



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 6 września 2012 r.¹

Sprawa C-483/10

**Komisja Europejska
przeciwko**

Królestwu Hiszpanii

Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2001/14/WE — Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej — Pobieranie opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej — Artykuł 4 ust. 1 — Ustalanie opłat — Rola zarządcy infrastruktury — Niezależność zarządzania — Artykuł 11 — Ustanowienie planu wykonania — Artykuł 13 ust. 2 — Prawo użytkowania określonej zdolności przepustowej infrastruktury — Artykuł 14 ust. 1 — Ramy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury — Sprawiedliwa i niedyskryminująca alokacja

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 4 ust. 1, art. 11, art. 13 ust. 2, a także art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE², zmienionej ostatnio dyrektywą 2007/58/WE³ (zwanej dalej „dyrektywą 2001/14”). Królestwo Hiszpanii wnosi o oddalenie skargi Komisji.

2. Niniejsza sprawa należy do szeregu skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴ wniesionych przez Komisję w latach 2010 i 2011 i dotyczących stosowania przez państwa członkowskie dyrektywy 91/440/EWG⁵, zmienionej dyrektywą 2001/12/WE⁶ (zwanej dalej „dyrektywą 91/440”) oraz dyrektywy 2001/14, zwłaszcza w zakresie sprawiedliwego

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2007 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. L 75, s. 29). Tytuł dyrektywy 2001/14 został zmieniony na mocy art. 30 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych (Dz.U. L 164, s. 44). Obecnie jej tytuł brzmi „dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa”.

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz.U. L 315, s. 44).

4 — Chodzi o sprawy zawisłe przed Trybunałem: C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom; C-512/10 Komisja przeciwko Polsce; C-528/10 Komisja przeciwko Grecji; C-545/10 Komisja przeciwko Republice Czeskiej; C-555/10 Komisja przeciwko Austrii; C-556/10 Komisja przeciwko Niemcom; C-557/10 Komisja przeciwko Portugalii; C-625/10 Komisja przeciwko Francji; C-627/10 Komisja przeciwko Słowenii; C-369/11 Komisja przeciwko Włochom i C-412/11 Komisja przeciwko Luksemburgowi.

5 — Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237, s. 25).

6 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. (Dz.U. L 75, s. 1).

i niedyskryminującego dostępu przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury, czyli do sieci kolejowej. Skargi te są bezprecedensowe, ponieważ Trybunał po raz pierwszy może wypowiedzieć się na temat liberalizacji kolei w Unii Europejskiej, a w szczególności dokonać wykładni aktów prawnych z tzw. pierwszego pakietu kolejowego.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

3. Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/14 brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie ustalą ogólne ramy pobierania opłat, respektujące jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy [91/440].

W przedmiocie wspomnianego warunku niezależności zarządzania, państwa członkowskie ustalą także specjalne zasady pobierania opłat lub przekażą takie uprawnienia zarządcy infrastruktury. Wyznaczenie opłaty za użytkowanie infrastruktury i zbieranie tej opłaty będzie wykonywane przez zarządcę infrastruktury.

2. Jeżeli zarządca infrastruktury w swej formie prawnej, organizacji lub funkcjach podejmowania decyzji nie jest niezależny od któregośkolwiek przedsiębiorstwa kolejowego, funkcje te, opisane w niniejszym rozdziale inne niż zbieranie opłat, będą wykonywane przez organ pobierający opłaty, który jest prawnie, organizacyjnie i decyzyjnie niezależny od przedsiębiorstw kolejowych”.

4. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2001/14 stanowi:

„Systemy pobierania opłat za infrastrukturę będą, za pomocą planu wykonania, zachęcać przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcę infrastruktury do minimalizowania zakłóceń i poprawy osiąganych wyników sieci kolejowej. Może to obejmować kary za działania, które zakłócają eksploatację sieci, rekompensaty dla przedsiębiorstw, które zostały dotknięte skutkami zakłóceń, i premie, jako nagrody za lepsze wykonanie od planowanego”.

