ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 25ης Οκτωβρίου 2012*

«Παράβαση κράτους μέλους — Μεταφορές — Ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων — Οδηγία 91/440/ΕΟΚ — Άρθρο 5, παράγραφος 3 — Επιχειρήσεις σιδηροδρομικών μεταφορών — Διαχειριστική ανεξαρτησία — Αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό, τα στοιχεία ενεργητικού και τις ίδιες αγορές — Άρθρο 7, παράγραφος 3 — Χορήγηση της χρηματοδοτήσεως στον διαχειριστή της υποδομής — Οδηγία 2001/14/ΕΚ — Άρθρο 6, παράγραφος 1 — Ισοσκελισμός των λογαριασμών — Κατάλληλες συνθήκες — Παράλειψη πλήρους μεταφοράς»

Στην υπόθεση C-557/10,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, ασκηθείσα στις 26 Νοεμβρίου 2010,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους H. Støvlbæk και M. França, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον L. Inez Fernandes και την A. Pereira de Miranda,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Tizzano, πρόεδρο τμήματος, A. Borg Barthet (εισηγητή), E. Levits, J.-J. Kasel και M. Berger, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Jääskinen

γραμματέας: K. Malacek, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2012,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, εξαρτώντας κάθε επιμέρους απόφαση αποκτήσεως ή διαθέσεως μεριδίων του κεφαλαίου άλλων εταιριών από τη δημόσια σιδηροδρομική επιχείρηση CP Comboios de Portugal EPE (στο εξής: CP) από άδεια της κυβερνήσεως και παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία εθνικά μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής, ήτοι της Rede Ferroviária Nacional – REFER EP (εθνικό σιδηροδρομικό δίκτυο, στο εξής: REFER), είναι ισοσκελισμένοι, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, αφενός, από το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων (ΕΕ L 237, σ. 25), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001 (ΕΕ L 75, σ. 1, στο εξής: οδηγία 91/440), και, αφετέρου, από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440, καθώς και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ L 75, σ. 29), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007 (ΕΕ L 315, σ. 44, στο εξής: οδηγία 2001/14).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

2 Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας 91/440:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

— “σιδηροδρομική επιχείρηση”: κάθε ιδιωτική ή δημόσια επιχείρηση της οποίας η κύρια δραστηριότητα είναι η παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών εμπορευμάτων ή/και επιβατών, υπό την υποχρεωτική προϋπόθεση ότι η ίδια παρέχει και την έλξη,

[...]».

3 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο της ΙΙ που επιγράφεται «Διαχειριστική ανεξαρτησία», ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να έχουν καθεστώς αυτοτέλειας όσον αφορά τη διεύθυνση, τη διαχείριση, τη διοίκηση και τον εσωτερικό διοικητικό, οικονομικό και λογιστικό έλεγχο, σύμφωνα με το οποίο διαθέτουν ιδίως περιουσιακά στοιχεία, προϋπολογισμό και λογιστικά βιβλία χωριστά από τα αντίστοιχα των κρατών.»

4 Το άρθρο 5, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει:

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

[...]

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

[...]».

5 Το άρθρο 7, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας έχει ως εξής:

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

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

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

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

Το πορτογαλικό δίκαιο

7 Με το νομοθετικό διάταγμα 104/97, της 29ης Απριλίου 1997 (*Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 99, της 29ης Απριλίου 1997), συστάθηκε η REFER. Το καταστατικό της δημοσιεύθηκε στο παράρτημα I του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος.

8 Το άρθρο 12, παράγραφος 2, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος ορίζει, όπως προκύπτει από τον τίτλο του, το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του προαναφερθέντος καταστατικού ως εξής:

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

9 Το νομοθετικό διάταγμα 270/2003, της 28ης Οκτωβρίου 2003 (*Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 250, της 28ης Οκτωβρίου 2003), θέτει τις προϋποθέσεις παροχής υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς και διαχειρίσεως της σιδηροδρομικής υποδομής. Το εν λόγω νομοθετικό διάταγμα ρυθμίζει τα σχετικά με τον ισοσκελισμό των λογαριασμών του διαχειριστή υποδομής ζητήματα σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 63, το οποίο ορίζει τα εξής:

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

a) τα έσοδα από τα τέλη χρήσης της υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανόμενων ενδεχομένως και των προκαταβολών από το Δημόσιο, προς

b) το κόστος παροχής της δημόσιας υπηρεσίας της διαχειρίσεως και συντηρήσεως της υποδομής.

