NEDERLANDSE SPOORWEGEN KATA MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 27ης Νοεμβρίου 1973 *

Στην υπόθεση 36/73,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του τμήματος διοικητικών διαφορών του Raad van State των Κάτω Χωρών προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

NV Nederlandse Spoorwegen (ανώνυμη εταιρία ολλανδικών σιδηροδρόμων) με έδρα την Ουτρέχτη,

και

Minister van Verkeer en Waterstaat,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 2, 4, 5 και 10 του κανονισμού του Συμβουλίου 1191/69, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους R. Lecourt, πρόεδρο, A. M. Donner και M. Sørensen, προέδρους τμήματος, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (εισηγητή), H. Kutscher, C. O'Dalaigh και A. J. Mackenzie Stuart, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

γενικός εισαγγελέας: H. Mayras
γραμματέας: A. Van Houtte

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1973, που ελήφθη κατόπιν βασιλικού διατάγματος της 26ης Ιανουαρίου 1973 και περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 2 Μαρτίου 1973, το τμήμα διοικητικών διαφορών του Raad van Houtte των Κάτω Χωρών υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, διάφορα ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/01, σ. 100).

2 Από την απόφαση περί παραπομπής, προκύπτει ότι τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς που αφορά τις αποφάσεις του υπουργού μεταφορών και προέκυψε από τις προσφυγές που άσκησε η Nederlandse Spoorwegen, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, με τις οποίες ζήτησε να απαλλαγεί από το σύνολο των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που καθορίζονται στον προαναφερθέντα κανονισμό, όσον αφορά τόσο τη μεταφορά επιβατών, όσο και τις διάφορες μορφές μεταφοράς εμπορευμάτων.

Επί τού πρώτου ερωτήματος

3 Με το πρώτο ερώτημα ερωτάται εάν η άποψη του υπουργού μεταφορών, κατά την οποία δεν τίθεται θέμα, όσον αφορά την προσφεύγουσα, υποχρεωτικής τιμολογήσεως, υπό την έννοια του κανονισμού 1191/69, βασίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 2 του εν λόγω κανονισμού και ιδίως της παραγράφου 5 αυτού του άρθρου.

4 Η απάντηση στο ερώτημα που διατυπώθηκε έτσι θεωρείται από τον εθνικό δικαστή απαραίτητη, προκειμένου να προσδιορίσει την αμοιβαία θέση των διαδίκων κατά νόμο στη διοικητική διαδικασία που κινήθηκε κατ' εφαρμογή του τμήματος II και ιδίως των άρθρων 4 και 6 του κανονισμού 1191/69.

5 Ως προς αυτό το σημείο η προσφεύγουσα της κύριας δίκης θεωρεί ότι δεσμεύεται από «υποχρεωτική τιμολόγηση» υπό την έννοια του κανονισμού 1191/69, δυνάμει του άρθρου 28 του ολλανδικού νόμου περί σιδηροδρόμων, που ορίζει κατά γενικό τρόπο ότι τα κόμιστρα προσώπων και εμπορευμάτων υπόκεινται στην έγκριση του υπουργού μεταφορών.

6 Στις αιτήσεις που προκάλεσαν την έκδοση των επίδικων αποφάσεων, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης ζήτησε να απαλλαγεί από την προαναφερθείσα υποχρέωση.

7 Επειδή ο υπουργός μεταφορών δεν απεφάνθη επί της αιτήσεως αυτής θεωρεί ότι απηλλάγη από την εν λόγω υποχρέωση, εφόσον οι αρμόδιες αρχές παρέλειψαν να λάβουν απόφαση εμπρόθεσμα σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 5, του κανονισμού.

8 Ο υπουργός μεταφορών, αντίθετα, εκτιμώντας ότι οι διατάξεις του άρθρου 28 του νόμου περί σιδηροδρόμων δεν συνιστούν υποχρεωτική τιμολόγηση υπό την έννοια του Κανονισμού 1191/69, θεωρεί ότι δεν υπήρχε λόγος γι' αυτόν να αποφανθεί επί της αιτήσεως της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, στο μέτρο που αυτή αναφερόταν στην υποτιθέμενη υποχρεωτική τιμολόγηση.

9 Από τα ανωτέρω είναι φανερό ότι το ερμηνευτικό ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορά το εάν το άρθρο 2, παράγραφος 5, του κανονισμού 1191/69 επιτρέπει να χαρακτηρισθεί ως «υποχρεωτική τιμολόγηση» η γενική υποχρέωση υποβολής των κομίστρων στην έγκριση δημόσιας αρχής που επιβάλλει ο νόμος στους μεταφορείς.

