Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 28ης Φεβρουαρίου 2013 *

«Παράβαση κράτους μέλους — Ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων — Κατανομή της χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής — Χρεώσεις για τη σιδηροδρομική υποδομή — Οδηγίες 91/440/ΕΟΚ και 2001/14/ΕΚ — Παράλειψη πλήρους μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη»

Στην υπόθεση C-473/10,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ λόγω παράβασης κράτους μέλους, η οποία ασκήθηκε στις 29 Σεπτεμβρίου 2010,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους H. Støvlbæk, B. Simon και A. Sipos, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ουγγαρίας, εκπροσωπούμενης από τον M. Fehér, τον G. Koós και την K. Szíjjártó,

καθής,

υποστηριζόμενης από:

την **Τσεχική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη από τον M. Smolek, τον T. Müller και την J. Očková,

τη **Δημοκρατία της Πολωνίας,** εκπροσωπούμενη από τον M. Szpunar, τον B. Majczyna και την M. Laszuk,

παρεμβαίνουσες,

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: C. Strömholm, υπάλληλος διοίκησης,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζήτησης της 23ης Μαΐου 2012,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική.

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

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί με την προσφυγή της από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ουγγαρία, μη θεσπίζοντας τα αναγκαία νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα για να συμμορφωθεί:

— με το άρθρο 6, παράγραφος 3, και με το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την ανάπτυξη των κοινοτικών σιδηροδρόμων (ΕΕ L 237, σ. 25), όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2006/103/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2006 (ΕΕ L 363, σ. 344, στο εξής: οδηγία 91/440), και

— με τα άρθρα 4, παράγραφος 2, 14, παράγραφος 2, 6, παράγραφοι 1 και 2, 7, παράγραφος 3, 8, παράγραφος 1, και 11 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 έχει τροποποιηθεί 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),

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις παραπάνω διατάξεις.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

2 Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι τα απαριθμούμενα στο παράρτημα ΙΙ καθήκοντα, που είναι καθοριστικά για μία δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην υποδομή, ανατίθενται σε φορείς ή επιχειρήσεις που δεν παρέχουν οι ίδιες καμία υπηρεσία σιδηροδρομικών μεταφορών. Ανεξάρτητα από τις οργανωτικές δομές, ο στόχος αυτός πρέπει να αποδειχθεί ότι επιτεύχθηκε.

Τα κράτη μέλη μπορούν πάντως να αναθέτουν σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ή σε οποιοδήποτε άλλο φορέα την είσπραξη των τελών και την ευθύνη της διαχείρισης της σιδηροδρομικής υποδομής, όπως επενδύσεις, συντήρηση και χρηματοδότηση.»

3 Ο κατάλογος των βασικών ή καθοριστικών καθηκόντων στα οποία αναφέρεται το εν λόγω άρθρο 6, παράγραφος 3 (στο εξής: βασικά καθήκοντα), περιλαμβάνεται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 91/440 και έχει ως εξής:

— «προετοιμασία και λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χορήγηση αδειών σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις· περιλαμβάνεται και η χορήγηση ατομικών αδειών,

— λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, συμπεριλαμβανομένου τόσο του ορισμού όσο και της εκτίμησης της διαθεσιμότητας, καθώς και της κατανομής των επιμέρους διαδρομών των συρμών,

— λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χρέωση για την υποδομή,

— έλεγχος της τήρησης των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας που συνεπάγεται η παροχή ορισμένων υπηρεσιών.»

4 Οι αιτιολογικές σκέψεις 11, 15 και 20 της οδηγίας 2001/14 έχουν ως εξής:

«(11) Τα συστήματα χρέωσης τελών και κατανομής της χωρητικότητας θα πρέπει να επιτρέπουν την ισότιμη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση σε όλες τις επιχειρήσεις και να επιδιώκουν, στο μέτρο του δυνατού, να ικανοποιούν τις ανάγκες όλων των χρηστών και τύπων κίνησης με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο.

[…]

(15) Είναι επιθυμητό να παρέχονται στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και στον διαχειριστή της υποδομής κίνητρα για την ελαχιστοποίηση των διαταραχών και για τη βελτίωση των επιδόσεων του δικτύου.

[…]

(20) Είναι σκόπιμο να αφεθεί κάποιος βαθμός ευελιξίας στους διαχειριστές υποδομών για να επιτραπεί η αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση του δικτύου υποδομής.»

5 Το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2001/14 ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη καθιερώνουν πλαίσιο χρέωσης σεβόμενα τη διαχειριστική ανεξαρτησία που αναφέρεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ.

Υπό την επιφύλαξη του εν λόγω όρου περί διαχειριστικής ανεξαρτησίας, τα κράτη μέλη καθορίζουν επίσης συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης ή αναθέτουν την αρμοδιότητα αυτή στον διαχειριστή υποδομής. Ο καθορισμός του τέλους για τη χρήση υποδομής και η είσπραξη αυτού του τέλους διενεργούνται από τον διαχειριστή υποδομής.

2. Όταν ο διαχειριστής υποδομής δεν είναι ανεξάρτητος ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση ή τη λήψη αποφάσεων από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση, τότε το έργο το οποίο περιγράφεται στο παρόν κεφάλαιο, πλην της είσπραξης των τελών, εκτελείται από φορέα χρέωσης που είναι ανεξάρτητος ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση.»

6 Το άρθρο 6, παράγραφοι 1, πρώτο εδάφιο, και 2, της ίδιας οδηγίας έχει ως εξής:

«1. 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 […] τουλάχιστον […] ισοσκελίζουν τα έσοδα από τα τέλη υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση έναντι των δαπανών υποδομής.

[…]

2. Στους διαχειριστές υποδομής, με τη δέουσα προσοχή σε θέματα ασφάλειας και συντήρησης και βελτίωσης της ποιότητας εξυπηρέτησης της υποδομής, παρέχονται κίνητρα για τη μείωση του κόστους παροχής της υποδομής και του επιπέδου τελών πρόσβασης.»

7 Το άρθρο 7, παράγραφος 3, της ίδιας αυτής οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των παραγράφων 4 ή 5 ή του άρθρου 8, το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και [την] τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών ορίζεται ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών.»

8 Το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14 έχει ως εξής:

«Ένα κράτος μέλος, προκειμένου να εξασφαλίσει την πλήρη [κάλυψη] του κόστους που προκύπτει για τον διαχειριστή υποδομής, δύναται, εφόσον η αγορά μπορεί να το ανεχθεί, να εισπράττει υψηλότερα τέλη με βάση αποτελεσματικές, διαφανείς και χωρίς διακρίσεις αρχές, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη βέλτιστη ανταγωνιστικότητα, ιδίως όσον αφορά τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές φορτίου. Το σύστημα χρέωσης πρέπει να σέβεται τις αυξήσεις της παραγωγικότητας που επιτυγχάνουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

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

9 Το άρθρο 14, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Όταν ο διαχειριστής υποδομής, ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση ή τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, δεν είναι ανεξάρτητος από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση, τότε το έργο που αναφέρεται στην παράγραφο 1 και περιγράφεται στο παρόν κεφάλαιο εκτελείται από φορέα κατανομής ο οποίος είναι ανεξάρτητος από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων.»

Το ουγγρικό δίκαιο

10 Με τον νόμο XCV του 1993, που αφορούσε τους σιδηροδρόμους, συστάθηκε το 2004 ένας ανεξάρτητος οργανισμός σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, ο Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (στο εξής: VPE).

11 Σύμφωνα με το άρθρο 62 του νόμου CLXXXIII του 2005, για τις σιδηροδρομικές μεταφορές (2005 évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésröl, *Magyar Közlöny* 2005/172, στο εξής: νόμος για τις σιδηροδρομικές μεταφορές), αρμόδιος για την κατανομή των διαδρομών των συρμών και τον καθορισμό των τελών είναι ο VPE.

12 Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου για τις σιδηροδρομικές μεταφορές έχει ως εξής:

«Ο Υπουργός αναλαμβάνει, με σύμβαση που συνάπτει εξ ονόματος του Δημοσίου –με τη σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου για τον προϋπολογισμό υπουργού–, τη δέσμευση ότι θα χρηματοδοτεί τις δικαιολογημένες δαπάνες διαχείρισης του δικτύου από τη σιδηροδρομική επιχείρηση στην οποία έχει ανατεθεί η διαχείριση του εθνικού σιδηροδρομικού δικτύου και των συναφών εγκαταστάσεων, καθώς και του περιφερειακού σιδηροδρομικού δικτύου και των συναφών εγκαταστάσεων, εφόσον οι δαπάνες αυτές δεν καλύπτονται από τα τέλη πρόσβασης στο δίκτυο ούτε από άλλες εμπορικές πράξεις της εν λόγω επιχείρησης. Οι όροι της σύμβασης πρέπει να καταρτίζονται κατά τρόπο ώστε να παρέχονται στον διαχειριστή του δικτύου κίνητρα για τη μείωση αφενός των δαπανών διαχείρισης στις οποίες υποβάλλεται και αφετέρου των τελών πρόσβασης στο δίκτυο, χωρίς πάντως να θίγεται η ασφάλεια των μεταφορών ή η ποιότητα των υπηρεσιών.»

