ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 7ης Μαρτίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση η SARL Schiocchet (εφεξής: Schiocchet), γαλλική εταιρία μεταφοράς με λεωφορεία, ζητεί την ακύρωση απόφάσεως της Επιτροπής που απευθύνεται στη Γαλλία και το Λουξεμβούργο, περί διευθετήσεως διαφοράς μεταξύ τους σχετικά με τη δημιουργία διεθνούς λεωφορειακής γραμμής. Η απόφαση καλούσε τις αρμόδιες αρχές του Λουξεμβούργου να επιτρέψουν στην SARL Autocars Émile Frisch (εφεξής: Frisch), εταιρία μεταφορών με λεωφορεία του Λουξεμβούργου, να δημιουργήσει «ειδική τακτική γραμμή» με σκοπό τη μεταφορά εργαζομένων, κατοίκων Thil και άλλων μικρών περιοχών της Λωραίνης, σε εργοστάσιο κεραμοποιίας στην πόλη του Λουξεμβούργου, την εκμετάλλευση του οποίου έχει εταιρία με την επωνυμία Villeroy & Boch.

2. Η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) 517/72 του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 1972, περί θεσπίσεως κοινών κανόνων για τις τακτικές και ειδικές τακτικές γραμμές με λεωφορεία και πούλμαν μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 178). Σύμφωνα με τον κανονισμό αυτό, η εκμετάλλευση γραμμής όπως η επίμαχη εξαρτάται από τη χορήγηση αδείας. Η απόφαση περί χορηγήσεως ή μη της αδείας λαμβάνεται με κοινή συμφωνία από τα κράτη μέλη, στο έδαφος των οποίων επιβιβάζονται και αποβιβάζονται οι επιβάτες (άρθρο 13). Σε περίπτωση που τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη δεν καταλήξουν σε συμφωνία, η διαφορά διευθετείται από την Επιτροπή (άρθρο 14).

3. Τα κριτήρια που διέπουν την απόφαση περί χορηγήσεως ή μη αδείας παρατίθενται στο άρθρο 8 του κανονισμού 517/72, το οποίο είναι διατυπωμένο ως εξής:

«1. Η εξέταση αιτήσεως για δημιουργία τακτικής ή ειδικής τακτικής γραμμής αποσκοπεί να εξακριβώσει αν η συγκοινωνία, στην οποία αναφέρεται η αίτηση, δεν εξασφαλίζεται ήδη κατά ικανοποιητικό τρόπο, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, από τις υπάρχουσες γραμμές μεταφοράς επιβατών.

2. Κατά την εξέταση που αναφέρεται στην παράγραφο 1, λαμβάνονται υπόψη ιδίως:

α) οι παρούσες και οι προβλεπόμενες ανάγκες μεταφοράς που προτίθεται να ικανοποιήσει ο αιτών,

β) στην περίπτωση των τακτικών γραμμών, η κατάσταση της αγοράς των επιβατικών μεταφορών στις σχετικές περιοχές.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

3. Κατά την εξέταση που αναφέρεται στην παράγραφο 1, δύνανται ομοίως να ληφθούν υπόψη οι δυνατότητες οργανώσεως αντίστοιχης γραμμής από επιχειρηματίες που ασκούν τη δραστηριότητά τους στις σχετικές περιοχές. »

4. Στην προκειμένη περίπτωση, η Frisch υπέβαλε στις 9 Ιανουαρίου 1986 στις αρχές του Λουξεμβούργου αίτηση χορηγήσεως αδείας. Οι αρχές του Λουξεμβούργου τάχθηκαν υπέρ της χορηγήσεως αδείας, ενώ οι γαλλικές αρχές αντιτάχθηκαν στη δημιουργία της εν λόγω γραμμής, με το αιτιολογικό ότι θίγονταν τα συμφέροντα της Schiocchet και η υφισταμένη μέχρι τότε ισορροπία μεταξύ Schiocchet και Frisch (βλέπε παράρτημα ΙΙΙ του εγγράφου της προσφυγής). Το Λουξεμβούργο υπέβαλε τη διαφορά στη διαιτησία της Επιτροπής, η οποία εξέδωσε την προσβαλλομένη απόφαση στις 7 Σεπτεμβρίου 1989 (απόφαση 89/524/ΕΟΚ, ΕΕ L 272, σ. 18).