5. Zgodnie z art. 13 ust. 2 tejże dyrektywy:

„Prawo do użytkowania określonej zdolności przepustowej infrastruktury w formie trasy pociągu może być przyznane wnioskodawcom maksymalnie na czas jednego okresu obowiązywania rozkładu jazdy.

Zarządca infrastruktury i wnioskodawca mogą zawrzeć umowę ramową, przewidzianą w art. 17, na użytkowanie zdolności przepustowej na odnośnej infrastrukturze kolejowej, na dłuższy okres niż jeden okres obowiązywania rozkładu jazdy”.

6. Artykuł 14 ust. 1 wskazanej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie mogą ustalić pewne ogólne ramy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, respektując jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy [91/440]. Określone zasady alokacji zdolności przepustowej zostaną ustalone. Zarządca infrastruktury będzie wykonywać procesy przydziału zdolności przepustowej. W szczególności, zarządca infrastruktury zapewni, żeby zdolność przepustowa infrastruktury była przydzielana na sprawiedliwych i niedyskryminujących zasadach oraz zgodnie z prawem Wspólnoty”.

7. Artykuł 30 tej dyrektywy posiada następujące brzmienie:

„1. [...] państwa członkowskie powołają organ kontrolny. Organ ten, którym może być minister odpowiedzialny za sprawy transportu lub każdy inny organ, będzie niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregośkolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy [...].

[...]

3. Organ kontrolny może zapewnić, żeby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem II i były niedyskryminujące [...]”.

B – *Prawo hiszpańskie*

8. Ley 39/2003 del Sector Ferroviario⁷ (ustawa nr 39/2003 dotycząca sektora kolejowego) z dnia 17 listopada 2003 r. (zwana dalej „LSF”) wymienia w art. 21 kompetencje i funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, wśród których znajduje się zbieranie opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.

9. Na mocy art. 73 ust. 5 LSF w celu ustalenia opłat kolejowych możliwe jest, zgodnie z zasadami skutecznej eksploatacji sieci kolejowej użyteczności publicznej, wzięcie pod uwagę względów odzwierciedlających stopień przeciążenia infrastruktury, rozwój nowych usług transportu kolejowego, a także konieczność wspierania użytkowania niewykorzystanych linii, gwarantując w każdym razie optymalną konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami.

10. Artykuł 77 ust. 1 tejże ustawy przewiduje, że w zarządzeniu ministerialnym zostanie ustalona kwota opłaty za użytkowanie linii kolejowych należących do sieci kolejowej użyteczności publicznej i opłaty za eksploatację dworców i innych instalacji.

11. Artykuł 81 LSF przewiduje w szczególności, że ustalenie lub, w stosownym przypadku, zmiana kwoty opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej wchodzi w zakres kompetencji ministerstwa infrastruktury i transportu.

12. Artykuły 88 i 89 LSF klasyfikują określone zachowania, które „mają związek z zakłóceniami funkcjonowania sieci”, jako naruszenia o charakterze administracyjnym, mogące prowadzić do zastosowania kar.

13. Real decreto 2395/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias⁸ (dekret królewski nr 2395/2004 w sprawie zatwierdzenia statutu publicznego przedsiębiorstwa zarządcy infrastruktury kolejowej) z dnia 30 grudnia 2004 r. zatwierdza statut publicznego przedsiębiorstwa zarządcy infrastruktury kolejowej. Artykuł 1 rzeczonego statutu stanowi, że zarządca infrastruktury kolejowej Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (zwany dalej „ADIF”) jest jednostką publiczną, mieszczącą się w kategorii przedsiębiorstw publicznych. ADIF jest powiązany z ministerstwem infrastruktury i transportu, które jest odpowiedzialne za określanie strategii rozwoju, ocenę i kontrolę jego działalności.