13 Το άρθρο 31, παράγραφος 2, στοιχείο b, του ίδιου αυτού νόμου προβλέπει ότι, «προς εξυπηρέτηση της ασφάλειας των σιδηροδρομικών μεταφορών […], ο διαχειριστής της υποδομής έχει το δικαίωμα –μέχρι να παρέλθει ο κίνδυνος– να απαγορεύσει τη χρησιμοποίηση του σιδηροδρομικού δικτύου ή των τμημάτων του δικτύου που απειλούνται από τον κίνδυνο αυτό και να αναστείλει των εκτέλεση των δρομολογίων που είναι προγραμματισμένα στα τμήματα αυτά του δικτύου, ενώ οφείλει να ενημερώσει συναφώς, εφόσον η απαγόρευση χρησιμοποίησης αφορά ισόπεδη διάβαση, τη διοικητική αρχή που είναι αρμόδια για την οδό που διασταυρώνεται με την ισόπεδη αυτή διάβαση».

14 Το άρθρο 55, παράγραφος 8, του εν λόγω νόμου προβλέπει τα εξής:

«Αν προβλέπεται ότι τα τέλη πρόσβασης στο δίκτυο δεν πρόκειται να καλύπτουν όλο το δικαιολογημένο κόστος και όλες τις δικαιολογημένες δαπάνες του διαχειριστή της ελεύθερα προσβάσιμης υποδομής, επιτρέπεται η γενική προσαύξηση του τέλους που καταβάλλεται για τις υπηρεσίες τις οποίες προβλέπει το άρθρο 54, παράγραφοι 1 και 3 έως 5, αλλά η προσαύξηση αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει αυτό που είναι αναγκαίο για την κάλυψη όλου του αναγκαίου κόστους και όλων των δικαιολογημένων δαπανών και κατά την επιβολή της πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η βελτίωση της παραγωγικότητας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, η απαίτηση αποτελεσματικής χρήσης της υποδομής, η ανταγωνιστικότητα των διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών και οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.»

15 Η κανονιστική πράξη 83/2007 (X.6) GKM-PM αφορά το πλαίσιο του καθεστώτος των τελών πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή και τους βασικούς κανόνες καθορισμού του τέλους πρόσβασης στην υποδομή (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 Η κανονιστική πράξη 101/2007 (XX.22) GKM, η οποία αφορά τους τρόπους πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή (*Magyar Közlöny* 2007/181), ορίζει στο άρθρο 23, παράγραφος 1, τα εξής:

«Όταν ο διαχειριστής της υποδομής έχει αναστείλει την εκτέλεση ενός σιδηροδρομικού δρομολογίου κατ' εφαρμογή του άρθρου 31, παράγραφος 2, στοιχείο b, του [νόμου για τις σιδηροδρομικές μεταφορές], ο φορέας που είναι αρμόδιος για την κατανομή της χωρητικότητας παρέχει στον ενδιαφερόμενο, κατόπιν αίτησής του, άλλη διαδρομή, την οποία επιλέγει με βάση τη διαθέσιμη χωρητικότητα.»

17 Ο VPE δημοσιεύει κατ' έτος έναν κανονισμό λειτουργίας του δικτύου (Hálózati Üzletszabályzat). Ο κανονισμός λειτουργίας του δικτύου για την περίοδο 2009-2010 προβλέπει στο σημείο 4.3, παράγραφος 9, τα εξής:

«Ο [VPE] ενημερώνει τους ενδιαφερόμενους, τους διαχειριστές της υποδομής και το όργανο διαχείρισης των σιδηροδρόμων για τις αποφάσεις που λαμβάνει σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας.»

18 Στο σημείο 4.8.1 του ίδιου αυτού κανονισμού λειτουργίας του δικτύου, το οποίο επιγράφεται «Κατευθυντήριες αρχές για την αποκατάσταση της κανονικής κυκλοφορίας», προβλέπονται τα εξής:

«a) Σε περίπτωση μη τήρησης του προγράμματος και του συνήθους ωραρίου, το όργανο διοίκησης του διαχειριστή της υποδομής οφείλει να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την άρση των προβλημάτων λειτουργίας, ώστε να αποκατασταθεί η κυκλοφορία σύμφωνα με το πρόγραμμα και το σύνηθες ωράριο. […]

b) Οι δικαιούχοι πρόσβασης στο δίκτυο οφείλουν να έχουν μόνιμα ένα πρόσωπο επικοινωνίας, που είναι εξουσιοδοτημένο να λαμβάνει αποφάσεις και το οποίο ενημερώνεται, όπως και το διευθυντικό όργανό τους, από το όργανο διοίκησης του διαχειριστή της υποδομής, σε περίπτωση που εμφανιστεί πρόβλημα λειτουργίας ή κίνδυνος· οι ανάγκες των δικαιούχων αυτών λαμβάνονται υπόψη για την αποκατάσταση ομαλών συνθηκών λειτουργίας.

c) Ανωτέρα βία και άλλες απρόβλεπτες έκτακτες περιστάσεις:

— Ο διαχειριστής της υποδομής οφείλει, σε περίπτωση προβλήματος στη σιδηροδρομική κυκλοφορία λόγω τεχνικής βλάβης ή ατυχήματος, να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την αποκατάσταση ομαλών συνθηκών λειτουργίας. Προς τούτο καταστρώνει σχέδιο έκτακτης ανάγκης, όπου απαριθμούνται οι φορείς που θα πρέπει να ενημερώνονται σε περίπτωση σοβαρών ατυχημάτων ή σοβαρού προβλήματος στη σιδηροδρομική κυκλοφορία.

— Ο διαχειριστής του δικτύου μπορεί να απαιτεί από τις εμπορικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να θέσουν στη διάθεσή του τα καταλληλότερα κατά την κρίση του μέσα για την όσο το δυνατόν ταχύτερη αποκατάσταση ομαλών συνθηκών λειτουργίας.

— Ο διαχειριστής της υποδομής, σε περίπτωση κινδύνου λόγω του οποίου δεν είναι προσωρινά δυνατή η χρησιμοποίηση του σιδηροδρομικού δικτύου, μπορεί, αφού ενημερώσει τους ενδιαφερόμενους, να αναστείλει την εκτέλεση ορισμένων σιδηροδρομικών δρομολογίων για όσο διάστημα είναι αναγκαίο για την αποκατάσταση ομαλών συνθηκών λειτουργίας. Ο [VPE] παρέχει στον ενδιαφερόμενο, κατόπιν αίτησής του, άλλη διαδρομή, την οποία επιλέγει με βάση τη διαθέσιμη χωρητικότητα.»

Η διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

19 Με έγγραφο όχλησης της 26ης Ιανουαρίου 2008 η Επιτροπή κάλεσε την Ουγγαρία να της υποβάλει τις παρατηρήσεις της σχετικά με τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει το εν λόγω κράτος μέλος από το άρθρο 6, παράγραφος 3, και το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 91/440 και από τα άρθρα 4, παράγραφος 2, 14, παράγραφος 2, 3, 6, παράγραφοι 1 και 2 έως 5, 7, παράγραφος 3, 8, 11 και 30, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14.

20 Η Ουγγαρία απάντησε στην όχληση αυτή με έγγραφο της 22ας Αυγούστου 2008. Το περιεχόμενο του εγγράφου αυτού συμπληρώθηκε στη συνέχεια από άλλα έγγραφα, και ιδίως από το έγγραφο της 10ης Ιουνίου 2009.

21 Με έγγραφο της 8ης Οκτωβρίου 2009, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ουγγαρία αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία διαπίστωνε ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε τηρήσει τις υποχρεώσεις που υπείχε από το άρθρο 6, παράγραφος 3, και το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 91/440 και από τα άρθρα 4, παράγραφος 2, 14, παράγραφος 2, 6, παράγραφοι 1 και 2, 7, παράγραφος 3, 8, παράγραφος 1, και 11 της οδηγίας 2001/14. Η Επιτροπή κάλεσε το κράτος μέλος αυτό να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της.

22 Με έγγραφο της 16ης Δεκεμβρίου 2009, η Ουγγαρία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη και αμφισβήτησε την ύπαρξη της παράβασης που της καταλόγιζε η Επιτροπή.

23 Η Επιτροπή, επειδή δεν έκρινε ικανοποιητική την απάντηση της Ουγγαρίας, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή, η οποία στηρίζεται σε πέντε αιτιάσεις.

24 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 15ης Φεβρουαρίου 2011, επιτράπηκε στην Τσεχική Δημοκρατία, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Δημοκρατία της Πολωνίας να παρέμβουν υπέρ της Ουγγαρίας. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 4ης Απριλίου 2011, επιτράπηκε στην Ιταλική Δημοκρατία να παρέμβει επίσης υπέρ της Ουγγαρίας βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 7, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όπως το άρθρο αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσης της εν λόγω διάταξης. Η Ιταλική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Λεττονίας δεν κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ούτε μετέσχον στην προφορική διαδικασία.

25 Η Επιτροπή, με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 Ιουνίου 2012, παραιτήθηκε από την πέμπτη αιτίαση που είχε διατυπώσει με την προσφυγή της και η οποία αφορούσε την παράβαση του άρθρου 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14, σχετικά με την καθιέρωση συστήματος βελτίωσης των επιδόσεων του σιδηροδρομικού δικτύου.