10 Το άρθρο 2, παράγραφος 5, του κανονισμού, ορίζει την υποχρεωτική τιμολόγηση ως «κάθε υποχρέωση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις μεταφορών (μεταφοράς) να εφαρμόζουν τιμές (κόμιστρα) που καθορίζονται ή εγκρίνονται από οποιαδήποτε δημόσια αρχή, οι οποίες είναι αντίθετες με τα εμπορικά συμφέροντα της επιχειρήσεως και οι οποίες προκύπτουν από την επιβολή ή την άρνηση τροποποιήσεως συγκεκριμένων μέτρων για τις τιμές (τα κόμιστρα), ιδιαίτερα για ορισμένες κατηγορίες επιβατών ή εμπορευμάτων, ή για ορισμένες γραμμές».

11 Κατά τη διάταξη αυτή, η υποχρεωτική τιμολόγηση χαρακτηρίζεται όχι μόνο από τον καθορισμό ή την έγκριση από δημόσια αρχή των κομίστρων, αλλά και, σωρευτικά, από τη διπλή προϋπόθεση ότι πρόκειται για «ιδιαίτερα» μέτρα για τα κόμιστρα που αφορούν ορισμένες κατηγορίες επιβατών ή προϊόντων ή ορισμένες γραμμές, και είναι, επιπλέον, αντίθετα προς εμπορικά συμφέροντα της επιχειρήσεως.

12 Υπέρ αυτής της ερμηνείας συνηγορεί και η έκτη παράγραφος του άρθρου 2, που διευκρινίζει ότι δεν συνιστούν υποχρεωτική τιμολόγηση «τα γενικά μέτρα πολιτικής επί των τιμών» καθώς και «τα μέτρα που λαμβάνονται όσον αφορά τα κόμιστρα και τους όρους μεταφοράς γενικά, στο πλαίσιο της οργανώσεως της αγοράς μεταφορών ή μέρους αυτής».

13 Άρα μία νόμιμη υποχρέωση γενικής εφαρμογής, που υποβάλλει σε έγκριση δημόσιας αρχής τα κόμιστρα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά από μόνη της «υποχρεωτική τιμολόγηση» υπό την έννοια της ανωτέρω διατάξεως.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

14 Το δεύτερο ερώτημα ερωτά εάν τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού 1191/69 έχουν την έννοια ότι δεν μπορεί να γίνεται λόγος για «οικονομικά μειονεκτήματα» υπό την έννοια του κανονισμού, παρά μόνο υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τα μειονεκτήματα εκδηλώνονται επί μακρόν και, τουλάχιστον, επί ένα και πλέον έτος.

15 Αυτό το ερώτημα ανέκυψε με την ευκαιρία αιτήσεως της προσφεύγουσας της κύριας δίκης που αποβλέπει στη χορήγηση, δυνάμει του κανονισμού 1191/69, αντισταθμιστικής καταβολής για ένα μόνο έτος — το έτος 1972 — λόγω των οικονομικών μειονεκτημάτων που ισχυρίζεται ότι υπέστη συνεπεία των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που είναι συνυφασμένες με τη μεταφορά μικρών εμπορευμάτων, δεδομένου ότι, το επόμενο έτος, αυτό το είδος μεταφοράς εξασφαλίστηκε από άλλη επιχείρηση.

16 Κατά τη γνώμη της, ο κανονισμός δεν αντιτίθεται στη χορήγηση αντισταθμιστικής καταβολής για οικονομικά μειονεκτήματα που εκτείνονται σε περίοδο ενός μόνον έτους.

17 Αντίθετα, ο υπουργός μεταφορών, χωρίς να αποκλείει ότι οικονομικά μειονεκτήματα μπορούν να διαπιστωθούν βάσει των αποτελεσμάτων μιας μόνο ετήσιας

χρήσεως, απαιτεί εντούτοις την εκδήλωση αυτών των μειονεκτημάτων στο πλαίσιο ενός λογαριασμού που αφορά, κατά κανόνα, μεγαλύτερη περίοδο.

18 Αντισταθμιστική καταβολή για οικονομικά μειονεκτήματα που διαπιστώθηκαν κατά τη διάρκεια ενός μόνον έτους δεν θα μπορούσε, πράγματι, να χορηγηθεί, παρά μόνον ενόψει μειονεκτημάτων διαρθρωτικού χαρακτήρα και όχι απλών προσωρινών ζημιών και με ταυτόχρονη λήψη υπόψη από την αρμόδια δημόσια αρχή της βελτιώσεως των μεθόδων που θα μπορούσαν να αποτρέψουν τις ζημίες που επήλθαν.

