχειριστής υποδομής πρέπει αμέσως να χαρακτηρίζει το εν λόγω τμήμα της υποδομής ως κορεσμένο. Αυτό γίνεται επίσης για την υποδομή που αναμένεται ότι θα πληγεί από ανεπαρκή χωρητικότητα, στο εγγύς μέλλον.

[...]

3. Όταν τα τέλη που προβλέπονται σύμφωνα με το άρθρο 31 παράγραφος 4 δεν έχουν επιβληθεί ή δεν έχουν αποφέρει ικανοποιητικό αποτέλεσμα και η υποδομή έχει χαρακτηριστεί ως κορεσμένη, ο διαχειριστής υποδομής μπορεί, επιπλέον, να εφαρμόζει κριτήρια προτεραιότητας για την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής.

4. Στα κριτήρια προτεραιότητας λαμβάνεται υπόψη η κοινωνική σημασία της υπηρεσίας, σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη υπηρεσία που πρόκειται συνεπεία τούτου να αποκλειστεί.

Προκειμένου να εξασφαλιστεί, στο πλαίσιο αυτό, η ανάπτυξη κατάλληλων υπηρεσιών μεταφορών, ιδίως για να γίνουν σεβαστές οι επιταγές δημόσιας υπηρεσίας ή για να ευνοηθεί η ανάπτυξη των εθνικών και διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν, υπό αμερόληπτους όρους, τα απαιτούμενα μέτρα, ώστε οι μεταφορές αυτές να έχουν προτεραιότητα κατά την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής.

[...]

6. Οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται και τα χρησιμοποιούμενα κριτήρια όταν η υποδομή είναι κορεσμένη ορίζονται στη δήλωση δικτύου.»

8. Κατά το άρθρο 52 («Χρήση σιδηροδρομικών διαδρομών»):

«1. Ο διαχειριστής υποδομής καθορίζει στη δήλωση δικτύου τους όρους υπό τους οποίους λαμβάνει υπόψη τα προηγούμενα επίπεδα χρησιμοποίησης σιδηροδρομικών διαδρομών κατά τον καθορισμό προτεραιοτήτων για τη διαδικασία κατανομής.

2. Ιδίως για κορεσμένη υποδομή, ο διαχειριστής υποδομής απαιτεί την παραίτηση από σιδηροδρομική διαδρομή η οποία, για περίοδο τουλάχιστον ενός μηνός, έχει χρησιμοποιηθεί λιγότερο από οριακή ποσόστωση καθοριζόμενη στη δήλωση δικτύου, εκτός εάν η εν λόγω ελλιπής χρήση οφείλεται σε μη οικονομικούς λόγους ανεξάρτητους του ελέγχου του αιτούντος.»

B. Το λιθουανικό δίκαιο. *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 611 «Dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros pajėgumų skyrimo taisyklių patvirtinimo»*³

9. Το σημείο 28 έχει ως εξής:

«Οσάκις είναι δυνατό, προκειμένου να συμβιβάσει τις αιτήσεις κατανομής που αφορούν την ίδια χωρητικότητα, ο διαχειριστής δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής προτείνει στους αιτούντες [...] άλλη χωρητικότητα, διαφορετική από τη ζητούμενη με τις αιτήσεις τους. Εάν οι αιτούντες [...] απορρίψουν την εναλλακτική χωρητικότητα που προτείνει ο διαχειριστής αυτός ή, ελλείψει τέτοιας χωρητικότητας, ο διαχειριστής εφαρμόζει τον κανόνα προτεραιότητας, ήτοι κατανέμει την επίμαχη χωρητικότητα στον αιτούντα που θα τη χρησιμοποιήσει για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων σε διεθνή δρομολόγια· εάν δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων σε διεθνή δρομολόγια, η χωρητικότητα κατανέμεται στον αιτούντα που θα τη χρησιμοποιήσει για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων σε τοπικά δρομολόγια· εάν δεν θα χρησιμοποιηθεί για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων σε διεθνή ή τοπικά δρομολόγια, η χωρητικότητα κατανέμεται στον αιτούντα [...] που θα τη χρησιμοποιήσει για περισσότερες ημέρες· εάν πλείονες αιτούντες προτίθενται να χρησιμοποιήσουν τη χωρητικότητα για τον ίδιο αριθμό ημερών, η χωρητικότητα κατανέμεται στον αιτούντα [...] που ζητεί την κατανομή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού δρομολογίων στη σχετική διαδρομή.»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαφορά και τα προδικαστικά ερωτήματα

10. Στις 3 Απριλίου 2019 η UAB Gargždų geležinkelis (στο εξής: Gargždų geležinkelis) υπέβαλε αίτηση κατανομής χωρητικότητας σιδηροδρομικής υποδομής για εμπορευματικές μεταφορές για το χρονικό διάστημα 2019-2020.

11. Στις 3 Μαΐου 2019 η Lietuvos transporto saugos administracija (Λιθουανική αρχή για την ασφάλεια των μεταφορών, στο εξής: Αρχή για την ασφάλεια των μεταφορών) διαβίβασε την αίτηση, προς εξέτασή της, στον διαχειριστή δημόσιας υποδομής⁴.

³ Κανονιστική πράξη περί κατανομής της χωρητικότητας της δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής, η οποία κυρώθηκε με την απόφαση 611 της Κυβέρνησης της Λιθουανίας, της 19ης Μαΐου 2004 (στο εξής: εθνικοί κανόνες κατανομής).

⁴ Στη Λιθουανία πρόκειται για τη «Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija» AB (Διεύθυνση σιδηροδρομικής υποδομής της ανώνυμης εταιρίας Lietuvos geležinkeliai, στο εξής: διαχειριστής υποδομής).