Επί της προσφυγής

Επί της πρώτης αιτίασης, η οποία αφορά την ανεξαρτησία του καθήκοντος κατανομής των σιδηροδρομικών διαδρομών

Επιχειρήματα των διαδίκων

26 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις για την κατανομή των διαδρομών, διότι η κατανομή των διαδρομών αποτελεί βασικό καθήκον που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας αυτής προς τον σκοπό της διασφάλισης δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στην υποδομή και για την άσκηση του οποίου ισχύει η απαίτηση ανεξαρτησίας. Αρμόδιος για την κατανομή της χωρητικότητας της υποδομής πρέπει συνεπώς να είναι ένας ανεξάρτητος φορέας κατανομής.

27 Κατά την Επιτροπή, η διαχείριση της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας συναρτάται προς την κατανομή των διαδρομών, οπότε ο αρμόδιος φορέας στην Ουγγαρία θα έπρεπε να είναι ο VPE, ο οποίος είναι φορέας ανεξάρτητος από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, και όχι η MÁV Zrt. (στο εξής: MÁV) και η GySEV Zrt. (στο εξής: GySEV), οι οποίες είναι συγχρόνως σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και διαχειριστές υποδομής.

28 Η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι ο διαχειριστής της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας πρέπει, για να μπορεί να επιτελεί το έργο του, να είναι ενήμερος των αποφάσεων για την κατανομή της χωρητικότητας. Αν οι διαχειριστές υποδομής στην Ουγγαρία, η MÁV και η GySEV, ενημερώνονται, σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας του δικτύου, για κάθε απόφαση κατανομής της χωρητικότητας που αφορά τους ανταγωνιστές τους, τότε καταλήγουν ουσιαστικά να μετέχουν σε αυτή τη διαδικασία κατανομής της χωρητικότητας.

29 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι η σιδηροδρομική επιχείρηση που ασχολείται με τη διαχείριση της κυκλοφορίας αποκομίζει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, διότι, για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που είναι συμφυή προς τη διαχείριση αυτή, πρέπει κατ' ανάγκη να έχει λεπτομερή γνώση των υπηρεσιών που προσφέρουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, του όγκου των υπηρεσιών και των ωραρίων. Θα ήταν όμως αντίθετο προς τα άρθρα 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 το να γνωρίζει μια οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση, χάρη στη διαχείριση της κυκλοφορίας, ποια χρήση της υποδομής κάνουν οι ανταγωνιστές της ή το να μπορεί, υπό ορισμένες συνθήκες, να λαμβάνει, βασιζόμενη στη γνώση της αυτή, αποφάσεις σχετικά με την κατανομή των διαδρομών ή την κατανομή της χωρητικότητας της υποδομής.

30 Δεύτερον, η διαχείριση της κυκλοφορίας συνεπάγεται, κατά την Επιτροπή, ότι ο διαχειριστής, σε περίπτωση προβλήματος στη λειτουργία ή κινδύνου, πρέπει να λαμβάνει τα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποκατάσταση ομαλών συνθηκών κυκλοφορίας. Στην περίπτωση αυτή η μόνη επιλογή που έχει ο διαχειριστής αυτός είναι να μην εφαρμόσει το ωράριο που έχει καθοριστεί προηγουμένως και να ανακατανείμει τις διαθέσιμες διαδρομές και τη διαθέσιμη χωρητικότητα του δικτύου. Στην Ουγγαρία η υποχρέωση λήψης των μέτρων άρσης του προβλήματος βαρύνει τους δύο διαχειριστές της υποδομής, οι οποίοι πρέπει να λαμβάνουν παράλληλα υπόψη τις ανάγκες των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

31 Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι συνήθως ο διαχειριστής της κυκλοφορίας εκτελεί απλώς τις αποφάσεις του VPE, ρυθμίζει την κυκλοφορία των συρμών σύμφωνα με τα ωράρια και δεν ασκεί καμία επιρροή επί των αποφάσεων κατανομής της χωρητικότητας ή των διαδρομών. Αντίθετα, το γεγονός ότι ο εν λόγω διαχειριστής παρεμβαίνει επί τόπου, για να αποκαταστήσει την κυκλοφορία σε περίπτωση κινδύνου ή προβλήματος, σημαίνει, κατά την Επιτροπή, ότι λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με την κατανομή των διαδρομών και ότι έχει συναφώς ελευθερία κατά τη λήψη των αποφάσεών του. Η αναστολή της εκτέλεσης ορισμένου δρομολογίου συνιστά επίσης παρέμβαση που αποτελεί βασικό καθήκον σχετικό με την κατανομή των διαδρομών κατά την έννοια του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας 91/440.

32 Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της διαχείρισης της κυκλοφορίας και της διαχείρισης της υποδομής, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η απαίτηση ανεξαρτησίας που ισχύει για την κατανομή των διαδρομών ισχύει επίσης όταν η κατανομή αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διαχείρισης της κυκλοφορίας. Η διαχείριση της κυκλοφορίας περιλαμβάνει διάφορα καθήκοντα που δεν έχουν προφανώς καμία σχέση με την κατανομή των διαδρομών, όπως είναι η κατασκευή και η συντήρηση των σιδηροτροχιών και άλλες επενδύσεις, τις οποίες θα μπορούσαν να πραγματοποιούν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

33 Η Ουγγαρία ισχυρίζεται ότι, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440, ως βασικά καθήκοντα νοούνται οι δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της εν λόγω οδηγίας. Το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου αυτής αναφέρει ενδεικτικά ορισμένα καθήκοντα που, μολονότι αποτελούν ενδεχομένως δραστηριότητες κατά την έννοια αυτού του παραρτήματος ΙΙ ή είναι συναφή προς τέτοιες δραστηριότητες, μπορούν επίσης να ανατίθενται σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

34 Κατά την Ουγγαρία, η ουγγρική νομοθεσία δεν επιτρέπει στον διαχειριστή της κυκλοφορίας να ανακατανέμει τις διαδρομές, ακόμη και αν συντρέχει κίνδυνος ή έχει διαταραχθεί η κυκλοφορία. Η κατανομή των διαδρομών και της χωρητικότητας της υποδομής εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του VPE, ο οποίος είναι ανεξάρτητος φορέας.

35 Η Ουγγαρία υποστηρίζει, πρώτον, ότι το βασικό έργο του διαχειριστή της κυκλοφορίας είναι η εκτέλεση των αποφάσεων κατανομής της χωρητικότητας και κατανομής των διαδρομών τις οποίες λαμβάνει ο VPE. Ο διαχειριστής της κυκλοφορίας δεν έχει εξουσία λήψης αποφάσεων στον εν λόγω τομέα ούτε εξουσία ελέγχου της κατανομής των διαδρομών ή της χωρητικότητας. Ο VPE είναι σε θέση, λόγω της 24ωρης υπηρεσίας επιφυλακής που παρέχει, να παραλαμβάνει και να διεκπεραιώνει τα αιτήματα για τις διαδρομές σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο της ημέρας.

36 Δεύτερον, ούτε σε περίπτωση κινδύνου ή διατάραξης της λειτουργίας της υπηρεσίας έχει ο διαχειριστής της κυκλοφορίας καμία εξουσία κατανομής χωρητικότητας. Στις περιπτώσεις αυτές ο εν λόγω διαχειριστής είναι σε θέση να παρεμβαίνει αμέσως, με σκοπό την αποκατάσταση της κανονικής κυκλοφορίας, και λαμβάνει μέτρα που να διασφαλίζουν όσο το δυνατόν ταχύτερα τη χρησιμοποίηση του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού διαδρομών και χωρητικοτήτων από αυτές που έχει κατανείμει ο VPE. Εντούτοις, στην περίπτωση των διαδρομών των οποίων η επαναλειτουργία δεν είναι δυνατή παρά τα ληφθέντα μέτρα, ο διαχειριστής της υποδομής έχει το δικαίωμα να ακυρώσει μια διαδρομή. Η Ουγγαρία διευκρινίζει ότι η δυνατότητα αναστολής της εκτέλεσης δρομολογίων παρέχεται μόνον εφόσον δεν είναι προσωρινά δυνατή η χρησιμοποίηση ενός τμήματος του σιδηροδρομικού δικτύου και είναι ούτως ή άλλως αδύνατη η κυκλοφορία, λόγω της ύπαρξης του κινδύνου. Δεν πρόκειται συνεπώς για απόφαση απαγόρευσης της χρησιμοποίησης ενός τμήματος δικτύου που λαμβάνεται κατά διακριτική ευχέρεια, αλλά για την προσωρινή αναστολή της χρησιμοποίησης ενός τμήματος του σιδηροδρομικού δικτύου για λόγους ασφάλειας, κατά τη διάρκεια δε της ισχύος της αναστολής αυτής ο VPE καταβάλλει προσπάθειες για να θέσει στη διάθεση της ενδιαφερόμενης σιδηροδρομικής επιχείρησης μια άλλη διαδρομή.