19 Τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού 1191/69, τα οποία έχουν ως αντικείμενο τον ορισμό της έννοιας «οικονομικά μειονεκτήματα» και τον καθορισμό του τρόπου αποδείξεως της υπάρξεώς τους, δεν αποκλείουν, καταρχήν, τη διαπίστωση τέτοιων μειονεκτημάτων κατά τη διάρκεια ενός μόνον έτους.

20 Αυτές οι διατάξεις όμως δεν αποκλείουν ούτε το δικαίωμα των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη το σύνολο της οικονομικής καταστάσεως μιας επιχειρήσεως μεταφορών και τις μεθόδους διαχειρίσεως που αυτή εφαρμόζει.

21 Δεν μπορεί λοιπόν να αρνηθεί κανείς σ' αυτές τις αρχές την αρμοδιότητα να εξετάζουν τα αίτια των οικονομικών μειονεκτημάτων που επικαλούνται οι επιχειρήσεις μεταφοράς και την ευχέρεια να αρνούνται την αντισταθμιστική καταβολή, σε περίπτωση που αυτά εμφανίζονται καθαρά προσωρινά ή τυχαία και συνεπώς επιδεκτικά αντισταθμίσεως σε μακροπρόθεσμη προοπτική ή εξαλείψεως με τροποποίηση των μεθόδων εκμεταλλεύσεως.

22 Η ύπαρξη μιας τέτοιας εξουσίας αναγνωρίζεται άλλωστε ρητά από ορισμένες διατάξεις του κανονισμού, ιδίως το άρθρο 5, παράγραφος 1, εδάφιο 5, κατά το οποίο τα οικονομικά μειονεκτήματα προσδιορίζονται λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της υποχρεώσεως «στο σύνολο της δραστηριότητας της επιχειρήσεως» και το άρθρο 7, κατά το οποίο η απόφαση περί διατηρήσεως μιας υποχρεώσεως δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να συνοδεύεται από «όρους για τη βελτίωση της αποδόσεως των υπηρεσιών που υπόκεινται στην εν λόγω υποχρέωση».

Επί του τρίτου ερωτήματος

23 Με το τρίτο ερώτημα ερωτάται αν η απόφαση του υπουργού μεταφορών περί διατηρήσεως των υποχρεώσεων λειτουργίας και μεταφοράς ως προς την μεταφορά προσώπων συμβιβάζεται προς το άρθρο 10 του κανονισμού 1191/69, στο

μέτρο που θεωρεί ότι, για τον καθορισμό της αντισταθμιστικής καταβολής, υπάρχει ισοτιμία μεταξύ μεταφορών προσώπων και μεταφορών εμπορευμάτων, προϋποτιθεμένου ότι οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας καταργούνται για τις τελευταίες.

24 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η διαφορά στην κύρια δίκη αφορά τον καταλογισμό, ενόψει του υπολογισμού της αντισταθμιστικής καταβολής που οφείλεται συνεπεία της διατηρήσεως ορισμένων υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, του «συνολικού κόστους» υπό την έννοια του κανονισμού, το οποίο βαρύνει την επιχείρηση σε κατάσταση χαρακτηριζόμενη από τη διατήρηση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας για τη μεταφορά επιβατών και την κατάργησή τους για τη μεταφορά εμπορευμάτων.

25 Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης θεωρεί στο σημείο αυτό ότι, σε μια τέτοια κατάσταση, αυτό το κόστος θα έπρεπε να καταλογισθεί, κατά βάση, στον κλάδο δραστηριότητας, για τον οποίο διατηρούνται οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας.

26 Ο υπουργός μεταφορών, αντίθετα, θεωρεί ότι το εν λόγω κόστος πρέπει να κατανεμηθεί μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών μεταφοράς και να καταλογιστεί αναλογικά στην κάθε μία.

27 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, εδάφιο 3 του κανονισμού 1191/69, σε περίπτωση μερικής καταργήσεως των υποχρεώσεων λειτουργίας ή μεταφοράς, η εκτίμηση των οικονομικών επιβαρύνσεων, των επιδεκτικών εξαλείψεως σε περίπτωση καταργήσεως της υποχρεώσεως, πρέπει να γίνει «βάσει της κατανομής μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών μεταφοράς του συνολικού κόστους που βαρύνει την επιχείρηση σαν αποτέλεσμα των μεταφορικών της δραστηριοτήτων».