14. Artykuł 3 statutu ADIF wymienia kompetencje i funkcje tej jednostki, wśród których znajduje się zbieranie opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.

7 — BOE nr 276 z dnia 18 listopada 2003 r.

8 — BOE nr 315 z dnia 31 grudnia 2004 r.

15. Z art. 14, 15 i 23 wspomnianego statutu wynika, że ADIF-em zarządza zarząd i prezes, który jest także prezesem zarządu. Artykuł 15 przewiduje, że członkowie zarządu są mianowani na swoje funkcje lub odwoływani z nich przez ministra infrastruktury i transportu wedle jego uznania. Na mocy art. 23 ust. 1 tegoż statutu prezes ADIF jest mianowany przez radę ministrów na wniosek wspomnianego ministra.

16. Real decreto 2396/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE-Operadora⁹ (dekret królewski nr 2396/2004 w sprawie zatwierdzenia statutu przedsiębiorstwa publicznego RENFE-Operadora) z dnia 30 grudnia 2004 r. zatwierdza statut przedsiębiorstwa publicznego RENFE-Operadora. Artykuł 1 rzeczzonego statutu stanowi, że podobnie jak ADIF, RENFE-Operadora jest jednostką publiczną, mieszczącą się w kategorii przedsiębiorstw publicznych, powiązaną pod względem prawnym z ministerstwem infrastruktury i transportu, które jest odpowiedzialne za określanie strategii rozwoju, ocenę i kontrolę jego działalności.

17. Na mocy art. 7 i 8 statutu RENFE-Operadora instytucją tą zarządza zarząd i prezes, który jest także prezesem zarządu. Artykuł 8 ust. 1 tego statutu przewiduje, że członkowie zarządu są mianowani na swoje funkcje lub odwoływani z nich przez ministra infrastruktury i transportu wedle jego uznania. Na mocy art. 16 ust. 1 tegoż statutu prezes jest mianowany przez radę ministrów na wniosek wspomnianego ministra.

18. Orden del Ministerio de Fomento FOM/898/2005 por la que se fijan las cuantías de las cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003¹⁰ (zarządzenie ministerstwa rozwoju FOM/898/2005 w sprawie ustalenia kwot opłat kolejowych przewidzianych w art. 74 i 75 ustawy 39/2003) z dnia 8 kwietnia 2005 r. określa kwoty opłat kolejowych przewidzianych w art. 74 i 75 LSF.

19. Orden del Ministerio del Fomento FOM/897/2005 relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria¹¹ (zarządzenie ministerstwa rozwoju FOM/897/2005 w sprawie oświadczenia dotyczącego sieci i alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej) z dnia 7 kwietnia 2005 r. (zwane dalej „zarządzeniem FOM/897/2005”) przewiduje w art. 11:

„[ADIF] dokonuje w następujący sposób alokacji zamawianej zdolności przepustowej infrastruktury:

a) [...]

b) w przypadku nakładania się zamówień na tę samą trasę pociągu lub jeśli sieć została uznana za nasyconą, w celu dokonania alokacji uwzględnia się następujące priorytety w porządku malejącym:

1. priorytety określone przez ministerstwo infrastruktury i transportu w odniesieniu do poszczególnych rodzajów usług świadczonych na każdej linii, z uwzględnieniem w szczególności usług przewozu towarowego.

[...]

4. alokację i efektywne wykorzystanie przez wnioskującego, według wcześniejszych rozkładów jazdy, tras pociągów, których dotyczy dany wniosek.

[...]”.

9 — BOE nr 315 z dnia 31 grudnia 2004 r.

10 — BOE nr 85 z dnia 9 kwietnia 2005 r.

11 — BOE nr 85 z dnia 9 kwietnia 2005 r.

III – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

20. W dniu 15 czerwca 2007 r. Komisja przekazała władzom hiszpańskim kwestionariusz dotyczący stosowania dyrektyw 91/440, 95/18/WE¹² i 2001/14.