37 Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η αποκατάσταση της κανονικής κυκλοφορίας των συρμών, για την οποία χρειάζεται η λήψη μέτρων τεχνικής φύσης και μέτρων ασφάλειας των σιδηροδρόμων, είναι δραστηριότητα που διαφέρει από τη δραστηριότητα της νέας κατανομής των σιδηροδρομικών διαδρομών, για την οποία αρμόδιος είναι ο VPE.

38 Κατά συνέπεια, σύμφωνα με την Ουγγαρία, ο διαχειριστής της κυκλοφορίας δεν ασκεί καμία επιρροή επί της κατανομής των διαδρομών των συρμών, διότι η κατανομή αυτή πραγματοποιείται πριν από τη θέση σε κυκλοφορία των συρμών. Ο διαχειριστής της υποδομής έχει την υποχρέωση να συνάπτει σύμβαση με τον δικαιούχο της πρόσβασης στο δίκτυο που να είναι σύμφωνη με τη διαδρομή που έχει παραχωρηθεί στον δικαιούχο αυτό και να καθιστά δυνατή την κυκλοφορία του συρμού του εν λόγω δικαιούχου στη διαδρομή αυτή, ειδάλλως εκτίθεται στον κίνδυνο να υποστεί τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από τη σύμβαση. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι ένας φορέας λαμβάνει γνώση των αποφάσεων κατανομής χωρητικότητας μετά τη λήψη τους δεν ισοδυναμεί με τη λήψη απόφασης για κατανομή διαδρομών ούτε παρέχει στον διαχειριστή της υποδομής τη δυνατότητα να αποκομίζει οφέλη από άποψη ανταγωνισμού.

39 Το εν λόγω κράτος μέλος εκτιμά ότι η διαχείριση της κυκλοφορίας εντάσσεται ουσιαστικά στη διαχείριση της υποδομής και ότι συνεπώς η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών δραστηριοτήτων δεν θα ήταν ρεαλιστική και θα εμπόδιζε στην πράξη την ορθή διαχείριση της κυκλοφορίας. Η στενή σχέση μεταξύ διαχείρισης της κυκλοφορίας και διαχείρισης της υποδομής επισημαίνεται εξάλλου από την οδηγία 91/440, της οποίας το άρθρο 3, δεύτερη περίπτωση, ορίζει ότι το έργο του διαχειριστή της υποδομής μπορεί να περιλαμβάνει και τη διαχείριση των συστημάτων ελέγχου και ασφάλειας της υποδομής.

40 Η Δημοκρατία της Πολωνίας δηλώνει ότι συμφωνεί με την άποψη της Ουγγαρίας ότι η ενδεχόμενη παρέμβαση του διαχειριστή της κυκλοφορίας σε περίπτωση προβλημάτων στην κυκλοφορία ή κινδύνου δεν σημαίνει νέα κατανομή των διαδρομών. Πρόκειται για συγκεκριμένη αντιμετώπιση προβλήματος, στην οποία είναι σε θέση να προβαίνει μόνο ο φορέας στον οποίο έχει ανατεθεί η καθημερινή διαχείριση της κυκλοφορίας των συρμών.

41 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υπενθυμίζει επίσης ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 απαιτεί απλώς την επίτευξη του στόχου της δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στην υποδομή. Τον στόχο αυτό αναφέρει επίσης η αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2001/14. Η Επιτροπή όμως, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, δεν έχει διατυπώσει κανένα επιχείρημα, βασιζόμενο σε πραγματικά ή νομικά περιστατικά, που να αποδεικνύει ότι η Ουγγαρία δεν έχει επιτύχει τον στόχο αυτό.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

42 Η Επιτροπή, με την πρώτη αιτίαση, βάλλει κατ' ουσία κατά του γεγονότος ότι η ουγγρική νομοθεσία αναθέτει τη διαχείριση της κυκλοφορίας στις δύο εταιρίες που είναι οι διαχειριστές της υποδομής, δηλαδή στη MÁV και στην GySEV, οι οποίες είναι επίσης σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, και όχι στον VPE, ο οποίος είναι ανεξάρτητος φορέας, καθόσον θεωρεί ότι η διαχείριση της κυκλοφορίας εντάσσεται εν μέρει στην κατανομή των διαδρομών.

43 Η Επιτροπή και η Ουγγαρία διαφωνούν επί του ζητήματος αν η διαχείριση της κυκλοφορίας, και ειδικότερα σε περίπτωση διατάραξής της ή κινδύνου, συνεπάγεται τη λήψη αποφάσεων κατανομής διαδρομών και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, αν η εν λόγω διαχείριση πρέπει επομένως να ανατίθεται σε ανεξάρτητο φορέα.

44 Υπενθυμίζεται ότι η οδηγία 91/440 σηματοδότησε την αρχή της ελευθέρωσης των σιδηροδρομικών μεταφορών, με σκοπό τη δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στην υποδομή. Για να διασφαλιστεί η πρόσβαση αυτή, το άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 91/440 καθιέρωσε την αρχή ότι το όργανο στο οποίο ανατίθενται τα βασικά καθήκοντα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της εν λόγω οδηγίας πρέπει να έχει ανεξαρτησία.

45 Κατά το εν λόγω παράρτημα ΙΙ, ως βασικά καθήκοντα κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, νοούνται η προετοιμασία και λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χορήγηση αδειών σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, η λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, συμπεριλαμβανομένων τόσο του ορισμού όσο και της εκτίμησης της διαθεσιμότητας, καθώς και της κατανομής των επιμέρους διαδρομών των συρμών, η λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χρέωση για την υποδομή και ο έλεγχος της τήρησης των υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας που συνεπάγεται η παροχή ορισμένων υπηρεσιών.

46 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, μολονότι το εν λόγω παράρτημα ΙΙ απαριθμεί μεταξύ των βασικών καθηκόντων που πρέπει να ανατίθενται σε ανεξάρτητο φορέα τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, δεν αναφέρει πουθενά τη διαχείριση της κυκλοφορίας. Αν ο νομοθέτης της Ένωσης είχε τη βούληση να τη χαρακτηρίσει ως βασικό καθήκον, θα είχε εκδηλώσει ρητά τη βούλησή του αυτή αναγράφοντας το καθήκον αυτό στο εν λόγω παράρτημα.

47 Επισημαίνεται επίσης ότι ο σκοπός διασφάλισης σε κάθε σιδηροδρομική επιχείρηση συνθηκών δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης υπενθυμίζεται στην αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2001/14. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη αυτή, τα συστήματα χρέωσης τελών και κατανομής της χωρητικότητας θα πρέπει να επιτρέπουν την ισότιμη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση σε όλες τις επιχειρήσεις και να επιδιώκουν, στο μέτρο του δυνατού, να ικανοποιούν τις ανάγκες όλων των χρηστών και τύπων κίνησης με δίκαιο και αμερόληπτο τρόπο.

48 Η επιδίωξη του σκοπού αυτού εκφράζεται μέσα από την αρχή της ανεξαρτησίας του καθήκοντος της κατανομής της χωρητικότητας, την οποία καθιερώνει το άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14. Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι, αν ο διαχειριστής της υποδομής δεν είναι ανεξάρτητος από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τότε τα καθήκοντα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του ίδιου αυτού άρθρου και περιγράφονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Κατανομή χωρητικότητας υποδομής», πρέπει να ανατίθενται σε φορέα κατανομής ανεξάρτητο από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

49 Μεταξύ των καθηκόντων που περιγράφονται στο εν λόγω κεφάλαιο ΙΙΙ και που πρέπει να ανατίθενται σε ανεξάρτητο φορέα πρέπει να αναφερθούν, μεταξύ άλλων, η εκτέλεση των διαδικασιών κατανομής της χωρητικότητας, η συνεργασία για την αποτελεσματική κατανομή της χωρητικότητας υποδομής σε περισσότερα του ενός δίκτυα, ο προγραμματισμός για τον πίνακα δρομολογίων, ο οποίος γίνεται μία φορά κάθε ημερολογιακό έτος, η ικανοποίηση ad hoc αιτημάτων για επιμέρους σιδηροδρομικές διαδρομές και ο συντονισμός των αιτημάτων για διαδρομές, ώστε να εξασφαλίζεται ο καλύτερος δυνατός συνδυασμός όλων των αιτημάτων. Κατά συνέπεια, οι διοικητικής φύσης δραστηριότητες που αφορούν κατ' ουσία τον προγραμματισμό, την κατάρτιση του πίνακα δρομολογίων και την ικανοποίηση ad hoc αιτημάτων για επιμέρους σιδηροδρομικές διαδρομές θεωρούνται μέρος του βασικού καθήκοντος της κατανομής χωρητικότητας, κατά την έννοια των οδηγιών 91/440 και 2001/14.

50 Το άρθρο 2, στοιχείο ιβ', της οδηγίας 2001/14 ορίζει τη «σιδηροδρομική διαδρομή» ως τη χωρητικότητα υποδομής που απαιτείται για να κινηθεί ένας συρμός μεταξύ δύο τόπων σε δεδομένο χρονικό διάστημα. Η παραχώρηση ενός δρομολογίου σε σιδηροδρομική επιχείρηση μέσω της καταχώρισής του στον πίνακα δρομολογίων ή με την έκδοση απόφασης ad hoc σύμφωνα με το άρθρο 23 της οδηγίας αυτής δημιουργεί το δικαίωμα της επιχείρησης αυτής να κάνει χρήση

συγκεκριμένης χωρητικότητας υποδομής. Η ορθότητα της ερμηνείας αυτής επιβεβαιώνεται από το άρθρο 13, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής, το οποίο κάνει λόγο για το «δικαίωμα χρήσης συγκεκριμένης χωρητικότητας υποδομής με τη μορφή σιδηροδρομικής διαδρομής».