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

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

[...]

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

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

10 Το νομοθετικό διάταγμα 300/2007, της 23ης Αυγούστου 2007 (*Diário da República* 1ª, σειρά Α, αριθ. 162, της 23ης Αυγούστου 2007), τροποποίησε το νομικό πλαίσιο που διέπει τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τις δημόσιες επιχειρήσεις στην Πορτογαλία.

11 Το άρθρο 10 του νομοθετικού αυτού διατάγματος ορίζει τα εξής:

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

[...]

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

12 Το άρθρο 37, παράγραφος 1, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος διευκρινίζει, όσον αφορά τη σύσταση των εταιριών και την απόκτηση ή μεταβίβαση εταιρικών μεριδίων, τα εξής:

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

[...]».

13 Το νομοθετικό διάταγμα 137 Α/2009, της 12ης Ιουνίου 2009 (*Diário da República* 1, αριθ. 112, συμπλήρωμα της 12ης Ιουνίου 2009) ορίζει τον καταστατικό σκοπό και θεσπίζει το εφαρμοστέο στη CP νομικό πλαίσιο. Το προαναφερθέν νομοθετικό διάταγμα περιλαμβάνει επίσης, στο παράρτημα Ι, το καταστατικό της εν λόγω επιχείρησης.

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

«Νομική μορφή

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

15 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του καταστατικού της CP επιγράφεται «Επωνυμία και έδρα» και ορίζει τα εξής:

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

16 Ο εταιρικός σκοπός της CP ορίζεται στο άρθρο 2 του καταστατικού της. Κατ' αυτό:

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

[...]

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

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

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

[...]».

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

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

2. Ειδικότερα, στο διοικητικό συμβούλιο απόκειται:

[...]

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

[...]».

18 Το άρθρο 21 ανήκει στο κεφάλαιο IV του εν λόγω καταστατικού, που επιγράφεται «Εποπτεία». Το ως άνω άρθρο προβλέπει, υπό τον τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές διαχειρίσεως», τα εξής:

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

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

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

19 Με το έγγραφο οχλήσεως της 26ης Ιανουαρίου 2008 η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των πορτογαλικών αρχών στο γεγονός ότι είχε αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης της εθνικής νομοθεσίας η οποία μετέφερε στην εσωτερική έννομη τάξη τις οδηγίες 91/440 και 2001/14. Οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν στο προαναφερθέν έγγραφο οχλήσεως επικαλούμενες διάφορα στοιχεία και επιχειρήματα σχετικά με τη συμβατότητα της πορτογαλικής νομοθεσίας με τις ως άνω οδηγίες.

20 Με έγγραφο της 9ης Οκτωβρίου 2009 η Επιτροπή απηύθυνε στις πορτογαλικές αρχές αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία διαπίστωνε ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν είχε τηρήσει τις υποχρεώσεις που υπείχε από τα άρθρα 5, παράγραφος 3, και 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14.

21 Με έγγραφο της 14ης Δεκεμβρίου 2009 οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη παρέχοντας ορισμένες διευκρινίσεις.

22 Η Επιτροπή, επειδή δεν έκρινε ικανοποιητική την απάντηση των πορτογαλικών αρχών, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επί του αιτήματος αναστολής της διαδικασίας

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

24 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή εμφανιζόταν κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας και ότι οι επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 27ης Σεπτεμβρίου 2007, C-9/07, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 8, και της 18ης Νοεμβρίου 2010, C-48/10, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 8).

25 Επομένως, τα προβληθέντα από την Πορτογαλική Κυβέρνηση επιχειρήματα πρέπει να εξετασθούν σε συνάρτηση με την ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας και να απορριφθούν στον βαθμό που αφορούν τη μεταγενέστερη εξέλιξη της εθνικής νομοθεσίας.