21. Po wymianie korespondencji z władzami hiszpańskimi Komisja pismem z dnia 27 czerwca 2008 r. skierowała do Królestwa Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wyraziła wątpliwości co do zgodności niektórych aspektów uregulowań hiszpańskich w zakresie transportu kolejowego z dyrektywami 91/440 i 2001/14.

22. Pismem z dnia 16 października 2008 r. Królestwo Hiszpanii odpowiedziało na wezwanie do usunięcia uchybienia. Przekazało ono Komisji informacje uzupełniające w pismach z dnia 5 lutego i z dnia 13 lipca 2009 r.

23. Pismem z dnia 9 października 2009 r. Komisja skierowała do Królestwa Hiszpanii uzasadnioną opinię, w której podniosła, że rozpatrywane uregulowania są niezgodne z dyrektywami 91/440 i 2001/14. Państwo to odpowiedziało na tę opinię w dniu 16 grudnia 2009 r.

24. Uznawszy odpowiedź Królestwa Hiszpanii za niesatysfakcjonującą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie, która wpłynęła do Trybunału w dniu 6 października 2010 r.

25. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 16 lutego 2011 r. Republika Czeska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Hiszpanii. Postanowieniem z dnia 8 września 2011 r. Republika Francuska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Hiszpanii.

26. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 26 marca 2012 r. Komisja ogłosiła, że w związku z przyjęciem przez Królestwo Hiszpanii Ley 2/2011 de Economía Sostenible¹³ (ustawy 2/2011 w sprawie zrównoważonej gospodarki) z dnia 4 marca 2011 r. wycofuje zarzuty trzeci i czwarty swojej skargi, dotyczące odpowiednio naruszenia art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14 i art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440¹⁴.

27. Komisja, rząd hiszpański, a także rząd francuski były reprezentowane podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 23 maja 2012 r.

IV – Analiza skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14

1. Argumenty stron

28. Komisja utrzymuje, że ustawodawstwo hiszpańskie jest niezgodne z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 w zakresie, w jakim kwota opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej jest wyznaczana wyłącznie przez zarządzenie ministerialne, a funkcja ADIF została zredukowana do samego pobierania opłat. ADIF oblicza jedynie w każdym konkretnym przypadku kwotę opłaty, stosując formułę ustaloną uprzednio i w sposób wyczerpujący przez władze krajowe. A zatem instytucja ta nie dysponuje żadnym zakresem uznania w celu dostosowania kwoty w każdym konkretnym przypadku.

12 — Dyrektywa Rady z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 143, s. 70).

13 — BOE nr 55 z dnia 5 marca 2011 r.

14 — W związku z wycofaniem się przez Komisję z części zarzutów uwagi Republiki Czeskiej dotyczące art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14, a także art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 stały się bezprzedmiotowe.

29. Zdaniem Komisji uregulowania hiszpańskie są niezgodne także z wymogiem przestrzegania autonomii zarządzania zarządcy infrastruktury, ponieważ powierzając wyłącznie władzom krajowym zadanie ustalania kwoty opłat, pozbawiają one tegoż zarządcę podstawowego instrumentu zarządzania.

30. Artykuł 6 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, przewidując, że zarządca infrastruktury jest zachęcany do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp, stanowi bezwzględnie, że kwota opłat ma być ustalana przez zarządcę infrastruktury, a nie przez państwa członkowskie.

31. Kontrola opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury przewidziana w art. 30 ust. 3 tej dyrektywy byłaby zdaniem Komisji pozbawiona sensu, gdyby kwota opłat była ustalana wyłącznie przez władze państw członkowskich.

32. Rząd hiszpański utrzymuje, że opłaty zostały zdefiniowane jako podatki. Zgodnie z ustawodawstwem krajowym chodzi zatem o podatki, których obowiązek zapłaty wynika z prywatnego użytkowania publicznej domeny kolejowej. A zatem zasadnicze kwestie związane z tymi opłatami powinny być regulowane ustawą, a konkretna kwota opłat powinna być ustalana przez ogólną normę administracyjną, czyli akt prawny o randze co najmniej zarządzenia ministerialnego.