51 Επομένως, η διαχείριση της κυκλοφορίας δεν συνεπάγεται, εκ πρώτης όψεως, τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, αφού οι αποφάσεις αυτές συνίστανται στην παραχώρηση στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις του δικαιώματος χρήσης συγκεκριμένης χωρητικότητας υποδομής χάρη στην καταχώριση του σχετικού δρομολογίου στον πίνακα δρομολογίων ή στην έκδοση ατομικής απόφασης ad hoc.

52 Αντίθετα, κατά το άρθρο 2, στοιχείο η΄, της οδηγίας 2001/14, η διαχείριση της υποδομής μπορεί να περιλαμβάνει και τη διαχείριση των συστημάτων ελέγχου και ασφάλειας της υποδομής.

53 Επιπλέον, μολονότι οι οδηγίες 91/440 και 2001/14 δεν δίδουν κανένα ορισμό της «διαχείρισης της κυκλοφορίας», το παράρτημα ΙΙ, σημείο 1, της δεύτερης από τις παραπάνω οδηγίες παρέχει συναφώς ορισμένες ενδείξεις. Η διάταξη αυτή απαριθμεί συγκεκριμένα την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης που μπορούν να αξιώνουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Στη δέσμη αυτή περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, κατά το εν λόγω σημείο 1, στοιχείο δ΄, ο έλεγχος της κίνησης των συρμών, στον οποίο συμπεριλαμβάνονται η σηματοδότηση, η ρύθμιση, η αποστολή, η επικοινωνία και η παροχή πληροφοριών για την κίνηση των συρμών, καθώς και, κατά το στοιχείο ε΄ του ίδιου αυτού σημείου 1, κάθε άλλη πληροφορία που απαιτείται για να υλοποιηθεί ή να λειτουργήσει η υπηρεσία για την οποία έχει παρασχεθεί χωρητικότητα.

54 Κατά συνέπεια, η διαχείριση της κυκλοφορίας περιλαμβάνει δραστηριότητες που εντάσσονται στη διαχείριση της υποδομής και δεν συνίσταται στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών, αλλά στην εφαρμογή ή εκτέλεση των αποφάσεων αυτών. Όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 59 των προτάσεών του, η διαχείριση της κυκλοφορίας των συρμών αποτελεί δραστηριότητα που αποσκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ασφαλούς άσκησης των δικαιωμάτων χρήσης της χωρητικότητας του δικτύου με τη μορφή διαδρομών.

55 Από τις παραπάνω σκέψεις προκύπτει ότι η διαχείριση της κυκλοφορίας δεν μπορεί να θεωρηθεί βασικό καθήκον που πρέπει να ανατίθεται σε ανεξάρτητο φορέα. Όπως όμως προκύπτει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 91/440, η ευθύνη της διαχείρισης της υποδομής, εφόσον δεν πρόκειται για βασικά καθήκοντα, μπορεί να ανατίθεται σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Η διαχείριση της κυκλοφορίας μπορεί συνεπώς να ανατίθεται σε διαχειριστή της υποδομής που αποτελεί επίσης σιδηροδρομική επιχείρηση, όπως συμβαίνει στην Ουγγαρία.

56 Η ορθότητα της παραπάνω διαπίστωσης δεν κλονίζεται από το επιχείρημα της Επιτροπής ότι, σε περίπτωση προβλημάτων στην κυκλοφορία των συρμών ή κινδύνου, η λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αποκατάσταση ομαλών συνθηκών κυκλοφορίας, ακόμη και η αναστολή της εκτέλεσης δρομολογίων, εντάσσεται στο πλαίσιο της κατανομής των διαδρομών.

57 Συγκεκριμένα, το άρθρο 29 της οδηγίας 2001/14 προβλέπει τη δυνατότητα λήψης των αναγκαίων μέτρων για την αντιμετώπιση είτε της διατάραξης της σιδηροδρομικής κίνησης λόγω τεχνικής βλάβης ή ατυχήματος είτε των περιπτώσεων έκτακτης ή απόλυτης ανάγκης λόγω βλάβης η οποία καθιστά την υποδομή προσωρινά άχρηστη.

58 Επισημαίνεται, πρώτον, ότι η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται βέβαια στο κεφάλαιο ΙΙΙ της εν λόγω οδηγίας, το οποίο αφορά την κατανομή της χωρητικότητας, αλλά δεν περιλαμβανόταν στην αρχική πρόταση οδηγίας της Επιτροπής και προστέθηκε στην κοινή θέση (ΕΚ) 28/2000, της 28ης Μαρτίου 2000, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

Συμβουλίου σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής, καθώς και με την πιστοποίηση ασφάλειας (ΕΕ C 178, σ. 28).

59 Δεύτερον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η διάταξη αυτή αφορά τα συγκεκριμένα μέτρα που είναι αναγκαίο να λαμβάνονται σε περίπτωση προβλημάτων στην κυκλοφορία των συρμών, με σκοπό την αποκατάσταση, για λόγους ασφάλειας, ομαλών συνθηκών κυκλοφορίας, αντίθετα από ό,τι συμβαίνει με τις άλλες διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙΙ, οι οποίες αφορούν την κατάρτιση του πίνακα δρομολογίων και την ad hoc κατανομή των επιμέρους διαδρομών. Δεν είναι συνεπώς δυνατόν να θεωρηθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 29 της οδηγίας 2001/14 αφορούν άμεσα το βασικό καθήκον της κατανομής χωρητικότητας ή κατανομής των διαδρομών, κατά την έννοια του άρθρου 14, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, το οποίο πρέπει να ανατίθεται σε ανεξάρτητο φορέα κατανομής. Πρόκειται ουσιαστικά για ειδικά μέτρα που λαμβάνονται κατεπειγόντως για να αντιμετωπίζονται ιδιαίτερες καταστάσεις και για να διασφαλίζεται ότι ο δικαιούχος των δικαιωμάτων χρήσης της υποδομής με τη μορφή σιδηροδρομικής διαδρομής θα μπορεί να τα ασκεί σύμφωνα με τον πίνακα δρομολογίων.

60 Κατά συνέπεια, η λήψη των μέτρων αυτών εντάσσεται στη διαχείριση της κυκλοφορίας των συρμών και δεν υπόκειται στην απαίτηση ανεξαρτησίας, πράγμα που σημαίνει ότι το καθήκον αυτό μπορεί να ανατίθεται σε διαχειριστή της υποδομής που είναι συγχρόνως σιδηροδρομική επιχείρηση.

61 Η ορθότητα του συμπεράσματος αυτού αφενός επιβεβαιώνεται από το γράμμα του άρθρου 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2001/14, κατά το οποίο στον διαχειριστή της υποδομής μπορεί να ανατίθεται η διαχείριση των συστημάτων ελέγχου και ασφάλειας της υποδομής. Το συμπέρασμα αυτό είναι αφετέρου σύμφωνο με τους σκοπούς που επιδιώκονται με την ίδια αυτή οδηγία. Συγκεκριμένα, από τις αιτιολογικές σκέψεις 15 και 20 της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι στον διαχειριστή της υποδομής πρέπει να παρέχονται κίνητρα με σκοπό τον περιορισμό στο ελάχιστο των προβλημάτων λειτουργίας και τη βελτίωση των επιδόσεων του σιδηροδρομικού δικτύου και ότι στον διαχειριστή αυτό πρέπει να παρέχεται κάποιος βαθμός ευελιξίας για να καθίσταται δυνατή η αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση του δικτύου υποδομής.

62 Εν προκειμένω η παραχώρηση δικαιωμάτων χρήσης συγκεκριμένης χωρητικότητας με τη μορφή σιδηροδρομικής διαδρομής αποτελεί στην Ουγγαρία βασικό καθήκον, το οποίο έχει ανατεθεί αποκλειστικά στον VPE. Δυνάμει της εφαρμοστέας ουγγρικής νομοθεσίας, σε περίπτωση διατάραξης της κυκλοφορίας των συρμών ή κινδύνου, οι διαχειριστές της υποδομής, δηλαδή η MÁV και η GySEV, λαμβάνουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποκατάσταση ομαλών συνθηκών κυκλοφορίας και μπορούν επίσης να αναστέλλουν προσωρινά, για λόγους ασφάλειας, την εκτέλεση ορισμένων δρομολογίων. Στην περίπτωση αυτή ο VPE είναι αρμόδιος για την εκ νέου παραχώρηση δρομολογίων.

63 Υπό τις συνθήκες αυτές, αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η ουγγρική νομοθεσία δεν είναι σύμφωνη με τις απαιτήσεις των άρθρων 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 για τον λόγο ότι επιτρέπει στους διαχειριστές της υποδομής να λαμβάνουν, σε περίπτωση διατάραξης της κυκλοφορίας των συρμών ή κινδύνου, τα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της ομαλής κυκλοφορίας.