12. Στις 10 Ιουλίου 2019 ο διαχειριστής υποδομής κοινοποίησε στην Αρχή για την ασφάλεια των μεταφορών τους προτεινόμενους πίνακες δρομολογίων. Διευκρίνισε ότι δεν ήταν δυνατόν να ικανοποιήσει όλες τις αιτήσεις κατανομής που είχαν υποβληθεί από τους αιτούντες (περιλαμβανομένης της Gargždū geležinkelis) λόγω περιορισμένης χωρητικότητας σε συγκεκριμένα στοιχεία της σιδηροδρομικής υποδομής, δεδομένου ότι ορισμένες από τις εν λόγω αιτήσεις ήταν ασυμβίβαστες μεταξύ τους.
13. Στις 17 Ιουλίου 2019 η Gargždū geležinkelis υποστήριξε ενώπιον του διαχειριστή υποδομής και της Αρχής για την ασφάλεια των μεταφορών ότι ο ενδεχόμενος κορεσμός της υποδομής ήταν τεχνητός, δεδομένου ότι ο πίνακας δρομολογίων περιλάμβανε αιτήσεις διαφόρων αιτούντων με αντικείμενο τη μεταφορά των ίδιων εμπορευμάτων.
14. Στις 3 Αυγούστου 2019 ο διαχειριστής υποδομής ενημέρωσε τη Gargždū geležinkelis ότι, λόγω διαφορών σχετικά με την κατανομή της ίδιας χωρητικότητας σε τμήμα της δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής, είχε κινηθεί διαδικασία συντονισμού. Ο διαχειριστής υποδομής διευκρίνισε ότι οι αιτήσεις κατανομής δεν περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τα εμπορεύματα που πρόκειται να μεταφερθούν.
15. Στις 23 Σεπτεμβρίου 2019 ο διαχειριστής υποδομής γνωστοποίησε στη Gargždū geležinkelis ότι τμήμα της δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής είχε χαρακτηριστεί ως κορεσμένο βάσει της πραγματικής χωρητικότητάς του, η οποία εκτιμήθηκε κατόπιν ανάλυσης των αιτήσεων κατανομής χωρητικότητας που αφορούσαν το χρονικό διάστημα ισχύος του πίνακα δρομολογίων. Ομοίως, ο διαχειριστής υποδομής ενημέρωσε τη Gargždū geležinkelis ότι, δεδομένου ότι ένας εκ των αιτούντων αρνήθηκε να μετάσχει στη διαδικασία συντονισμού, ο διαχειριστής υποδομής δεν μπορούσε να προτείνει άλλη χωρητικότητα προς αντικατάσταση της ζητούμενης με την αίτηση της Gargždū geležinkelis.
16. Στις 24 Σεπτεμβρίου 2019 ο διαχειριστής υποδομής ενημέρωσε την Αρχή για την ασφάλεια των μεταφορών ότι, στο διάστημα από τις 27 Αυγούστου έως τις 23 Σεπτεμβρίου 2019, είχε διενεργήσει διαδικασία συντονισμού, στο πέρας της οποίας δεν στάθηκε δυνατό να ικανοποιηθούν όλες οι αιτήσεις. Ως εκ τούτου, ο διαχειριστής υποδομής ανακοίνωσε ότι η δημόσια σιδηροδρομική υποδομή ήταν κορεσμένη στα προσδιοριζόμενα τμήματα για την περίοδο ισχύος του πίνακα δρομολογίων (2019).
17. Στις 30 Σεπτεμβρίου 2019 η Gargždū geležinkelis προσέφυγε στην Αρχή για την ασφάλεια των μεταφορών με αίτημα την επανεξέταση των ενεργειών του διαχειριστή υποδομής.
18. Στις 15 Οκτωβρίου 2019 η Αρχή για την ασφάλεια των μεταφορών έκρινε ότι, κατά την εξέταση και τον συντονισμό των αιτήσεων, οι ενέργειες του διαχειριστή υποδομής υπήρξαν σύμφωνες με τις απαιτήσεις της τότε ισχύουσας ρύθμισης και δεν προσέβαλαν τα δικαιώματα της Gargždū geležinkelis, ούτε έθιξαν τα έννομα συμφέροντά της.
19. Στις 17 Οκτωβρίου 2019 ο διευθυντής της Αρχής για την ασφάλεια των μεταφορών αποφάσισε να μην κατανείμει στη Gargždū geležinkelis τη ζητηθείσα χωρητικότητα, καθότι αυτή είχε κατανεμηθεί σε άλλες επιχειρήσεις κατ' εφαρμογήν του κανόνα προτεραιότητας που προβλέπεται στο σημείο 28 των εθνικών κανόνων κατανομής. Ο διευθυντής εξέθεσε, επιπλέον, ότι δεν ήταν δυνατόν να προταθεί χωρητικότητα αντικατάστασης, καθότι το επίμαχο στοιχείο της δημόσιας σιδηροδρομικής υποδομής ήταν κορεσμένο.

20. Στις 12 Νοεμβρίου 2019 η Gargždų geležinkelis άσκησε διοικητική προσφυγή κατά της ως άνω αποφάσεως ενώπιον του προέδρου του ρυθμιστικού φορέα, ο οποίος απέρριψε την προσφυγή με απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2020.

21. Η Gargždų geležinkelis άσκησε ενώπιον του Vilniaus apygardos administracinis teismas (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου Βίλνιους, Λιθουανία) ένδικη προσφυγή κατά της απόφασης του προέδρου του ρυθμιστικού φορέα, η οποία απορρίφθηκε με απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2020.

22. Κατά της απόφασης της 22ας Οκτωβρίου 2020, η Gargždų geležinkelis άσκησε αναίρεση ενώπιον του Lietuvos vyriausiosis administracinis teismas (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της Λιθουανίας), αιτούντος δικαστηρίου.

23. Κατά πρώτον, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες σχετικά με τους εθνικούς κανόνες που ρυθμίζουν την κατανομή χωρητικότητας υποδομής. Συγκεκριμένα, ζητεί να διευκρινιστεί αν ο τρίτος και ο τέταρτος κανόνας προτεραιότητας που προβλέπονται στο σημείο 28 των εθνικών κανόνων κατανομής συνάδουν με την οδηγία 2012/34.

24. Με τους εν λόγω κανόνες θεσπίζεται ως κριτήριο προτεραιότητας για την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής η ένταση χρήσης του δικτύου, παράγοντας ο οποίος ενδέχεται να παραβιάζει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθόσον παρέχει αδικαιολόγητο πλεονέκτημα στον κατεστημένο φορέα. Τούτο έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2013⁵ σε σχέση με την οδηγία 2001/14/ΕΚ⁶, η οποία καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από την οδηγία 2012/34.

25. Κατά δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η εφαρμογή των κριτηρίων προτεραιότητας τελεί υπό την προϋπόθεση του χαρακτηρισμού της υποδομής ως κορεσμένης ή αν, αντιθέτως, όπως το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι συνάγεται από το άρθρο 45, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34, ο διαχειριστής υποδομής μπορεί να εφαρμόσει τα εν λόγω κριτήρια επίσης στο πλαίσιο της διαδικασίας προγραμματισμού και συντονισμού.

26. Στο πλαίσιο αυτό, το Lietuvos vyriausiosis administracinis teismas (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Λιθουανία) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 47, παράγραφος 4, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σαφώς τη θέσπιση εθνικής κανονιστικής διάταξης η οποία προβλέπει ότι, σε περίπτωση κορεσμένης σιδηροδρομικής υποδομής, μπορεί να λαμβάνεται υπόψη κατά την κατανομή της χωρητικότητας η ένταση της χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής; Ασκει επιρροή, όσον αφορά την εκτίμηση αυτή, αν το κριτήριο της χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής αφορά την πραγματική χρήση της υποδομής στο παρελθόν ή την προγραμματισμένη χρήση αυτής κατά τη χρονική περίοδο ισχύος του οικείου πίνακα δρομολογίων; Ασκούν επιρροή, όσον αφορά την εκτίμηση αυτή, οι διατάξεις των άρθρων 45 και 46 της οδηγίας 2012/34/ΕΕ –καθώς και οι εφαρμοστικοί των διατάξεων αυτών κανόνες του εθνικού δικαίου–, οι οποίες παρέχουν στον διαχειριστή της δημόσιας υποδομής, ή στην οντότητα που αποφασίζει για την κατανομή της χωρητικότητας, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως κατά τον συντονισμό των αιτημάτων χωρητικότητας; Ασκει επιρροή,

⁵ Υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-483/10, στο εξής: απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, EU:C:2013:114).