26 Συνεπώς, το αίτημα αναστολής της διαδικασίας πρέπει να απορριφθεί.

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

Επιχειρήματα των διαδίκων

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

28 Ειδικότερα, το προαναφερθέν θεσμικό όργανο βασίζεται στο γεγονός ότι, κατά την εθνική νομοθεσία, το Πορτογαλικό Δημόσιο εξαρτά από κυβερνητική άδεια κάθε επιμέρους απόφαση της CP σχετικά με τη μεταβίβαση ή απόκτηση μεριδίων του κεφαλαίου άλλων εταιριών.

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

30 Πράγματι, από το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 προκύπτει σαφώς ότι το κράτος δεν πρέπει να ασκεί επιρροή στις επιμέρους αποφάσεις μεταβιβάσεως και αποκτήσεως στοιχείων ενεργητικού. Μολονότι το ίδιο άρθρο προβλέπει ότι οι αποφάσεις αυτές πρέπει να λαμβάνονται στο πλαίσιο των κατευθυντήριων γραμμών γενικής πολιτικής που καθορίζει το κράτος, οι ως άνω κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν παρά να ορίζουν απλώς τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στις αποφάσεις.

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

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

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

33 Επιβάλλεται η διαπίστωση, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 28 των προτάσεών του, ότι οι οδηγίες 91/440 και 2001/14 δεν επιβάλλουν την ιδιωτικοποίηση των σιδηροδρόμων. Αντιθέτως, το άρθρο 3 της οδηγίας 91/440 ορίζει τη «σιδηροδρομική επιχείρηση» ως «κάθε ιδιωτική ή δημόσια επιχείρηση». Συνεπώς, ο κατεστημένος φορέας εκμεταλλεύσεως του σιδηροδρομικού τομέα μπορεί να εξακολουθήσει να έχει δημόσιο χαρακτήρα.

34 Εξάλλου, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/440, που εντάσσεται στο τμήμα της ΙΙ υπό τον τίτλο «Διαχειριστική ανεξαρτησία», ορίζει ότι «οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν ανεξάρτητο καθεστώς σύμφωνα με το οποίο θα τηρούν, ιδίως, στοιχεία ενεργητικού, προϋπολογισμούς και λογαριασμούς που είναι χωριστοί από εκείνους του κράτους».

35 Η Επιτροπή προσάπτει, κατ' ουσία, στην Πορτογαλική Δημοκρατία ότι το νομικό πλαίσιο που έχει θεσπίσει εξαρτά από προηγούμενη άδεια του Υπουργού Μεταφορών κάθε απόκτηση ή μεταβίβαση στοιχείων ενεργητικού από τη CP, η οποία έχει διατηρήσει εξ ολοκλήρου τον δημόσιο χαρακτήρα της,

όπως προκύπτει από το άρθρο 37, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 300/2007. Λόγω της προαναφερθείσας άδειας που πρέπει να έχουν λάβει οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις προκειμένου να διενεργήσουν ορισμένες πράξεις, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν ούτε ανεξάρτητες ούτε αυτοτελείς έναντι του Δημοσίου και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να αναπτύσσουν ελεύθερα τις δραστηριότητές τους.

36 Η Επιτροπή θεωρεί ότι από το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 προκύπτει σαφώς ότι το Δημόσιο δεν επιτρέπεται να ασκεί επιρροή στις επιμέρους αποφάσεις διαθέσεως ή αποκτήσεως στοιχείων ενεργητικού. Ειδικότερα, η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι ελεύθερες ιδίως να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό, τα στοιχεία ενεργητικού και τις ίδιες αγορές.

37 Συναφώς, η τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/440, καθώς και η όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2001/12, η οποία τροποποίησε την οδηγία 91/440, κατοχυρώνουν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη να διασφαλίζονται η ανεξαρτησία των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων έναντι του κράτους και η ελεύθερη διαχείριση των δραστηριοτήτων τους.