64 Πρέπει επίσης να εξεταστεί το επιχείρημα της Επιτροπής ότι ο διαχειριστής της κυκλοφορίας πρέπει, για να μπορεί να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του ως διαχειριστής, να είναι ενήμερος των αποφάσεων για την κατανομή της χωρητικότητας, οπότε, αφού η MÁV και η GySEV ενημερώνονται για κάθε απόφαση κατανομής χωρητικότητας που αφορά τους ανταγωνιστές τους, καταλήγουν ουσιαστικά να μετέχουν στη διαδικασία κατανομής της χωρητικότητας.

65 Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό, καθόσον το γεγονός ότι ο διαχειριστής της κυκλοφορίας ενημερώνεται για τις αποφάσεις κατανομής της χωρητικότητας δεν σημαίνει ότι επηρεάζει τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων αυτών. Συγκεκριμένα, όπως καταδείχθηκε παραπάνω στη σκέψη 54, η διαχείριση της κυκλοφορίας συνίσταται στην εφαρμογή των αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των διαδρομών που λαμβάνονται από τον ανεξάρτητο φορέα κατανομής, πράγμα που σημαίνει ότι η δραστηριότητα της διαχείρισης της κυκλοφορίας ασκείται κατ' ανάγκη μετά τη λήψη των αποφάσεων αυτών. Επιπλέον, σύμφωνα με την εφαρμοστέα ουγγρική νομοθεσία, ο διαχειριστής της υποδομής έχει την υποχρέωση να συνάπτει σύμβαση με τον δικαιούχο της πρόσβασης στο δίκτυο που να είναι σύμφωνη με τη διαδρομή που έχει παραχωρηθεί στον δικαιούχο αυτό και οφείλει να καθιστά δυνατή την κυκλοφορία του συρμού του εν λόγω δικαιούχου στη διαδρομή αυτή, ειδάλλως εκτίθεται στον κίνδυνο να υποστεί κυρώσεις. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η MÁV και η GySEV μπορούν να επηρεάζουν τη λήψη των αποφάσεων σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας.

66 Ομοίως, οι πληροφορίες σχετικά με τις αποφάσεις κατανομής χωρητικότητας που αφορούν τους ανταγωνιστές της MÁV και της GySEV δεν είναι δυνατόν να παρέχουν στις εν λόγω εταιρίες οφέλη από άποψη ανταγωνισμού, διότι οι πληροφορίες αυτές, πρώτον, περιέρχονται σε γνώση τους μετά από τη λήψη των αποφάσεων αυτών από τον ανεξάρτητο φορέα, εν προκειμένω τον VPE, και, δεύτερον, περιλαμβάνονται γενικά στους πίνακες των κανονικών δρομολογίων, στους οποίους έχει εξ ορισμού πρόσβαση κάθε ενδιαφερόμενος. Υπενθυμίζεται επίσης ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 91/440 επιτρέπει στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να αναλαμβάνουν τη διαχείριση της υποδομής, εκτός αν πρόκειται για άσκηση βασικού καθήκοντος. Κατά συνέπεια, ο νομοθέτης της Ένωσης επιτρέπει προφανώς να έχει η σιδηροδρομική επιχείρηση που έχει αναλάβει τη συντήρηση του δικτύου, ακόμη και αν δεν είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση της κυκλοφορίας, πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με την κατανομή των διαδρομών.

67 Από όλες τις παραπάνω σκέψεις προκύπτει ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή η πρώτη αιτίαση που διατυπώνει η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της.

Επί της δεύτερης αιτίασης, η οποία αφορά την ανεξαρτησία του καθήκοντος χρέωσης

Επιχειρήματα των διαδίκων

68 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, δυνάμει των άρθρων 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14, μια σιδηροδρομική επιχείρηση δεν μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις για τον καθορισμό των τελών, καθόσον η μόνη εξουσία την οποία μπορεί να έχει η επιχείρηση αυτή είναι η είσπραξη των εν λόγω τελών. Σύμφωνα με τις ίδιες αυτές διατάξεις, ο υπολογισμός και ο καθορισμός των τελών πρέπει να ανατίθενται σε ανεξάρτητο φορέα χρέωσης.

69 Κατά την Επιτροπή, η ουγγρική νομοθεσία αντιβαίνει στις δύο αυτές διατάξεις, διότι τα λεπτομερή τιμολόγια για τα τέλη που οφείλονται για τη χρήση της υποδομής εκδίδονται από τους διαχειριστές της υποδομής, τη MÁV και την GySEV, οι οποίες είναι επίσης σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

70 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η φράση «καθορισμός του τέλους για τη χρήση υποδομής», που περιέχεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2001/14, έχει την έννοια αφενός του γενικού καθορισμού των τελών, δηλαδή της καταχώρισης στον κανονισμό λειτουργίας του δικτύου του ύψους του τέλους που οφείλεται ανά χιλιόμετρο για κάθε τμήμα του δικτύου, και αφετέρου του συγκεκριμένου υπολογισμού των ποσών που οφείλουν οι διάφοροι χρήστες, ανάλογα με το μήκος του τμήματος του δικτύου που έχουν χρησιμοποιήσει. Δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, η δυνατότητα ανάθεσης σε μη ανεξάρτητο διαχειριστή υποδομής της είσπραξης των τελών πρέπει να ερμηνεύεται στενά, διότι πρόκειται για εξαίρεση από τον κανόνα.

71 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η σιδηροδρομική επιχείρηση στην οποία έχει ανατεθεί η έκδοση των λεπτομερών τιμολογίων για τα τέλη αποκομίζει όφελος ως προς τον ανταγωνισμό, αφού τα τιμολόγια αυτά αφορούν κατ' ανάγκη, μεταξύ άλλων, τις υπηρεσίες που έχουν χρησιμοποιήσει οι ανταγωνίστριες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τον όγκο των υπηρεσιών αυτών και τις ώρες χρησιμοποίησής τους. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 καθιερώνει όμως ρητά την αρχή περί δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στην υποδομή.

72 Η Ουγγαρία αμφισβητεί ότι οι διαχειριστές υποδομής, δηλαδή η MÁV και η GySEV, λαμβάνουν αποφάσεις για τον καθορισμό των τελών, αφού στις επιχειρήσεις αυτές έχει ανατεθεί μόνον η έκδοση των τιμολογίων, που εμπίπτει στην είσπραξη των τελών, η οποία δεν αποτελεί βασικό καθήκον κατά την έννοια της οδηγίας 91/440, το οποίο να πρέπει να ασκείται από ανεξάρτητο φορέα. Η έκδοση των τιμολογίων αποτελεί απλώς ένα τεχνικό μέσο που είναι αναγκαίο για την είσπραξη των τελών αυτών.

73 Η Ουγγαρία κάνει διάκριση μεταξύ της διαμόρφωσης των τελών, του συγκεκριμένου καθορισμού τους και της είσπραξής τους. Η πρώτη από τις έννοιες αυτές δηλώνει την κατάρτιση των διαφόρων κανόνων για τη χρέωση, τους οποίους καταρτίζει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ή ο διαχειριστής της υποδομής. Ο καθορισμός των τελών αυτών συνίσταται στην πράξη στον καθορισμό των επιμέρους τελών που οφείλει να καταβάλει η συγκεκριμένη σιδηροδρομική επιχείρηση σε δεδομένη περίπτωση, ανάλογα με τις υπηρεσίες που έχει ζητήσει να της παρασχεθούν. Τα καθήκοντα που αφορούν τη διαμόρφωση και τον καθορισμό των τελών ασκεί ο VPE, ως ανεξάρτητος φορέας αναγνωρισμένος από την Επιτροπή. Η είσπραξη των τελών δηλώνει την πράξη της συγκεκριμένης καταβολής στον διαχειριστή της υποδομής των τελών που έχουν ήδη καθοριστεί. Η έκδοση των τιμολογίων αποτελεί απλώς την τεχνικής φύσης έκφραση του ύψους των τελών, το οποίο καθορίζεται βάσει των υπολογισμών του VPE, και δεν αποτελεί συνεπώς μέρος ούτε της διαμόρφωσης των τελών ούτε του καθορισμού τους στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, αλλά της είσπραξής τους.

74 Το εν λόγω κράτος μέλος αμφισβητεί ότι η πρόσβαση στα στοιχεία που προκύπτουν από τα λεπτομερή τιμολόγια έχει ως αποτέλεσμα τη νόθευση του ανταγωνισμού, αφού ο διαχειριστής της υποδομής δεν μπορεί να επηρεάσει στην πράξη τον καθορισμό των τελών πρόσβασης στο δίκτυο. Επιπλέον, ο διαχειριστής αυτός έχει οπωσδήποτε γνώση των στοιχείων αυτών από άλλες πηγές, π.χ. από τη σύμβαση που έχει συναφθεί με τη σιδηροδρομική επιχείρηση.