⁶ 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 2001, L 75, σ. 29).

όσον αφορά την ως άνω εκτίμηση, το γεγονός ότι συγκεκριμένη υποδομή χαρακτηρίζεται ως κορεσμένη λόγω του γεγονότος ότι δύο ή περισσότερες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις υπέβαλαν αιτήματα κατανομής χωρητικότητας για την εκτέλεση των ίδιων εμπορευματικών μεταφορών;

- 2) Έχει η διάταξη του άρθρου 45, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ [...] την έννοια ότι ο διαχειριστής υποδομής μπορεί επίσης να εφαρμόζει εθνικό κανόνα προτεραιότητας σε περίπτωση που η υποδομή δεν έχει χαρακτηριστεί ως κορεσμένη; Μέχρι ποιου σημείου εκτείνεται η υποχρέωση του διαχειριστή υποδομής, προτού χαρακτηρίσει την υποδομή ως κορεσμένη, να συντονίζει τις σιδηροδρομικές διαδρομές που ζητήθηκαν και να διαβουλευθεί με τους αιτούντες, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 47, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2012/34/ΕΕ, και ποια κριτήρια οφείλει να λάβει υπόψη; Πρέπει, στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας διαβούλευσης με τους αιτούντες, να εντάσσεται και η συνεκτίμηση του γεγονότος ότι δύο ή περισσότεροι αιτούντες έχουν υποβάλει αντικρουόμενα αιτήματα για την εκτέλεση των ίδιων εμπορευματικών μεταφορών;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

27. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Νοεμβρίου 2021.

28. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Gargždy geležinkelis, η Λιθουανική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

29. Δεν κρίθηκε απαραίτητη η διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζητήσεως.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

30. Για την καλύτερη κατανόηση της υπό κρίση διαφοράς, είναι σκόπιμο να εκτεθούν συνοπτικά οι κανόνες που διέπουν τις ενέργειες του διαχειριστή υποδομής κατά την κατανομή της χωρητικότητας για τη χρήση των στοιχείων της σιδηροδρομικής υποδομής⁷.

31. Η οδηγία 2012/34 περιλαμβάνει τους κανόνες που έχουν εφαρμογή, αφενός, στη διαχείριση της σιδηροδρομικής υποδομής και, αφετέρου, στις δραστηριότητες των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Μεταξύ των τελευταίων περιλαμβάνονται εκείνοι οι κανόνες που διέπουν το νομικό καθεστώς χορηγήσεως αδειών και κατανομής χωρητικότητας υποδομής στις επιχειρήσεις οι οποίες υποχρεούνται να καταβάλλουν τέλη για τη χρήση τους.

⁷ Στα σημεία που ακολουθούν (31 έως 41) παρατίθενται, ενίοτε με μικρές διαφοροποιήσεις, τα σημεία 51 έως 63 των προτάσεών μου στην υπόθεση SJ (C-388/17, EU:C:2018:738).

32. Οι σιδηροδρομικές υποδομές διαθέτουν, όπως είναι λογικό, περιορισμένη χωρητικότητα⁸, καθ' ο μέρος αποτελούν «φυσικό μονοπώλιο»⁹ το οποίο δεν θα είχε νόημα να αναπτυχθεί περαιτέρω. Η οδηγία 2012/34, αντί να δίδει ορισμό για τις υποδομές αυτές, επιλέγει να περιγράψει τα στοιχεία που τις συνθέτουν, όπως αυτά εξειδικεύονται στο παράρτημά της I¹⁰. Η έννοια του δικτύου συνδέεται με τις υποδομές αυτές: το σιδηροδρομικό δίκτυο είναι «το σύνολο της σιδηροδρομικής υποδομής το οποίο διαχειρίζεται ένας διαχειριστής υποδομής»¹¹.

33. Η σιδηροδρομική υποδομή (η οποία συνδέεται με την έννοια της διαδρομής)¹² τελεί υπό τη διαχείριση του διαχειριστή της, ο οποίος είναι υπεύθυνος για την εκμετάλλευση, τη συντήρηση και την ανανέωσή της. Οι επιχειρήσεις που έχουν λάβει προηγουμένως άδεια λειτουργίας ως σιδηροδρομικές επιχειρήσεις οφείλουν να υποβάλλουν ενώπιον του διαχειριστή υποδομής αίτηση για την αναγνώριση του δικαιώματος χρήσεως ορισμένης χωρητικότητας της εν λόγω υποδομής.

34. Η διαδικασία κατανομής χωρητικότητας υποδομής έπεται της καλούμενης «δηλώσεως δικτύου», με την οποία ο διαχειριστής της υποδομής εξειδικεύει τους γενικούς κανόνες, τις προθεσμίες, τις διαδικασίες και τα κριτήρια που διέπουν την κατανομή. Η οδηγία 2012/34 καταλείπει, συναφώς, τη συγκεκριμενοποίηση ευρέος φάσματος ζητημάτων στη διακριτική ευχέρεια του εν λόγω διαχειριστή¹³.

35. Η βασική αρχή είναι ότι ο διαχειριστής υποδομών κάνει δεκτές, στο μέτρο του δυνατού, όλες τις αιτήσεις χωρητικότητας υποδομής που του υποβάλλονται. Εάν κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατό, εφαρμόζει άλλα κριτήρια κατανομής¹⁴. Οφείλει, επιπλέον, να καταρτίζει σχέδιο πίνακα δρομολογίων και να τον κοινοποιεί στους ενδιαφερόμενους, προκειμένου οι τελευταίοι να μπορούν να υποβάλλουν παρατηρήσεις.

36. Το σύνολο των αποφάσεων¹⁵ περί κατανομής χωρητικότητας υποδομής επιτρέπουν την οριστικοποίηση του πίνακα δρομολογίων, μέσω του προγραμματισμού της κυκλοφορίας συρμών και τροχαίου υλικού στην υποδομή, κατά τη διάρκεια ισχύος του εν λόγω πίνακα δρομολογίων. Το

⁸ Η αιτιολογική σκέψη 58 της οδηγίας 2012/34 επισημαίνει το γεγονός αυτό, καθ' ο μέρος αναφέρει ότι «[σ]τα συστήματα χρέωσης και κατανομής χωρητικότητας θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες του αυξανόμενου κορεσμού της χωρητικότητας της υποδομής και, τελικά, της ανεπάρκειας της χωρητικότητας».

⁹ Αιτιολογική σκέψη 71 της οδηγίας 2012/34.