5. Η απόφαση της Επιτροπής θεμελιώνεται μεταξύ άλλων στους ακολούθους λόγους:

— η προτεινομένη γραμμή ανταποκρίνεται στα εξαγγελλόμενα με το άρθρο 8 του κανονισμού 517/72 κριτήρια·

— ανταποκρίνεται σε πραγματική ανάγκη, δεδομένου ότι θα μπορούσε να εξυπηρετήσει σε κατάλληλες γι' αυτούς ώρες περί τους 50 εργαζομένους που δεν διέθεταν μέχρι τότε άλλο μέσο οδικής μεταφοράς που θα τους επέτρεπε να μεταβούν και να επιστρέψουν από το εργοστάσιο Villeroy & Boch στις 06.00 και στις 14.00·

— θα εξυπηρετούσε ορισμένες περιοχές με μέσο μαζικής μεταφοράς που θα εκτελούσε δρομολόγια με το ωράριο αυτό·

— το προτεινόμενο από τη Frisch ωράριο ήταν καταλληλότερο από εκείνο της Schiocchet για την ομάδα εργαζομένων στη βάρδια της 06.00·

— η Schiocchet δεν σχεδίαζε τη δημιουργία γραμμής εξυπηρετήσεως της ομάδας των εργαζομένων στη βάρδια της 14.00.

6. Με δικόγραφο της 20ής Νοεμβρίου 1989 η Schiocchet άσκησε προσφυγή κατά της εν λόγω αποφάσεως. Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί το βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης παραδεκτό, ενώ γίνεται δεκτό ότι η επίδικη απόφαση αφορά άμεσα και ατομικά τη Schiocchet. Πρέπει να παρατηρηθεί περαιτέρω ότι, με δεδομένο ότι η προσβαλλομένη απόφαση δημοσιεύθηκε στις 21 Σεπτεμβρίου 1989, η προσφυγή ασκήθηκε εντός της τασσομένης στο άρθρο 173 δίμηνης προθεσμίας.

7. Η Schiocchet επικαλείται τρεις λόγους:

« Πρώτον, η Επιτροπή όφειλε να απορρίψει την αίτηση της Frisch, λαμβάνοντας υπόψη τον "από πολλού παραδοσιακά παράνομο χαρακτήρα" της εταιρίας αυτής, σε αντίθεση με τη Schiocchet η οποία ανέκαθεν τήρησε αυστηρά την ισχύουσα ρύθμιση. Κατά το διάστημα μεταξύ των ετών 1970 και 1976, η Frisch εκτελούσε δρομολόγιο για τους εργάτες του εργοστασίου Villeroy & Boch, χωρίς να διαθέτει την απαιτούμενη από τον κανονισμό 517/72 άδεια. Η Frisch συνέχισε την "παράδοσή της να παρανομεί", τροποποιώντας τις ώρες διελεύσεως και το δρομολόγιο της γραμμής που είχε αποτελέσει αντικείμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως, χωρίς προηγούμενη έγκριση, κατά παράβαση των διατάξεων

του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 517/72. Ειδικότερα, το πρωινό λεωφορείο εκκινεί στις 04.30 αντί της 04.20, ενώ τρεις από τις αναφερόμενες στην άδεια κατοικημένες περιοχές δεν εξυπηρετούνται.