75 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, όπως και η Ουγγαρία, ότι η έκδοση των τιμολογίων δεν συνιστά καθορισμό του ύψους των τελών ούτε έκδοση απόφασης σχετικής με ζητήματα είσπραξής τους, αλλά αποτελεί ένα στοιχείο χρέωσης, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14. Συγκεκριμένα, η έκδοση τιμολογίων αποτελεί μια δευτερεύουσας σημασίας δραστηριότητα, σκοπός της οποίας είναι η εξαγωγή ορισμένου αποτελέσματος, κατόπιν μαθηματικών πράξεων, με βάση ένα ποσοστό τέλους που έχει καθοριστεί εκ των προτέρων σε συνάρτηση αφενός με τις διαδρομές που έχουν παραχωρηθεί πριν από την έκδοση των τιμολογίων και αφετέρου με τη συγκεκριμένη χρήση των διαδρομών αυτών.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

76 Από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440, σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας αυτής, και από το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 προκύπτει ότι ο καθορισμός των τελών αποτελεί βασικό καθήκον, το οποίο πρέπει να ασκείται, με σκοπό τη διασφάλιση δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στην υποδομή, από φορέα χρέωσης που να είναι ανεξάρτητος ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση και τη λήψη των αποφάσεών του από οποιαδήποτε σιδηροδρομική επιχείρηση. Σύμφωνα με τις ίδιες αυτές διατάξεις, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, εφόσον ενεργούν ως διαχειριστές της υποδομής, δεν μπορούν να είναι αρμόδιες παρά μόνο για την είσπραξη των τελών αυτών.

77 Με την υπό εξέταση αιτίαση η Επιτροπή βάλλει κατ' ουσία κατά του ότι η ουγγρική νομοθεσία αναθέτει την έκδοση των τιμολογίων για τα τέλη στη MÁV και στην GySEV, δηλαδή σε δύο σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που είναι συγχρόνως οι διαχειριστές της υποδομής, μολονότι η έκδοση τιμολογίων περιλαμβάνεται στον καθορισμό των τελών και προσπορίζει στις επιχειρήσεις αυτές οφέλη από άποψη ανταγωνισμού.

78 Όσον αφορά το ζήτημα αν η έκδοση τιμολογίων περιλαμβάνεται στον καθορισμό των τελών, υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καθιερώνουν ορισμένο πλαίσιο για τη χρέωση και μπορούν επίσης να καθορίζουν συγκεκριμένους κανόνες χρέωσης, σεβόμενα τη διαχειριστική ανεξαρτησία του διαχειριστή της υποδομής. Ο διαχειριστής αυτός είναι αρμόδιος να καθορίζει τα τέλη και να προβαίνει στην είσπραξή τους.

79 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 82 των προτάσεών του, η οδηγία 2001/14, χρησιμοποιώντας τον όρο «καθορισμός», προβλέπει ότι αποκλειστική αρμοδιότητα για το σύστημα χρέωσης έχει ο διαχειριστής της υποδομής, ο οποίος είναι ανεξάρτητος από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Ο καθορισμός των τελών σημαίνει ότι ο διαχειριστής αυτός πρέπει να έχει ορισμένη διακριτική ευχέρεια για τη λήψη τουλάχιστον αποφάσεων που προϋποθέτουν επιλογές και εκτιμήσεις σχετικά με τους παράγοντες ή τις παραμέτρους που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό αυτό.

80 Η ορθότητα της παραπάνω διαπίστωσης επιβεβαιώνεται από το κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 4, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

81 Συγκεκριμένα, το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14 προβλέπει τη σύσταση ενός ρυθμιστικού φορέα, ο οποίος ελέγχει τις αποφάσεις που λαμβάνει ο διαχειριστής της υποδομής σχετικά, μεταξύ άλλων, με το καθεστώς χρέωσης και το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών χρήσης της υποδομής. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, της ίδιας αυτής οδηγίας ορίζει ότι ο διαχειριστής της υποδομής μπορεί να καθορίζει ή να διατηρεί σε ισχύ υψηλότερα τέλη, βάσει του μακροπρόθεσμου κόστους συγκεκριμένων επενδυτικών προγραμμάτων. Το άρθρο 9 της εν λόγω οδηγίας επιτρέπει στον διαχειριστή της υποδομής να καθιερώνει συστήματα εκπτώσεων για τα τέλη που εισπράττει από τις επιχειρήσεις, προκειμένου να λαμβάνει υπόψη την πραγματική εξοικονόμηση διοικητικού κόστους ή να παρέχει κίνητρα για τη χρησιμοποίηση γραμμών που υποχρησιμοποιούνται σοβαρά.

82 Εντούτοις, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14, αν ο διαχειριστής της υποδομής δεν είναι ανεξάρτητος από όλες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ως προς τη νομική του μορφή, την οργάνωση ή τη λήψη των αποφάσεών του, το μόνο έργο που μπορεί να του ανατεθεί είναι η είσπραξη των τελών. Επομένως, το καθήκον αυτό δεν θεωρείται βασικό για τη διασφάλιση δίκαιης και χωρίς διακρίσεις πρόσβασης στην υποδομή. Δεδομένου ότι πρόκειται για εξαίρεση από τον γενικό κανόνα περί ανεξαρτησίας του διαχειριστή αυτού, αυτός ο όρος «είσπραξη» πρέπει συνεπώς, όπως τονίζει και η Επιτροπή, να ερμηνεύεται στενά.

83 Η Ουγγαρία κάνει διάκριση μεταξύ αφενός της διαμόρφωσης και του καθορισμού των τελών, που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του VPE, και αφετέρου της είσπραξής τους, η οποία ανατίθεται στους διαχειριστές της υποδομής. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η έκδοση τιμολογίων αποτελεί απλώς το τεχνικό μέσο για την αποτύπωση των τελών που προκύπτουν από τους υπολογισμούς του VPE και αποτελεί συνεπώς μέρος της είσπραξής τους.

84 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ούτε ότι η έκδοση τιμολογίων έχει τεχνικό χαρακτήρα ούτε ότι πραγματοποιείται αυτόματα. Διαπιστώνεται επίσης ότι, κατά την Επιτροπή, ο καθορισμός των τελών περιλαμβάνει όχι μόνο τον γενικό καθορισμό των τελών με τον κανονισμό λειτουργίας του δικτύου, αλλά και τον συγκεκριμένο υπολογισμό των ποσών που οφείλουν οι διάφοροι χρήστες, ανάλογα με το μήκος του τμήματος του δικτύου που χρησιμοποιούν.

85 Όπως όμως προκύπτει από τα δικόγραφα της Ουγγαρίας, ο VPE καταρτίζει τους γενικούς κανόνες χρέωσης με τον κανονισμό λειτουργίας του δικτύου και καθορίζει το ποσό που οφείλουν οι διάφοροι χρήστες, λαμβάνοντας υπόψη το μήκος και τα χαρακτηριστικά του τμήματος του δικτύου που επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν οι εν λόγω χρήστες και τις υπηρεσίες που προσφέρονται κατά τη θέση σε κυκλοφορία των συρμών.

86 Αφού επομένως στην Ουγγαρία ο συγκεκριμένος υπολογισμός του ύψους των τελών πραγματοποιείται από τον VPE, το πρώτο επιχείρημα της Επιτροπής, κατά το οποίο η έκδοση τιμολογίων περιλαμβάνεται στον καθορισμό των τελών, δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

87 Ως δεύτερο επιχείρημα η Επιτροπή προβάλλει ότι η έκδοση τιμολογίων παρέχει στις ενδιαφερόμενες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, δηλαδή τη MÁV και την GySEV, τη δυνατότητα να αποκομίζουν όφελος από άποψη ανταγωνισμού, καθόσον τους παρέχεται πρόσβαση στα στοιχεία που αφορούν τις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν οι ανταγωνίστριες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τον όγκο των υπηρεσιών αυτών και τις ώρες χρησιμοποίησής τους.

88 Επιβάλλεται να τονιστεί ότι τα άρθρα 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 91/440 και 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/14 επιτρέπουν την είσπραξη των τελών από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, δεν μπορεί ν αποκλειστεί το ενδεχόμενο να έχει η εισπράττουσα τα τέλη σιδηροδρομική επιχείρηση γνώση των δικαιολογητικών στοιχείων στα οποία βασίζονται τα τιμολόγια για τα τέλη αυτά. Όπως τόνισε συναφώς ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 85 των προτάσεών του, δεν υπάρχει κρίσιμη διαφορά μεταξύ της έκδοσης τιμολογίων κατόπιν αυτόματης εφαρμογής ενός μαθηματικού τύπου στα στοιχεία που παρέχονται στον αρμόδιο για την είσπραξη των τελών φορέα και της είσπραξης των ποσών που αναγράφονται σε τιμολόγια που έχουν καταρτιστεί από τρίτους.

89 Επομένως, το δεύτερο επιχείρημα που διατυπώνει η Επιτροπή για να θεμελιώσει τη δεύτερη αιτίασή της δεν μπορεί να γίνει δεκτό, οπότε η δεύτερη αιτίαση αυτή πρέπει να απορριφθεί.