¹⁰ Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνουν την αναγκαία υλική βάση για τη δημιουργία της σιδηροδρομικής υποδομής και της σιδηροδρομικής υπηρεσίας, όπως γήπεδα, χωματουργικά έργα, ιδίως επιχώματα, κρηπιδώματα επιβατών και εμπορευμάτων, ερείσματα οδών και διαβάσεις πεζών, περιφράξεις, φράκτες, τεχνικά έργα (γέφυρες και σήραγγες), ισόπεδες διαβάσεις, επιδομές, διαβάσεις για επιβάτες και εμπορεύματα, εγκαταστάσεις ασφαλείας, σηματοδότησεως και τηλεπικοινωνιών για γραμμές, σταθμούς και σταθμούς διαλογής, εγκαταστάσεις φωτισμού, συσκευές μετατροπής και μεταφοράς της ηλεκτρικής ενεργείας για την έλξη των αμαξοστοιχιών, και κτίρια στεγάσεως των υπηρεσιών διοικήσεως.

¹¹ Άρθρο 3, σημείο 25, της οδηγίας 2012/34.

¹² Ως χωρητικότητα υποδομής νοείται η «δυνατότητα χρονικού προγραμματισμού σιδηροδρομικών διαδρομών που ζητούνται για ένα στοιχείο της υποδομής για μια συγκεκριμένη περίοδο» (άρθρο 3, σημεία 24 και 27).

¹³ Παραδείγματος χάριν, τον καθορισμό των κανόνων σχετικά με την επιβολή τελών (άρθρο 29, παράγραφος 3), τον προσδιορισμό των απαιτήσεων προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται οι αιτούντες (άρθρο 41, παράγραφος 2), τον καθορισμό των αρχών που διέπουν τη διαδικασία συντονισμού και τη θέσπιση συστήματος επιλύσεως διαφορών (άρθρο 46, παράγραφοι 4 και 6) ή, τέλος, σε σχέση με την κορεσμένη υποδομή, τον καθορισμό των διαδικασιών που πρέπει να ακολουθούνται και των κριτηρίων που πρέπει να χρησιμοποιούνται, καθώς και τον ορισμό της οριακής ποσοστώσεως χρήσεως (άρθρο 47, παράγραφος 6, και άρθρο 52, παράγραφος 2).

¹⁴ Οσάκις ο διαχειριστής υποδομής διαπιστώνει ότι υφίστανται αντικρουόμενες αιτήσεις, προσπαθεί, μέσω συντονισμού των αιτήσεων, να εξασφαλίζει τον καλύτερο δυνατό συνδυασμό όλων των αιτήσεων, έχοντας τη δυνατότητα να προτείνει, εντός ευλόγων ορίων, κατανομές χωρητικότητας υποδομής που αποκλίνουν από τις αιτηθείσες.

¹⁵ Καίτοι η οδηγία δεν αναφέρεται ρητώς στις αποφάσεις περί κατανομής χωρητικότητας υποδομής, η λήψη, εντούτοις, τέτοιου είδους αποφάσεων εξυπακούεται. Το άρθρο 46, παράγραφος 6, προβλέπει σύστημα επιλύσεως διαφορών (υπό την επιφύλαξη της σχετικής διαδικασίας προσφυγής, σύμφωνα με το άρθρο 56).

παράρτημα VII, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34 προβλέπει το ενδεχόμενο μεταβολών ή αναπροσαρμογών του πίνακα δρομολογίων, όπερ καταδεικνύει την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα του σε μεταβαλλόμενες συνθήκες.

37. Ο διαχειριστής υποδομών λειτουργεί εντός ενός πραγματικού πλαισίου το οποίο παρέχει περιορισμένες (από απόψεως χώρου και χρόνου) δυνατότητες ικανοποίησης των αιτημάτων των επιχειρήσεων. Δεδομένου ότι οι διαδρομές περιορίζονται στα σημεία από όπου διέρχονται οι σιδηροδρομικές γραμμές και εξαρτώνται από την απόδοση των εγκαταστάσεων εξυπηρέτησεως, ο διαχειριστής οφείλει κατ' ανάγκην να συντονίζει τις παρεχόμενες από το σύνολο των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων υπηρεσίες μεταφοράς.

38. Πράγματι, η ελευθερία των επιχειρήσεων σιδηροδρομικής μεταφοράς να παρέχουν στο κοινό διαδρομές της επιλογής τους και τα πλέον αρμόζοντα σε αυτό δρομολόγια συνάδει με το γεγονός ότι οι προσφορές αυτές υπόκεινται στις αποφάσεις συντονισμού του διαχειριστή υποδομής. Επομένως, ο διαχειριστής υποδομής είναι αυτός που «καθορίζει» εν τέλει (αποδεχόμενος έστω τις αιτήσεις των επιχειρήσεων) τους καλούμενους «όρους παροχής» της υπηρεσίας.

39. Η οδηγία 2012/34 περιλαμβάνει πολλές περιπτώσεις στις οποίες ο διαχειριστής υποδομών περιβάλλεται εξουσίες απτόμενες των όρων αυτών. Οι ορισμοί του άρθρου 3 σχετικά με την «εναλλακτική διαδρομή», τη «βιώσιμη εναλλακτική επιλογή» ή την «κορεσμένη υποδομή» αντανακλώνται εν συνεχεία σε ρύθμιση, δυνάμει της οποίας ο διαχειριστής υποδομών δύναται – και υποχρεούται– να παρεμβαίνει κατά τον καθορισμό των όρων χρήσεως του δικτύου σιδηροδρομικών γραμμών, είτε πρόκειται για τη «διαθέσιμη μεταφορική ικανότητα», τις ίδιες τις «ακολουθητέες διαδρομές» ή τη «συχνότητα παροχής της υπηρεσίας», προκειμένου να αποφεύγονται επικαλύψεις ή κορεσμός¹⁶.

40. Η δήλωση δικτύου, η οποία δημοσιεύεται από τον διαχειριστή υποδομών, του παρέχει, επίσης, τη δυνατότητα να τροποποιεί στοιχεία τα οποία, κατ' αρχήν, δεν είναι καθοριστικά. Δύναται, επιπλέον, να κατανέμει χωρητικότητες που αποκλίνουν από τις αιτηθείσες, όπερ καταδεικνύει ότι το περιθώριο ελευθερίας των παρόχων υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιχειρήσεων είναι περιορισμένο λόγω των πεπερασμένων δυνατοτήτων, εγγενών στην ανεπάρκεια διαθέσιμων πόρων, τους οποίους οφείλει να διαχειρίζεται ο διαχειριστής υποδομών.

41. Εν τέλει, η ανάγκη διαχείρισεως και κατανομής των περιορισμένων σιδηροδρομικών πόρων συνεπάγεται ότι ο διαχειριστής υποδομών πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει στις επιχειρήσεις που κάνουν χρήση των υποδομών αυτών ορισμένους όρους παροχής των υπηρεσιών τους οι οποίοι αφορούν τη διαθέσιμη μεταφορική ικανότητα, τις ακολουθητέες διαδρομές και τη συχνότητα παροχής των υπηρεσιών αυτών.