38 Όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 33 των προτάσεών του, παρότι αληθεύει ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές της γενικής πολιτικής, εντούτοις το Δημόσιο δεν επιτρέπεται, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διαχειριστικής ανεξαρτησίας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, να ασκεί επιρροή στις επιμέρους αποφάσεις αποκτήσεως ή διαθέσεως στοιχείων ενεργητικού.

39 Επιπλέον, η πορτογαλική νομοθεσία, εξαρτώντας κάθε επιμέρους απόφαση αποκτήσεως ή διαθέσεως μεριδίων εταιρικού κεφαλαίου από την άδεια της κυβερνήσεως, υποβάλλει τη CP σε εξωτερικό έλεγχο πολιτικής φύσεως, ο οποίος ουδόλως ανταποκρίνεται στους τρόπους και στα μέσα δράσεως και ελέγχου που διαθέτουν οι μέτοχοι ανώνυμης εταιρίας ιδιωτικού δικαίου.

40 Κατά συνέπεια, το Πορτογαλικό Δημόσιο έχει διατηρήσει αποφασιστικό ρόλο στις εσωτερικές διαδικασίες λήψεως αποφάσεων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, ο οποίος δεν είναι συμβατός με την ελευθερία που αναγνωρίζεται στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τα στοιχεία ενεργητικού.

41 Εξάλλου, καίτοι αληθεύει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία κατάργησε, κατόπιν προτάσεως νόμου η οποία δεν είχε ακόμη ψηφισθεί κατά τη λήξη της ταχθείσας από την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, την προϋπόθεση της προηγούμενης χορηγήσεως άδειας, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, σύμφωνα με την παρατιθέμενη στη σκέψη 24 της παρούσας αποφάσεως νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή εμφανιζόταν κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας και ότι οι επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο.

42 Υπό τις συνθήκες αυτές, η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

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

Επιχειρήματα των διαδίκων

43 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θέτουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής να είναι

ισοσκελισμένοι. Θεωρεί ότι στην Πορτογαλία τα έσοδα από τα τέλη χρήσεως της υποδομής, την κρατική χρηματοδότηση και τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες δεν αρκούν για τον ισοσκελισμό των λογαριασμών του διαχειριστή της υποδομής, δηλαδή του REFER.

44 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, παρά τις εθνικές διατάξεις που επιβάλλουν στο Πορτογαλικό Δημόσιο την υποχρέωση να παρακολουθεί αφενός την πορεία της επιχειρήσεως που διαχειρίζεται την υποδομή, προκειμένου να διασφαλίζεται η χρηματοοικονομική ισορροπία της, και αφετέρου την πορεία της οικονομικής καταστάσεως του διαχειριστή της υποδομής, η κατάσταση του αρνητικού ισοζυγίου του REFER δεν έχει βελτιωθεί.

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

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

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

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

48 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν αμφισβητεί ότι, κατά την εκπνοή της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, δεν είχε λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή της με τις υποχρεώσεις που προβλέπουν το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14, τα οποία επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θέτουν τις αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής θα είναι ισοσκελισμένοι.

49 Όπως ήδη διαπιστώθηκε στις σκέψεις 24 και 25 της παρούσας αποφάσεως, το Δικαστήριο υποχρεούται να αξιολογήσει τα πραγματικά περιστατικά σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους ως είχε κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας.

50 Υπό τις συνθήκες αυτές, η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί βάσιμη.

Επί των δικαστικών εξόδων

51 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή έχει ζητήσει την καταδίκη της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στα δικαστικά έξοδα και ότι η τελευταία αυτή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία, στον βαθμό που εξαρτά από κυβερνητική άδεια κάθε επιμέρους απόφαση αποκτήσεως ή μεταβιβάσεως από τη δημόσια σιδηροδρομική επιχείρηση CP Comboios de Portugal EPE μεριδίων του κεφαλαίου άλλων εταιριών και στον βαθμό που δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με την υποχρέωση να θέσει τις αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι λογαριασμοί του διαχειριστή της υποδομής, ήτοι της Rede Ferroviária Nacional – REFER EP, θα είναι ισοσκελισμένοι, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, αφενός, από το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, και, αφετέρου, από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/12, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007.

2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)