33. Rząd hiszpański wskazuje, że ADIF, zarządca infrastruktury na terytorium Hiszpanii, jest przedsiębiorstwem publicznym, które zgodnie z ustawodawstwem krajowym powinno bezwzględnie podlegać ministerstwu, a w konsekwencji nie jest upoważnione do wydawania przepisów prawnych, ponieważ uprawnienia te należą do ministerstwa, któremu podlega. Artykuł 76 LSF przyznaje ADIF uprawnienia do zarządzania wspomnianymi opłatami, co obejmuje niektóre funkcje w zakresie kontroli, rozrachunku i ustalania opłaty należnej w każdym konkretnym przypadku, a także jej pobieranie. ADIF może ponadto zaproponować ministerstwu infrastruktury i transportu zastosowanie innych rodzajów opłat podczas dokonywania nowej klasyfikacji linii lub dworca kolejowego.

34. Rząd hiszpański nie zgadza się z wykładnią, jaką Komisja nadaje art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14, i utrzymuje, że zawarty w nim termin „wyznaczenie” niekoniecznie oznacza ustalenie kwoty opłat. O ile bowiem przepis ten wskazuje, że wyznaczenie opłat należy do zarządcy infrastruktury, należy rozumieć, że odnosi się on wyłącznie do ustalenia konkretnej opłaty należnej z tytułu użytkowania infrastruktury w każdym pojedynczym przypadku.

35. Ponieważ wspomniany art. 4 odnosi się do ustalania i zbierania opłat, należałoby dokonać rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, wyznaczaniem opłat w sposób ogólny, poprzez ustalenie w sposób ostateczny ram i systemu pobierania tych opłat oraz określeniem systemów pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury, co należy do zadań ministra infrastruktury i transportu, a z drugiej strony ustaleniem konkretnej opłaty w każdym danym przypadku, które jest zadaniem ADIF.

36. Odwołując się do tego rozróżnienia, rząd hiszpański twierdzi, że proponowana przez niego wykładnia art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 jest zgodna z innymi przepisami tej dyrektywy.

37. Z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 wyraźnie bowiem wynika, że zadaniem państwa, a nie zarządcy infrastruktury, jest zmniejszenie kwoty opłat za dostęp do sieci kolejowej.

38. Zawarty w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2001/14 przepis, zgodnie z którym zarządcy infrastruktury mogą wprowadzać systemy ulg, został powtórzony wyraźnie w art. 73 ust. 5 LSF. Okoliczność, że ten przepis jest sformułowany w sposób ogólny, nie uniemożliwia istnienia ulg.

39. Odniesienie do opłat ustalanych przez zarządcę zawarte w art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14 dotyczy opłat stosowanych przez zarządcę w danym momencie, w konkretnym przypadku. Użycie terminu „ustalane” nie może oznaczać ustalania w sposób ogólny opłat i ich kwot, co jest zadaniem ministerstwa infrastruktury i transportu.

40. Wreszcie Republika Czeska podnosi, że podczas wprowadzania ram pobierania opłat państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie art. 4 dyrektywy 91/440 do zapewnienia, że „przedsiębiorstwa kolejowe są niezależne”, co nie dotyczy podmiotu odpowiedzialnego za infrastrukturę kolejową. Z powyższego wywodzi ona, że interwencja danego państwa poprzez ustalanie konkretnych opłat jest instrumentem dopuszczalnym z punktu widzenia art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

2. Analiza zarzutu pierwszego

41. W tym zarzucie Komisja podnosi co do zasady, że ustawodawstwo hiszpańskie jest niezgodne z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14, ponieważ kwota opłat jest ustalana przez ministerstwo infrastruktury i transportu w drodze zarządzenia ministerialnego. A zatem zarządca infrastruktury jest zobowiązany wyłącznie do zbierania opłat. Z tego względu rozpatrywane ustawodawstwo krajowe jest niezgodne z wymogiem przestrzegania autonomii zarządzania przez zarządzającego.