42. Ο διαχειριστής υποδομής διαδραματίζει κεντρικό ρόλο ως υπεύθυνος για τη λειτουργία, τη συντήρηση και την ανανέωση της υλικής υποδομής που καθιστά δυνατές τις σιδηροδρομικές μεταφορές. Κατά το άρθρο 39, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34, ο διαχειριστής υποδομής εξασφαλίζει «ότι η χωρητικότητα υποδομής κατανέμεται, σε δίκαιη και χωρίς διακρίσεις βάση, και σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης».

¹⁶ Η οδηγία (ΕΕ) 2016/2370 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, για την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών και τη διακυβέρνηση της σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ 2016, L 352, σ. 1), επιβεβαιώνει το κριτήριο αυτό. Κατά την αιτιολογική σκέψη της 28, «τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν το δικαίωμα πρόσβασης στην υποδομή από συγκεκριμένες προϋποθέσεις, ώστε να επιτρέπουν την εφαρμογή ενός ενοποιημένου συστήματος δρομολογίων για τις εσωτερικές υπηρεσίες σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών».

43. Ο διαχειριστής υποδομής συναλλάσσεται με τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις οι οποίες διαθέτουν άδεια¹⁷ λειτουργίας στον τομέα και οι οποίες πρέπει να ζητούν από τον διαχειριστή υποδομής να αναγνωρίσει το δικαίωμά τους χρήσης ορισμένης χωρητικότητας από την εν λόγω υποδομή με σκοπό την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς¹⁸.

44. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34 επιβάλλει στους διαχειριστές υποδομής την υποχρέωση να παρέχουν σε όλες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, χωρίς διακρίσεις, την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης που καθορίζεται στο σημείο 1 του παραρτήματος II.

45. Σκοπός της διαδικασίας που εκτίθεται στην οδηγία 2012/34 για την κατανομή χωρητικότητας υποδομής είναι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να διαθέτουν πραγματικά τη χορηγούμενη χωρητικότητα, όπως επιτάσσει το άρθρο της 10, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας¹⁹.

46. Η διαδικασία εκτείνεται από τη δήλωση δικτύου έως την έγκριση του πίνακα δρομολογίων²⁰. Τα ενδιάμεσα στάδια εκτίθενται στο τμήμα 3 του κεφαλαίου IV της οδηγίας 2012/34 και περιλαμβάνουν τα εξής:

- τις αιτήσεις χωρητικότητας υποδομής ενός ή πλειόνων αιτούντων (σιδηροδρομικές επιχειρήσεις)·
- το στάδιο προγραμματισμού, το οποίο έπεται της υποβολής των αιτήσεων των αιτούντων·
- το στάδιο συντονισμού, το οποίο ξεκινά όταν ο διαχειριστής υποδομής εξετάζει αιτήσεις ασυμβίβαστες μεταξύ τους·
- τον χαρακτηρισμό της υποδομής ως κορεσμένης, όταν ο συντονισμός δεν είναι δυνατός. Στην περίπτωση αυτή, ο διαχειριστής υποδομής εφαρμόζει κριτήρια προτεραιότητας για την κατανομή.

47. Κατά την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων, είναι σκόπιμο να ακολουθηθεί η χρονική διάρθρωση της διαδικασίας κατανομής χωρητικότητας. Επομένως, θα εξετάσω κατ' αρχάς το ερώτημα που αφορά τη διαδικασία συντονισμού και, εν συνεχεία, θα επικεντρωθώ στους κανόνες που εφαρμόζονται στην κορεσμένη υποδομή.

B. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

48. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν, προτού χαρακτηρίσει τη σιδηροδρομική υποδομή ως κορεσμένη, ο διαχειριστής της οικείας υποδομής:

- μπορεί να εφαρμόσει εθνικό κανόνα προτεραιότητας·

¹⁷ Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 4, της οδηγίας 2012/34, «[δ]εν επιτρέπεται στις επιχειρήσεις να παρέχουν υπηρεσίες σιδηροδρομικών μεταφορών που καλύπτονται από το παρόν κεφάλαιο, εάν δεν είναι κάτοχοι κατάλληλης άδειας για τις εν λόγω υπηρεσίες».

¹⁸ Κατά το προμνησθέν άρθρο 17, παράγραφος 4, της οδηγίας 2012/34, «η άδεια δεν εξασφαλίζει αυτή καθαυτή πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή».

¹⁹ «Στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις παρέχεται, υπό δίκαιους, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις όρους, δικαίωμα πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή όλων των κρατών μελών, με σκοπό την εκτέλεση παντός τύπου σιδηροδρομικών μεταφορών εμπορευμάτων.» Το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34 αφορά τη μεταφορά επιβατών.

²⁰ Ο πίνακας δρομολογίων περιλαμβάνει τα δεδομένα που καθορίζουν όλες τις προγραμματισμένες κινήσεις συρμών και τροχαίου υλικού που λαμβάνουν χώρα στην εν λόγω υποδομή κατά την περίοδο ισχύος του πίνακα (άρθρο 3, σημείο 28, της οδηγίας 2012/34).

- πρέπει να συντονίσει τις σιδηροδρομικές διαδρομές που ζητήθηκαν και να διαβουλευθεί με τους αιτούντες·
- πρέπει να συνεκτιμήσει το γεγονός ότι δύο ή πλείονες αιτούντες προτίθενται να μεταφέρουν τα ίδια εμπορεύματα.

49. Στα προεκτεθέντα στοιχεία διαπλέκονται ζητήματα τόσο ουσιαστικά (κανόνες κατανομής χωρητικότητας) όσο και τυπικά (διαδικασίες προγραμματισμού και συντονισμού). Θα ξεκινήσω την ανάλυση από τα τυπικά ζητήματα.

1. Διαδικασίες προγραμματισμού και συντονισμού: άρθρα 45 και 46 της οδηγίας 2012/34

50. Στο πλαίσιο του προγραμματισμού, «ο διαχειριστής υποδομής ικανοποιεί, στο μέτρο του δυνατού, όλα τα αιτήματα για χωρητικότητα υποδομής»²¹. Όταν αντιμετωπίζει αντικρουόμενα αιτήματα, ο διαχειριστής υποδομής «προσπαθεί, μέσω συντονισμού των αιτημάτων, να εξασφαλίζει τον καλύτερο δυνατό συνδυασμό όλων των αιτημάτων»²².