Δεύτερον, η Επιτροπή όφειλε να απορρίψει την αίτηση επειδή δεν πληρούνταν οι εξαγγελλόμενες στο άρθρο 8 του κανονισμού 517/72 προϋποθέσεις. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, στοιχείο α, απαιτεί να λαμβάνονται υπόψη οι "παρούσες και οι προβλεπόμενες ανάγκες μεταφοράς που προτίθεται να ικανοποιήσει ο αιτών". Η Επιτροπή όφειλε να διαβλέψει ότι οι ανάγκες μεταφοράς που επρόκειτο να ικανοποιήσει η Frisch καλύπτονταν εφεξής, και τουλάχιστον μερικώς, από τη Schiocchet. Μέρος του δρομολογίου της γραμμής που πρόκειται να εκμεταλλευθεί η Frisch εξυπηρετείται ήδη από τη Schiocchet, η οποία εξυπηρετεί επίσης τους εργαζομένους του εργοστασίου Villeroy & Boch. Το υπόλοιπο τμήμα του δρομολογίου της γραμμής αποτελεί αντικείμενο αιτήσεων που υπέβαλε η Schiocchet με σκοπό την επέκτασή της. Οι εν λόγω αιτήσεις προηγούνται χρονικά εκείνων της Frisch για τη λήψη αδείας ιδρύσεως της επίδικης γραμμής.

Τρίτον, η προσβαλλομένη απόφαση έχει ως συνέπεια τον αποκλεισμό της Schiocchet από την εν λόγω γραμμή και τη δημιουργία υπέρ της Frisch καταστάσεως μονοπωλίου.»

8. Οι διάδικοι δεν εξετάζουν το ζήτημα του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει η Επιτροπή όταν λαμβάνει απόφαση βάσει του άρθρου 14 του κανονισμού 517/72 ή έως ποιο βαθμό το Δικαστήριο υποχρεώνεται να ελέγξει το βάσιμο της εν λόγω αποφάσεως. Σε περίπτωση κατά την οποία θεωρηθεί ότι με την απόφαση γίνεται σφαιρική αποτίμηση περίπλοκης οικονομικής καταστάσεως, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στο αν η Επιτροπή υπέπεσε σε προφανή πλάνη ή διέπραξε κατάχρηση εξουσίας ή αν υπερέβη προφανώς τα όρια της εξουσίας της εκτιμήσεως (βλέπε για παράδειγμα την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 29/77, Roquette κατά Γαλλίας, ECR 1977, σ. 1835). Ακόμη κι αν η προσβαλλομένη απόφαση δεν περιείχε αποτίμηση της περίπλοκης οικονομικής καταστάσεως, ο δικαστικός έλεγχος εκ μέρους του Δικαστηρίου θα έπρεπε να έχει κάποια όρια. Πράγματι, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει την Επιτροπή ως προς την εκτίμησή του.

9. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς η Schiocchet μπορεί να ειπωθεί ότι απέδειξε ότι η Επιτροπή υπερέβη τα όρια της εξουσίας της εκτιμήσεως, αποφασίζοντας ότι η προτεινομένη από τη Frisch γραμμή έπρεπε να τύχει αδείας.

10. Όσον αφορά τον πρώτο λόγο σχετικά με τη «μακρά παράδοση παρανομίας» της Frisch, η Επιτροπή υπογραμμίζει ορθά ότι η παρανομία αυτή έπαυσε να υφίσταται στις 10 Αυγούστου 1982, όταν η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 82/595/ΕΟΚ (ΕΕ L 244, σ. 32). Από την ημερομηνία αυτή, οι εξυπηρετούμενες από τη Frisch γραμμές διέθεταν δεόντως σχετική άδεια. Οι φερόμενες παρατυπίες πριν από την εν λόγω ημερομηνία δεν μπορούσαν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο αποφάσεως που εξεδόθη το 1989. Όσον αφορά τις μη εγκεκριμένες τροποποιήσεις που επήλθαν στη γραμμή μετά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή παρατηρεί ότι δεν μπορούσε να λάβει υπόψη υποτιθεμένη παρανομία που δεν υφίστατο την εποχή εκείνη.