Επί της τρίτης αιτίασης, η οποία αφορά τον ισοσκελισμό των λογαριασμών του διαχειριστή της υποδομής και τα κίνητρα για τη μείωση του κόστους και των τελών

Επιχειρήματα των διαδίκων

90 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Ουγγαρία δεν έχει θέσει τις προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν τον ισοσκελισμό των λογαριασμών των διαχειριστών της υποδομής, παρά την υποχρέωση που της επιβάλλει το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/14. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το άρθρο 28, παράγραφος 1, του νόμου για τις σιδηροδρομικές μεταφορές προβλέπει ότι ο αρμόδιος υπουργός αναλαμβάνει, με σύμβαση, τη δέσμευση ότι θα χρηματοδοτεί τις δικαιολογημένες δαπάνες διαχείρισης του δικτύου με τις οποίες βαρύνεται η σιδηροδρομική επιχείρηση στην οποία έχει ανατεθεί η διαχείριση της υποδομής. Μέχρι σήμερα όμως δεν έχει συναφθεί καμία τέτοια σύμβαση.

91 Ομοίως, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ουγγρική νομοθεσία, κατά παράβαση των απαιτήσεων του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2001/14, δεν περιλαμβάνει μέτρα για την παροχή κινήτρων για τη μείωση του κόστους και των τελών. Η Επιτροπή παραπέμπει στο εν λόγω άρθρο 28, παράγραφος 1, το οποίο προβλέπει ότι η σύμβαση για την οποία κάνει λόγο το άρθρο αυτό πρέπει να παρέχει στους διαχειριστές της υποδομής κίνητρα για τη μείωση αφενός των δαπανών διαχείρισης στις οποίες υποβάλλονται και αφετέρου των τελών πρόσβασης στο δίκτυο.

92 Η Ουγγαρία ισχυρίζεται επ' αυτού ότι ένα σχέδιο σύμβασης κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 1, του νόμου για τις σιδηροδρομικές μεταφορές βρίσκεται στο στάδιο της κατάρτισης.

93 Με το υπόμνημα απάντησης η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν έχει λάβει ακόμη αυτό το σχέδιο σύμβασης και επομένως δεν είναι σε θέση να εκτιμήσει κατά πόσον οι ρήτρες του σχεδίου αυτού είναι σύμφωνες με την οδηγία 2001/14.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

94 Υπενθυμίζεται ευθύς εξαρχής ότι, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2001/14, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να θέτουν τις κατάλληλες προϋποθέσεις, ώστε να εξασφαλίζεται ότι, υπό κανονικές επιχειρηματικές συνθήκες και για εύλογο χρονικό διάστημα, οι λογαριασμοί του διαχειριστή υποδομής ισοσκελίζουν τουλάχιστον τα έσοδα από τα τέλη υποδομής, τα πλεονάσματα από άλλες εμπορικές δραστηριότητες και την κρατική χρηματοδότηση έναντι των δαπανών υποδομής. Κατά την παράγραφο 2 του ίδιου αυτού άρθρου, στους διαχειριστές της υποδομής παρέχονται κίνητρα για τη μείωση του κόστους παροχής της υποδομής και του επιπέδου των τελών πρόσβασης.

95 Στο σημείο αυτό αρκεί η διαπίστωση ότι η Ουγγαρία δεν αντικρούει την παραπάνω αιτίαση. Συγκεκριμένα, το κράτος μέλος αυτό περιορίζεται στον ισχυρισμό ότι το σχέδιο της σύμβασης, την οποία προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 1, του νόμου για τις σιδηροδρομικές μεταφορές και με την οποία αφενός ο αρμόδιος υπουργός θα αναλαμβάνει τη δέσμευση ότι θα χρηματοδοτεί τις δαπάνες διαχείρισης της υποδομής και αφετέρου θα παρέχονται στους διαχειριστές της υποδομής κίνητρα για τη μείωση των δαπανών διαχείρισης στις οποίες υποβάλλονται και των τελών πρόσβασης στο δίκτυο, βρίσκεται στο στάδιο της κατάρτισης.

96 Κατά πάγια νομολογία όμως, η ύπαρξη παράβασης κράτους μέλους πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή είχε κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2010, C-89/09, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2010, σ. I-12941, σκέψη 18, και της 14ης Απριλίου 2011, C-390/10, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψη 11).

97 Εν προκειμένω δεν αμφισβητείται ότι κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη δεν είχε ακόμη εγκριθεί το σχέδιο σύμβασης με το οποίο επρόκειτο να τεθούν σε εφαρμογή οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2001/14.

98 Κατά συνέπεια, η τρίτη αιτίαση που διατυπώνει η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της είναι βάσιμη.

Επί της τέταρτης αιτίασης, η οποία αφορά τον καθορισμό των τελών βάσει του άμεσου κόστους

Επιχειρήματα των διαδίκων

99 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ουγγρική νομοθεσία δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14, διότι δεν περιλαμβάνει επί του παρόντος, κατά παράβαση της παραπάνω διάταξης, καμία διάταξη που να εγγυάται την εφαρμογή της αρχής «του άμεσου κόστους».

100 Η Ουγγαρία υποστηρίζει, με το υπόμνημα αντίκρουσης, ότι ο VPE έχει εκδώσει την κανονιστική πράξη 83/2007 (X.6) GKM-PM, που καθορίζει τη μέθοδο υπολογισμού των τελών και άρχισε να ισχύει από τις 12 Δεκεμβρίου 2010 για πέντε έτη από την περίοδο 2010-2011. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, ο καθορισμός των τελών βασίζεται στα πραγματικά στοιχεία του κόστους και των επιδόσεων της τελευταίας οικονομικής χρήσης των διαχειριστών της υποδομής. Το κράτος μέλος αυτό προσθέτει ότι έχει καθοριστεί, κατ' εφαρμογή του άρθρου 55, παράγραφος 8, του νόμου για τις σιδηροδρομικές

μεταφορές, μια γενική προσαύξηση για τις βασικές υπηρεσίες, ώστε τα τέλη πρόσβασης στην υποδομή να καλύπτουν τις δικαιολογημένες δαπάνες των εν λόγω διαχειριστών. Αρμόδια για τον έλεγχο της προσαύξησης των τελών αυτών είναι η Εθνική Αρχή Μεταφορών.

101 Η Επιτροπή επισημαίνει, με το υπόμνημα απάντησης, ότι το έγγραφο για την έγκριση της μεθόδου υπολογισμού των τελών δεν της έχει ακόμη ανακοινωθεί και υποστηρίζει ότι η μέθοδος αυτή, όπως προκύπτει από το υπόμνημα αντίκρουσης, δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 7 της οδηγίας 2001/14.

102 Η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει ότι η Επιτροπή, με την αιτιολογημένη γνώμη, είχε τονίσει ότι το άμεσο κόστος στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14 έπρεπε να ανέρχεται στο 35 % του συνολικού κόστους συντήρησης της υποδομής. Κατά το κράτος μέλος αυτό, η άποψη αυτή δεν στηρίζεται σε καμία διάταξη της οδηγίας 2001/14, αφού η οδηγία αυτή δεν ορίζει την έννοια του κόστους που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών και τα κράτη μέλη έχουν ορισμένη ελευθερία για τον καθορισμό των τελών πρόσβασης στην υποδομή.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

103 Με την τέταρτη αιτίαση η Επιτροπή βάλλει κατ' ουσία κατά του ότι η ουγγρική νομοθεσία δεν θέτει σε εφαρμογή την αρχή του άμεσου κόστους, όπως απαιτεί το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14.

104 Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, το τέλος για την ελάχιστη δέσμη πρόσβασης και για την τροχαία πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών πρέπει να είναι ίσο με το κόστος που προκύπτει άμεσα ως αποτέλεσμα της εκτέλεσης των σιδηροδρομικών υπηρεσιών, με την επιφύλαξη πάντως των παραγράφων 4 ή 5 του ίδιου αυτού άρθρου 7 ή του άρθρου 8 της οδηγίας 2001/14.

105 Εν προκειμένω δεν αμφισβητείται πάντως ότι κατά τη λήξη της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, δηλαδή στις 8 Δεκεμβρίου 2009, η ουγγρική νομοθεσία δεν πρόβλεπε καμία μέθοδο υπολογισμού των τελών βάσει του άμεσου κόστους, αφού η σχετική νομοθεσία άρχισε να ισχύει στις 12 Δεκεμβρίου 2010.

106 Κατά συνέπεια, η τέταρτη αιτίαση που διατυπώνει η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της είναι βάσιμη.

107 Από το σύνολο των παραπάνω σκέψεων προκύπτει αφενός ότι η Ουγγαρία, μη θεσπίζοντας εμπροθέσμως όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθεί με τα άρθρα 6, παράγραφοι 1 και 2, και 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/14, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις αυτές και αφετέρου ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί κατά τα λοιπά.

Επί των δικαστικών εξόδων

108 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του. Δεδομένου ότι τόσο η Επιτροπή όσο και η Ουγγαρία ηττήθηκαν ως προς τους δύο από τους τέσσερις ισχυρισμούς τους, καθεμία πρέπει να φέρει τα έξοδά της. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 140, παράγραφος 1, του ίδιου αυτού Κανονισμού, κατά το οποίο τα κράτη μέλη που έχουν παρέμβει στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα, η Τσεχική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

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

1) **Η Ουγγαρία, μη θεσπίζοντας εμπροθέσμως όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθεί με τα άρθρα 6, παράγραφοι 1 και 2, και 7, παράγραφος 3, 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 έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2007/58/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις αυτές.**

2) **Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.**

3) **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ουγγαρία φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

4) **Η Τσεχική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Πολωνίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

(υπογραφές)