51. Επομένως, ο συντονισμός²³ είναι καθήκον καθοριστικής σημασίας για την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής μεταξύ αντικρουόμενων αιτήσεων. Κατά τη διενέργεια του συντονισμού, του οποίου οι αρχές πρέπει να εκτίθενται στη δήλωση δικτύου²⁴, το άρθρο 46 της οδηγίας 2012/34:

- παρέχει στον διαχειριστή υποδομής το δικαίωμα «να προτείνει χωρητικότητα υποδομής διαφορετική από εκείνη που έχει ζητηθεί» (παράγραφος 2)·
- προβλέπει διαδικασία διαβούλευσης με τους αιτούντες, στους οποίους παρέχονται, χωρίς να αποκαλύπτεται η ταυτότητα των άλλων αιτούντων, πληροφορίες σχετικά με τις αιτήσεις των εν λόγω άλλων αιτούντων. Σκοπός της διαβούλευσης είναι ο διαχειριστής υποδομής να μπορέσει να επιλύσει τις διαφορές που ανακύπτουν (παράγραφος 3)·
- θεσπίζει «σύστημα επίλυσης των διαφορών για την ταχεία επίλυση» των διαφορών που αφορούν την κατανομή της χωρητικότητας υποδομής (παράγραφος 6).

52. Από το προεκτεθέν σύνολο κανόνων προκύπτει ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και ο διαχειριστής υποδομής πρέπει να μετέχουν ενεργά στη διαδικασία συντονισμού, προκειμένου να επιτευχθεί εύλογη λύση. Έχοντας επίγνωση των αιτημάτων κάθε αιτούντος και των υφιστάμενων περιορισμών χωρητικότητας, ο διαχειριστής υποδομής μεριμνά ώστε όλοι οι αιτούντες να έχουν την ευκαιρία, έστω με κάποια απώλεια, να παράσχουν τις υπηρεσίες τους.

²¹ Άρθρο 45, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34.

²² Άρθρο 46, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 46, παράγραφος 5, ορίζει τα εξής: «[ό]ταν τα αιτήματα χωρητικότητας υποδομής δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν χωρίς συντονισμό, ο διαχειριστής υποδομής επιχειρεί να ικανοποιήσει όλα τα αιτήματα μέσω συντονισμού».

²³ Στο άρθρο 3, σημείο 22, της οδηγίας 2012/34, ως συντονισμός νοείται «η διαδικασία μέσω της οποίας ο διαχειριστής υποδομής και οι αιτούντες επιχειρούν να επιλύουν τις περιπτώσεις αντικρουόμενων αιτήσεων για χωρητικότητα υποδομής».

²⁴ Άρθρο 46, παράγραφος 4, και παράρτημα IV, σημείο 3, της οδηγίας 2012/34/ΕΚ. Κατά το παράρτημα IV, στις πληροφορίες που περιέχει η δήλωση δικτύου καταλέγονται: «δ) αρχές που διέπουν τη διαδικασία συντονισμού και το σύστημα επίλυσης των διαφορών που διατίθεται ως μέρος της εν λόγω διαδικασίας».

53. Κατά τη γνώμη μου, το καθήκον του διαχειριστή υποδομής βαίνει πέραν εκείνου ενός απλού μεσολαβητή ο οποίος επιδιώκει να επιτύχει τη συμφωνία των αντιπάλων μερών. Όπως προεκτέθηκε, η οδηγία 2012/34 αναθέτει στον διαχειριστή υποδομής αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων. Ειδικότερα, το άρθρο 46, παράγραφος 3, παρέχει στον διαχειριστή υποδομής το δικαίωμα να *επιλύει* τις διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ των αιτούντων.

54. Από τις πληροφορίες που περιέχονται στη διάταξη περί παραπομπής και στις παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία θα μπορούσε να συναχθεί ότι η διαδικασία συντονισμού που διεξήχθη στην υπό κρίση υπόθεση δεν πληροί απολύτως τις απαιτήσεις του άρθρου 46 της οδηγίας 2012/34²⁵, μολονότι τούτο είναι κάτι που μόνον το αιτούν δικαστήριο μπορεί να εξακριβώσει, λόγω της εγγύτητάς του προς τα πραγματικά περιστατικά.

2. Προτεραιότητες στις διαδικασίες προγραμματισμού και συντονισμού;

55. Το άρθρο 45, παράγραφος 2, της οδηγίας 2012/34 επιτρέπει στον διαχειριστή υποδομής «να αποδίδει προτεραιότητα σε συγκεκριμένα δρομολόγια αλλά μόνον όπως ορίζεται στα άρθρα 47 και 49».

56. Η ερμηνεία του ως άνω κανόνα δεν είναι ευχερής, στο μέτρο που το άρθρο 47 αφορά τον χαρακτηρισμό τμήματος της υποδομής ως κορεσμένου, το δε άρθρο 49 αφορά την εξειδικευμένη υποδομή (διατάξεις οι οποίες δεν ασκούν επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση).

57. Κατά τη γνώμη μου, η παραπομπή του άρθρου 45 στο άρθρο 47 καθιστά δυνατή την εφαρμογή, τηρουμένων των αναλογιών, των κριτηρίων προτεραιότητας υπέρ ορισμένων υπηρεσιών, την οποία το άρθρο 47 προβλέπει για την κατανομή της χωρητικότητας της κορεσμένης υποδομής, στις περιπτώσεις των (προγενέστερων) διαδικασιών προγραμματισμού και συντονισμού.

58. Με την εκτίμηση αυτή συντάσσομαι με τη γνώμη της Λιθουανικής Κυβέρνησης, διαφωνώ όμως με εκείνη της Επιτροπής, κατά την οποία τα άρθρα 45 και 46 δεν προβλέπουν την εφαρμογή κανόνων προτεραιότητας, οι οποίοι περιορίζονται στο άρθρο 47. Κατά την Επιτροπή, τούτο προκύπτει από την απόφαση SJ²⁶ (σκέψεις 39 και 40), πλην όμως η ερμηνεία μου όσον αφορά τις εν λόγω σκέψεις διαφέρει από τη δική της.

59. Με την προμνησθείσα απόφαση, αφού εξέτασε τα βασικά στοιχεία των διαδικασιών προγραμματισμού και συντονισμού, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «το άρθρο 47 της οδηγίας 2012/34 προβλέπει κανόνες σε περίπτωση κορεσμού της σιδηροδρομικής υποδομής, στο πλαίσιο των οποίων ο διαχειριστής της υποδομής μπορεί να καθορίζει κριτήρια προτεραιότητας». Το Δικαστήριο δεν διευκρίνισε (καθότι τούτο δεν ήταν αναγκαίο στην εν λόγω υπόθεση) αν τα ίδια αυτά κριτήρια μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στις διαδικασίες προγραμματισμού και συντονισμού.

²⁵ Κατά τα φαινόμενα, η διαδικασία περιορίστηκε σε ανταλλαγή επιστολών, χωρίς να υπάρχουν ενδείξεις βούλησης επίλυσης της διαφοράς. Στο σημείο 15 της διατάξεως περί παραπομπής γίνεται μνεία στην αδυναμία του διαχειριστή υποδομής να επιλύσει τη διαφορά, καθότι ένας εκ των αιτούντων αρνήθηκε να μετάσχει στη διαδικασία συντονισμού. Το ίδιο συνάγεται επίσης από τις παρατηρήσεις της Gargždų geležinkelis (σημεία 68 έως 70). Δεν είναι λογικό η διαδικασία συντονισμού να είναι καταδικασμένη σε αποτυχία επειδή ένας αιτών αρνείται να μετάσχει σε αυτήν.