11. Εν πάση περιπτώσει, οι τροποποιήσεις ήταν άνευ ιδιαίτερης σημασίας και δίδουν λαβή στο να διερωτηθεί κανείς αν όντως απαιτούσαν την έκδοση αδείας. Με δεδομένο ότι η

εν λόγω γραμμή απευθύνεται συγκεκριμένα στους εργαζομένους στο εργοστάσιο Villeroy & Boch, θα ήταν ασφαλώς περιττή η στάση με σκοπό την επιβίβαση επιβατών σε κατοικημένες περιοχές όπου κανείς από τους εν λόγω εργαζομένους δεν κατοικεί στην πραγματικότητα. Αυτός είναι ενδεχομένως ο λόγος για τον οποίο η Frisch αποφάσισε να αποκλείσει από το δρομολόγιο τρία χωρία. Η κατάργηση των τριών αυτών σημείων στάσεως εξηγεί ίσως ότι το λεωφορείο έχει περιθώριο να αναχωρήσει δέκα λεπτά αργότερα από το προβλεπόμενο αρχικώς ωράριο. Πάντως, η εξυπηρετούμενη σήμερα από τη Frisch γραμμή είναι ουσιαστικά ίδια με εκείνη για την οποία δόθηκε η σχετική άδεια με την απόφαση 89/524· αποσκοπεί στο να εξασφαλίσει υπέρ των εργαζομένων στο εργοστάσιο Villeroy & Boch, κατοίκων μικρών περιοχών της Λωραίνης, την έγκαιρη άφιξή τους στον τόπο εργασίας τους στο Λουξεμβούργο. Υπό τις περιστάσεις αυτές, νομίζω ότι είναι αμφίβολο ότι οι ελάχιστες τροποποιήσεις των ωραρίων και του δρομολογίου, όπως συνάγεται ότι έλαβαν χώρα στην προκειμένη περίπτωση, απαιτούσαν προηγούμενη άδεια δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 517/72, το οποίο εν πάση περιπτώσει πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο ελαστικό και ανταποκρινόμενο στην κοινή λογική.

12. Ο λόγος που αφορά τις εξαγγελλόμενες στο άρθρο 8 του κανονισμού 517/72 προϋποθέσεις δεν είναι περισσότερο πειστικός. Βάσει του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού, η Επιτροπή όφειλε να εξετάσει αν η συγκοινωνία που αποτελεί αντικείμενο της αιτήσεως της Frisch δεν εξασφαλιζόταν ήδη κατά τρόπο ικανοποιητικό από τις υφιστάμενες γραμμές. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, απαιτούσε να λαμβάνονται υπόψη ιδίως οι « παρούσες και προβλεπόμενες ανάγκες μεταφοράς που προτίθεται να ικανοποιήσει ο αιτών ». Όπως εξήγησε η Επιτροπή, οι εξυπηρετούμενες από τη Schiocchet γραμμές δεν ανταποκρίνονταν στις ανάγκες των εργαζομένων στο εργοστάσιο Villeroy & Boch κατά τρόπο τόσο ικανοποιητικό όσο εκείνες που προέτεινε η Frisch, επειδή, πρώτον, ορισμένα χωρία δεν εξυπηρετούνταν από τη Schiocchet και, δεύτερον, επειδή το ωράριο της Schiocchet δεν αντιστοιχούσε στα ωράρια του εργοστασίου Villeroy & Boch (ειδικότερα η Schiocchet δεν εξυπηρετούσε καν την ομάδα των εργαζομένων στην απογευματινή βάρδια).

13. Ο τελευταίος λόγος που προέβαλε η Schiocchet συνίσταται στο ότι η απόφαση την αποκλείει από την εν λόγω γραμμή, αναγνωρίζοντας υπέρ της Frisch μονοπώλιο. Το ουσιώδες σημείο του επιχειρήματος αυτού φαίνεται να είναι το ότι η εγκεκριμένη με την επίδικη απόφαση γραμμή αποτελεί παράλληλη γραμμή με εκείνη που εκμεταλλεύεται η Schiocchet και ο ανταγωνισμός με τη Frisch προκαλεί στη Schiocchet ζημία τέτοια που την αναγκάζει να διακόψει την εκμετάλλευσή της, κατά τρόπο που να δημιουργείται υπέρ της Frisch κατάσταση μονοπωλίου. Ούτε το επιχείρημα αυτό με πείθει και τούτο για αρκετούς λόγους.