42. Na wstępie należy zauważyć, że zarzut pierwszy dotyczy tej samej problematyki co zarzut drugi w sprawie C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom, odnoszącej się do niezależności pobierania opłat, ale w odmiennej perspektywie. W tamtej sprawie wspomniany zarzut dotyczy bowiem w szczególności wykładni terminów „pobieranie” i „zbieranie”, czyli funkcji nieobjętej zakresem „funkcji podstawowych”, o których mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i które bezwzględnie muszą być wykonywane przez zarządcę infrastruktury niezależnego od przedsiębiorstw kolejowych¹⁵. Ta ostatnia kwestia została podniesiona także w okolicznościach nieco odmiennych w sprawie C-545/10 Komisja przeciwko Republice Czeskiej.

43. Chciałbym przypomnieć, że na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie ustalają ogólne ramy pobierania opłat. W tym względzie mogą także ustalić specjalne zasady pobierania opłat, respektując jednak niezależność zarządcy infrastruktury. Zadaniem zarządcy infrastruktury jest wyznaczenie opłaty za użytkowanie infrastruktury. Ponadto jego obowiązkiem jest zbieranie tych opłat. To ostatnie zadanie nie stanowi zatem funkcji podstawowej, która w konsekwencji może być przekazana podmiotom, które nie są niezależne, lub każdej innej jednostce. Dodam, że w art. 4 ust. 4 i 5, art. 8 ust. 1, a także art. 11 tej dyrektywy użyto pojęcia „system[y] pobierania opłat”.

44. Podstawowy argument przedstawiony przez rząd hiszpański w celu podważenia tego zarzutu opiera się na wykładni wyrażenia „wyznaczenie opłaty” znajdującego się w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14. Zdaniem tego rządu wspomniane wyrażenie odnosi się wyłącznie do ustalenia konkretnej opłaty należnej z tytułu użytkowania infrastruktury w każdym pojedynczym przypadku.

45. Ten wywód jest chybiony. Dyrektywa 2001/14 wprowadza rozróżnienie pomiędzy, z jednej strony, ramami pobierania opłat, a z drugiej strony wyznaczeniem opłaty. Zważywszy na to rozróżnienie, konieczne jest zdaniem Komisji przyznanie terminowi „wyznaczenie” szerszego sensu niż terminowi „rozrachunek”; ten ostatni stanowi jedynie etap pobierania i powinien być objęty terminem „zbieranie”. Wykładnia ta poparta jest analizą kontekstu regulacyjnego spornego przepisu, a także celów rozpatrywanej dyrektywy.

46. W tym kontekście przydatne jest przytoczenie argumentacji rządu węgierskiego w sprawie C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom. Zdaniem tego rządu można dokonać rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, ustalaniem opłat, rzeczywistym ich wyznaczaniem, a także ich pobieraniem. Pierwsza czynność odpowiada ustalaniu przez państwo członkowskie lub zarządcę infrastruktury

15 — W tym zakresie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 funkcje podstawowe wymienione w załączniku II powinny być powierzane organom, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych w celu zapewnienia równoważnego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury.

poszczególnych zasad pobierania opłat. Druga dotyczy z kolei wyznaczania poszczególnych opłat indywidualnych, które dane przedsiębiorstwo kolejowe musi uiścić w konkretnej sytuacji w zależności od usług, na które składa zamówienie. Trzecia oznacza konkretną czynność uiszczenia na rzecz zarządcy infrastruktury opłaty, której zasady zostały uprzednio określone.

47. W niniejszej sprawie Komisja zarzuca Królestwu Hiszpanii, że kwota opłat jest w pełni ustalana w zarządzeniu ministerialnym, tak że ADIF powierzone jest wyłącznie zbieranie opłat.