²⁶ Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161).

60. Όπως προεκτέθηκε, τα άρθρα 45 και 46 της οδηγίας 2012/34 παρέχουν στον διαχειριστή υποδομής ευρεία διακριτική ευχέρεια για την επίλυση των διαφορών μεταξύ αιτήσεων κατανομής. Για τον σκοπό αυτό, καμία διάταξη δεν εμποδίζει τον διαχειριστή υποδομής να ανακοινώσει εκ των προτέρων (με τη δήλωση δικτύου) τα εύλογα, αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια βάσει των οποίων θα διενεργήσει τον προγραμματισμό και, ενδεχομένως, τον συντονισμό των αντικρουόμενων αιτήσεων. Ομοίως, ο διαχειριστής υποδοχής μπορεί να αποδώσει προτεραιότητα σε ορισμένες υπηρεσίες έναντι άλλων, εάν τούτο επιτάσσει το γενικό συμφέρον.

61. Όπως υποστηρίζει η Λιθουανική Κυβέρνηση, τούτο ευνοεί τη διαφάνεια της διαδικασίας, καθόσον οι αιτούντες γνωρίζουν εκ των προτέρων τι μέλλει γενέσθαι εάν οι αιτήσεις τους πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο συντονισμού.

62. Είναι διαφορετικό ζήτημα το ότι στους κανόνες προτεραιότητας περιλαμβάνεται ως καθοριστικό κριτήριο η ένταση της χρήσης της υποδομής. Θα εξετάσω κατωτέρω τον βαθμό στον οποίο το εν λόγω κριτήριο ευνοεί τον ήδη εγκατεστημένο στην αγορά μεταφορέα, με αποτέλεσμα η εφαρμογή του να προσκρούει σε έναν από τους βασικούς σκοπούς της οδηγίας 2012/34, ήτοι το άνοιγμα της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών στον ανταγωνισμό.

3. Φύση των μεταφερόμενων εμπορευμάτων

63. Συντάσσομαι με τη γνώμη της Λιθουανικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής ότι το είδος των μεταφερόμενων εμπορευμάτων δεν είναι κρίσιμο στοιχείο στη διαδικασία συντονισμού των αντικρουόμενων αιτήσεων κατανομής χωρητικότητας.

64. Στην οδηγία 2012/34, οι ιδιαιτερότητες που ανάγονται στη φύση των εμπορευμάτων λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό των προσαυξήσεων, πλην όμως όχι στη διαδικασία συντονισμού. Κατά το άρθρο της 32, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, οι διαχειριστές υποδομής δύνανται να προβούν σε διάκριση των τμημάτων της αγοράς σύμφωνα με τα εμπορεύματα που μεταφέρονται.

65. Επιπλέον, δεν συντρέχει λόγος μνείας στις αιτήσεις κατανομής χωρητικότητας του είδους των εμπορευμάτων που η σιδηροδρομική επιχείρηση προτίθεται να μεταφέρει. Συγκεκριμένα, κατά τη Gargždų geležinkelis²⁷, η αίτησή της αφορούσε εμπορευματικές μεταφορές, χωρίς προσδιορισμό του εμπορεύματος που επρόκειτο να μεταφέρει (κάτι το οποίο φαίνεται εύλογο, δεδομένου ότι πρόκειται για λεπτομέρεια που εξαρτάται από τις συγκεκριμένες απαιτήσεις της αγοράς)²⁸.

²⁷ Σημεία 15 και 16 των γραπτών παρατηρήσεων της Gargždų geležinkelis.

²⁸ Δεδομένου ότι ως «άδεια» νοείται «η έγκριση που χορηγείται από φορέα έκδοσης άδειας σε επιχείρηση, με την οποία αναγνωρίζεται η ικανότητά της να παρέχει υπηρεσίες σιδηροδρομικών μεταφορών ως σιδηροδρομική επιχείρηση», η δε σιδηροδρομική επιχείρηση πρέπει να έχει ως κύρια δραστηριότητα την «εκτέλεση σιδηροδρομικής μεταφοράς εμπορευμάτων ή/και επιβατών», στην αίτηση κατανομής χωρητικότητας θα πρέπει να επισημαίνεται η υπηρεσία που πρόκειται να παρασχεθεί (μεταφορά επιβατών ή εμπορευμάτων), όχι όμως κατ' ανάγκην το είδος των μεταφερόμενων εμπορευμάτων.

Γ. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

66. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν, εφόσον η υποδομή χαρακτηριστεί ως κορεσμένη, το άρθρο 47, παράγραφος 4, της οδηγίας 2012/34 επιτρέπει τη θέσπιση ορισμένων κριτηρίων προτεραιότητας για την κατανομή, τα οποία λαμβάνουν υπόψη την ένταση, παρελθούσα ή εκτιμώμενη μελλοντική, της χρήσης της εν λόγω υποδομής από σιδηροδρομική επιχείρηση.

67. Επ' αυτού, οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία αποκλίνουν: η Gargždų geležinkelis υποστηρίζει ότι εισάγεται διάκριση εις βάρος των νεοεισερχόμενων στην αγορά επιχειρήσεων, επιχείρημα το οποίο αντικρούει η Λιθουανική Κυβέρνηση. Η Επιτροπή, από πλευράς της, υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν μπορούσε να ισχύει σε θεωρητικό επίπεδο, το κριτήριο θα ήταν δυνατό να γίνει δεκτό μόνον εφόσον δεν συνεπαγόταν περιορισμό του ανταγωνισμού, ούτε ευνοούσε την κατακράτηση χωρητικότητας.

68. Κατά τη γνώμη μου, η απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας περιέχει τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου να απαντηθεί το προδικαστικό ερώτημα. Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο:

- αποφάνθηκε ότι, κατά «το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 [νυν άρθρο 39, παράγραφος 1, της οδηγίας 2012/34] [...] ο διαχειριστής της υποδομής εξασφαλίζει ειδικότερα ότι η χωρητικότητα της υποδομής κατανέμεται σε δίκαιη και χωρίς διακρίσεις βάση και σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης»·
- διαπίστωσε ότι «το κριτήριο της πραγματικής χρήσης του δικτύου, χρησιμοποιούμενο ως κριτήριο για την κατανομή της χωρητικότητας της υποδομής, δημιουργεί διακρίσεις, διότι οδηγεί, στην περίπτωση που για τον ίδιο χρονοδιάδρομο έχουν υποβληθεί περισσότερες από μία αιτήσεις ή που το δίκτυο είναι κορεσμένο, στη διατήρηση των πλεονεκτημάτων που έχουν οι συνήθεις χρήστες και στην παρεμπόδιση της πρόσβασης των νεοεισερχόμενων στην αγορά επιχειρηματιών στους πιο ελκυστικούς χρονοδιαδρόμους»²⁹.