14. Πρώτον, όπως παρατήρησε η Επιτροπή, δεν ήταν υποχρεωμένη να λάβει υπόψη, στα πλαίσια της εξετάσεως αιτήσεως για τη δημιουργία ειδικής τακτικής γραμμής, την « κατάσταση της αγοράς των επιβατικών μεταφορών », κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 2, υπό β, του κανονισμού 517/72· όφειλε απλώς να εξετάσει αν η συγκοινωνία που αποτελούσε αντικείμενο της αιτήσεως διασφαλιζόταν κατά τρόπο ικανοποιητικό από τις υφιστάμενες γραμμές μεταφοράς επιβατών. Όπως ήδη επισήμανα επ' ευκαιρία του δευτέρου λόγου, η Επιτροπή προέβαλε λόγους που ευσταθούν, επιτρέποντες τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι το ζήτημα επιδεχόταν αρνητική απάντηση.

15. Δεύτερον, η εξυπηρετουμένη από τη Schiocchet γραμμή διαφέρει από εκείνη της Frisch στον βαθμό που, πρώτον, δεν προορίζεται αποκλειστικά για τους εργαζομένους στο εργοστάσιο Villeroy & Boch, αλλά για όλους τους επιβάτες και, δεύτερον, η εξυπηρέτηση των επιβατών γίνεται αργότερα και για τον

λόγο αυτό μπορεί να ενδιαφέρει εκείνους που εργάζονται με « κανονικό » ωράριο παρά τους εργαζομένους με βάρδιες, η υπηρεσία των οποίων αρχίζει στις 06.00. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η εξυπηρετούμενη από τη Schiocchet γραμμή φθάνει στο Λουξεμβούργο στις 06.45 και δεν μπορεί λόγω του γεγονότος αυτού να είναι κατάλληλη για τους εργαζομένους με βάρδια, η εργασία των οποίων αρχίζει στις 06.00. Στο υπόμνημα απαντήσεώς της, η Schiocchet δεν απαντά καν ευθέως στο σημείο αυτό, αλλά περιορίζεται να αναφερθεί σε βεβαιώσεις, που επισυνάπτει σε παράρτημα του δικογράφου, προερχόμενες από εργάτες του εργοστασίου Villeroy & Boch οι οποίοι δηλώνουν ότι είναι ικανοποιημένοι από τη γραμμή της Schiocchet. Δεν διευκρινίζεται αν τα πρόσωπα αυτά εργάζονται ή όχι στη βάρδια της 06.00. Αν υποτεθεί ότι εργάζονται στην ομάδα αυτή, δύσκολα γίνεται αντιληπτό πώς εξυπηρετούνται από λεωφορειακή γραμμή που τους μεταφέρει στην εργασία τους στις 06.45. Υπό τις περιστάσεις αυτές δεν μπορεί να προσάπτεται στην Επιτροπή ότι κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εργαζόμενοι στο εργοστάσιο Villeroy & Boch στη βάρδια των ωρών 06.00 και 14.00 εξυπηρετούνται καλύτερα από ειδική γραμμή ανταποκρινομένη στις ειδικές ανάγκες τους, οδηγώντας τους απευθείας στον τόπο εργασίας τους την κατάλληλη ώρα.

16. Ακόμη και αν η επίπτωση από την απόφαση της Επιτροπής στον ανταγωνισμό συνιστούσε παράγοντα που θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη, περαιτέρω δε ακόμη και αν η απόφαση ήταν δυνατό να συνεπαχθεί απώλεια μικρού μέρους των τακτικών επιβατών της Schiocchet, δεν αντιλαμβάνομαι πώς μια υποθετική συνέπεια τόσο περιορισμένη θα ήταν αρκετή για να καταστήσει την απόφαση άκυρη.

17. Συνεπώς, νομίζω ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.