28 Το άρθρο 10, παράγραφος 1, εδάφιο 2 προβλέπει, εξάλλου, για τον προσδιορισμό του κόστους που καταλογίζεται στο μέρος της δραστηριότητας της επιχειρήσεως, την οποία αφορά η υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας, την κατανομή του συνολικού κόστους που βαρύνει την επιχείρηση μεταξύ των διαφόρων μερών της μεταφορικής της δραστηριότητας.

29 Από τις διατάξεις αυτές καθίσταται φανερό ότι στην περίπτωση της διατηρήσεως των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας για ένα μέρος μόνο της εκμεταλλεύσεως, ο κανονισμός προβλέπει την κατανομή του «συνολικού κόστους» της επιχειρήσεως στις διάφορες εκάστοτε δραστηριότητες μεταφοράς.

30 Για μια επιχείρηση μεταφοράς, η απλή δυνατότητα καταργήσεως ορισμένων δραστηριοτήτων, συνεπεία εξαλείψεως των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, δεν αρκεί για να επιτρέψει τη μεταφορά του συνόλου του «συνολικού κόστους» στις υποχρεωτικά διατηρούμενες δραστηριότητες, δεδομένου ότι αυτή η μεταφορά των οικονομικών επιβαρύνσεων μπορεί να γίνει μόνο σε περίπτωση πραγματικής καταργήσεως των εν λόγω δραστηριοτήτων.

31 Εκτός από τη θέσπιση ως αρχής της «κατανομής» του συνολικού κόστους, ο κανονισμός δεν προσδιορίζει εν τούτοις τον τρόπο κατανομής αυτών των γενικών εξόδων στις διάφορες μεταφορικές δραστηριότητες.

32 Πρέπει, συνεπώς, να θεωρηθεί ότι συμβιβάζονται προς τον κανονισμό όλοι οι τρόποι κατανομής που ανταποκρίνονται στα χαρακτηριστικά και στον όγκο των μεταφορικών δραστηριοτήτων για τις οποίες πρόκειται, χωρίς να αποκλεισθούν οι μέθοδοι κατ' αποκοπήν κατανομής.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

αφού έλαβε υπόψη του τα διαδικαστικά έγγραφα,

αφού άκουσε την έκθεση του εισηγητή δικαστή, τις προφορικές παρατηρήσεις των διαδίκων της κύριας δίκης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα,

έχοντας υπόψη τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος, ιδίως το άρθρο 177, τον κανονισμό ΕΟΚ 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, το πρωτόκολλο περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος, ιδίως το άρθρο 20, και τον κανονισμό διαδικασίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε, με απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1973, το τμήμα διοικητικών διαφορών του Raad van State των Κάτω Χωρών, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 2, παράγραφος 5, του κανονισμού 1191/69 έχει την έννοια ότι μία νόμιμη υποχρέωση γενικής εφαρμογής που υποβάλλει σε έγκριση δημόσιας αρχής τα κόμιστρα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά από μόνη της «υποχρεωτική τιμολόγηση» υπό την έννοια του κανονισμού.

2) Τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού 1191/69, χωρίς να αποκλείουν ότι «οικονομικά μειονεκτήματα», υπό την έννοια του κανονισμού, μπορούν να διαπιστωθούν και σε μία περίοδο ενός μόνον έτους, δεν αποκλείουν ούτε το δικαίωμα των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη τους, για την εκτίμηση αυτών των οικονομικών μειονεκτημάτων, το σύνολο της οικονομικής καταστάσεως μιας επιχειρήσεως μεταφοράς σε μία πιο μακροπρόθεσμη προοπτική και να αρνούνται την αντισταθμιστική καταβολή για μειονεκτήματα που θα μπορούσαν να θεωρηθούν τελείως προσωρινά ή τυχαία.

3) Το άρθρο 10 του κανονισμού 1191/69 έχει την έννοια ότι στην περίπτωση μερικής καταργήσεως των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, πρέπει να γίνει κατανομή του «συνολικού κόστους», υπό την έννοια του κανονισμού, μεταξύ των μεταφορικών δραστηριοτήτων, για τις οποίες διατηρούνται αυτές οι υποχρεώσεις και αυτών για τις οποίες αυτές οι ίδιες υποχρεώσεις έχουν καταργηθεί, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών και του όγκου των εν λόγω δραστηριοτήτων. Ο κανονισμός δεν αποκλείει για το σκοπό αυτό την εφαρμογή μεθόδων κατ' αποκοπήν κατανομής.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher O'Dalaigh Mackenzie Stuart

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 27 Νοεμβρίου 1973.

Ο γραμματέας
A. Van Houtte

Ο Πρόεδρος
R. Lecourt