69. Είναι αληθές ότι στην εν λόγω υπόθεση η ένταση της χρήσης αφορούσε την παρελθούσα χρήση, ενώ στην υπό κρίση υπόθεση η ένταση της χρήσης αφορά εκτίμηση για το μέλλον. Εντούτοις, εκτιμώ ότι το γεγονός αυτό δεν ασκεί επιρροή στο αποτέλεσμα.

70. Τούτο συμβαίνει διότι, προκειμένου να είναι πειστικές και ρεαλιστικές, οι εκτιμήσεις περί μελλοντικής χρήσης της χωρητικότητας υποδομής πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα χρήσης στο άμεσο παρελθόν (ή στο παρόν). Δεδομένου ότι τα εν λόγω στοιχεία εκτίμησης μπορούν να παρασχεθούν μόνον από τους κατεστημένους φορείς, κάθε άλλος φορέας που επιδιώκει να εισέλθει στην αγορά θα βρίσκεται σε μειονεκτική θέση: δεν θα μπορεί να επικαλεστεί τις υπηρεσίες που παρέσχε (ή θα μπορεί να το πράξει μόνον σε μικρότερο βαθμό).

71. Στην πραγματικότητα, η αποδοχή του συγκεκριμένου κριτηρίου θα μπορούσε να δημιουργήσει έναν φαύλο κύκλο, στον οποίο θα κατανέμεται διαδοχικά χωρητικότητα στον κατεστημένο φορέα, καταστρατηγώντας την επιταγή του άρθρου 38, παράγραφος 2, της οδηγίας

²⁹ Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (σκέψεις 94 και 95). Κατά την εν λόγω νομολογία, δεν μπορεί επίσης να θεωρηθεί ότι, όταν παραπέμπει στις προτεραιότητες της διαδικασίας κατανομής, το άρθρο 52 («Χρήση σιδηροδρομικών διαδρομών») έχει την έννοια ότι ο βαθμός χρησιμοποίησης των σιδηροδρομικών διαδρομών στο παρελθόν μπορεί να συνιστά πλεονέκτημα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 52, παράγραφος 2, έχει αντίθετη έννοια, δεδομένου ότι, εάν η υποδομή είναι κορεσμένη, συνδέει την αναγκαία παραίτηση από τις σιδηροδρομικές διαδρομές με την ελλιπή χρησιμοποίησή τους.

2012/34 («[τ]ο δικαίωμα χρήσης συγκεκριμένης χωρητικότητας υποδομής με τη μορφή σιδηροδρομικής διαδρομής μπορεί να παρέχεται σε αιτούντες για μέγιστη διάρκεια μίας περιόδου πίνακα δρομολογίων») ³⁰.

72. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η διαφορετική μεταχείριση θα μπορούσε να δικαιολογείται από άλλο σκοπό της οδηγίας 2012/34, όπως τον σκοπό διασφάλισης της αποδοτικότερης εκμετάλλευσης της υποδομής, «για την επίτευξη του σκοπού αυτού, δεν είναι σε καμία περίπτωση απαραίτητο να δημιουργεί το επίμαχο μέτρο διακρίσεις μεταξύ των χρηστών του δικτύου ή να παρεμποδίζει την πρόσβαση των νεοεισερχόμενων στην αγορά επιχειρηματιών στο δίκτυο αυτό» ³¹.

73. Το γεγονός ότι υπήρξε εν τοις πράγμασι τέτοια διάκριση εις βάρος του νεοεισερχόμενου φορέα φαίνεται ότι προκύπτει από τα πραγματικά περιστατικά που εκτίθενται στη διάταξη περί παραπομπής και με τις παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία. Μολονότι απόκειται, εκ νέου, στο αιτούν δικαστήριο να προβεί στη σχετική εξακρίβωση, όλα τα στοιχεία υποδηλώνουν ότι, με την εφαρμογή του τρίτου και του τέταρτου κανόνα του σημείου 28 των εθνικών κανόνων κατανομής, οι αιτήσεις του νεοεισερχόμενου φορέα για πρόσβαση στην υποδομή απορρίπτονται συστηματικώς υπέρ του δημόσιου κατεστημένου φορέα. Επιπλέον, ο δημόσιος κατεστημένος φορέας φαίνεται να ζητεί χωρητικότητα, την οποία λαμβάνει μεν, αλλά εν συνεχεία δεν χρησιμοποιεί ³², αρνείται δε να μετάσχει στη διαδικασία συντονισμού.

V. Πρόταση

74. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Λιθουανία) ως εξής:

«Η οδηγία 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου,

έχει την έννοια ότι:

- επιβάλλει, με το άρθρο 46, την ύπαρξη διαδικασιών συντονισμού και επίλυσης διαφορών ώστε ο διαχειριστής υποδομής να αποφασίζει ο ίδιος, εντός εύλογων ορίων, την κατανομή χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής στους αιτούντες, με αποτέλεσμα, κατόπιν διαβούλευσης με τους αιτούντες, να συνδυάζει τις αντικρουόμενες αιτήσεις·
- επιτρέπει, με το άρθρο 45, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 47, στον διαχειριστή υποδομής να αποδίδει, κατά τις διαδικασίες προγραμματισμού και συντονισμού, προτεραιότητα σε συγκεκριμένες υπηρεσίες, εφόσον εφαρμόζει προς τούτο αντικειμενικά, διαφανή, εύλογα, αναλογικά και αμερόληπτα κριτήρια·

³⁰ Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (σκέψεις 91 και 92). Στη σκέψη 98 το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η οδηγία περιέχει «ειδικές διατάξεις για την παροχή κινήτρων για την αποδοτική χρήση της χωρητικότητας της υποδομής, με παράλληλη διασφάλιση της δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στο σιδηροδρομικό δίκτυο». Με τις προτάσεις του, ο γενικός εισαγγελέας N. Jääskinen επισήμανε ότι «[η] επίδειξη εύνοιας [...] προς τον κατεστημένο φορέα δεν καταλέγεται μεταξύ των μέτρων που αποτελούν, κατά την εν λόγω οδηγία, κίνητρα για αποδοτική εκμετάλλευση του δικτύου» (C-483/10, EU:C:2012:524, σημείο 97).

³¹ Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (σκέψη 97).

³² Η Gargždų geležinkelis παραπέμπει σε έκθεση του λιθουανικού Ελεγκτικού Συνεδρίου (έκθεση ελέγχου αριθ. VA 2018 P 20 1 12, της 12ης Δεκεμβρίου 2018), με την οποία διαπιστώνεται ότι ο δημόσιος φορέας δεν χρησιμοποίησε το 39 % της διαθεσίμας χωρητικότητας.

- κατά το άρθρο της 47, παράγραφος 4, αντιβαίνει σε αυτήν εθνική ρύθμιση η οποία θεσπίζει ως κριτήριο προτεραιότητας για την κατανομή χωρητικότητας υποδομής, όταν η υποδομή είναι κορεσμένη, την παρελθούσα ή μελλοντική ένταση χρήσης του σιδηροδρομικού δικτύου από κατεστημένο φορέα με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η πρόσβαση νεοεισερχόμενων φορέων στη συγκεκριμένη υποδομή».