48. Należy przyznać, że art. 8 akapit pierwszy dyrektywy 91/440 przewiduje, że po konsultacji z jednostką zarządzającą „państwa członkowskie ustanowią zasady określania takiej opłaty”. W tym względzie motyw szósty wspomnianej dyrektywy wydaje się jeszcze bardziej jednoznaczny. Zgodnie z tym motywem „przy braku wspólnych zasad alokacji kosztów infrastruktury państwa członkowskie, po konsultacji z instytucją administrującą infrastrukturą, ustanawiają zasady dotyczące płatności przez przedsiębiorstwa kolejowe i ich zrzeczenia za korzystanie z infrastruktury kolejowej”.

49. Jednakże z motywu 12 dyrektywy 2001/14 wynika, że systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowych mają na celu zachęcenie zarządców infrastruktury kolejowej do optymalizacji użytkowania infrastruktury w ramach określonych przez państwa członkowskie. Nie wydaje mi się, aby taka optymalizacja poprzez pobieranie opłat była możliwa, chyba że w ramach systemu pobierania opłat pozostawiono by zarządcom infrastruktury pewne pole manewru, a rola tegoż zarządcy miałaby wykraczać poza zwykłe obliczanie opłat. Te same uwagi dotyczą kompetencji zarządcy infrastruktury, o których mowa w art. 8 ust. 2 i art. 9 dyrektywy 2001/14, w odniesieniu do podwyższenia lub zmniejszenia opłat.

50. Dyrektywa 2001/14 zastrzega obszar pobierania opłat dla zarządcy infrastruktury. Względem państwa górna granica tego obszaru wynika z wymogu zapewnienia pola manewru w ramach pobierania opłat, którym można posłużyć się jako instrumentem zarządzania. Aby zapewnić realizację celu niezależności zarządzania, państwo może określać wyłącznie ramy normatywne i finansowe. Względem operatorów nieposiadających niezależności dolna granica tego obszaru – po przekroczeniu której istnieje tylko „zbieranie” – odpowiada rozróżnieniu pomiędzy, z jednej strony, zwykłym obliczeniem opłaty w oparciu o obiektywne dane i kryteria, a z drugiej strony, decyzjami, które wymagają dokonania wyboru i przeprowadzenia ocen dotyczących czynników zawartych w tych obliczeniach. Rozróżnienie to ma decydujący charakter dla celów przeprowadzenia oceny konieczności istnienia niezależnego organu pobierającego opłaty w rozumieniu art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14, w przypadku gdy zarządca infrastruktury nie jest prawnie, organizacyjnie i decyzyjnie niezależny.

51. Wykładnia ta jest ponadto poparta ogólną systematyką dyrektywy 2001/14, a także kontekstem spornego przepisu w reżimie ustanowionym dyrektywą. Należy przypomnieć w tym względzie, że na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 zarządca infrastruktury jest zachęcany do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp. Z art. 9 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że zarządca może zgodzić się na ulgi od opłat pobieranych od przedsiębiorstwa kolejowego. Wreszcie, zgodnie z art. 30 ust. 2 i 3 wskazanej dyrektywy zakres uznania, jaki musi posiadać zarządca infrastruktury, dotyczy między innymi kryteriów zawartych w sprawozdaniu o stanie sieci, procesu alokacji i jego wyniku, systemu pobierania opłat, a także poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę.

52. W niniejszej sprawie to dane ministerstwo, czyli ministerstwo infrastruktury i transportu działa w Hiszpanii jako organ kontrolny. Jednakże wspomniane ministerstwo posiada podwójną rolę w zakresie funkcjonowania systemu pobierania opłat, ponieważ jego zadaniem jest także wyznaczanie opłat. Nawet jeśli prawdą jest, że art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14 stanowi, że organem kontrolnym jest właściwy minister, ten sam przepis ustanawia także wymóg, by organ ten był niezależny. W celu wypełniania swej funkcji kontrolnej, zwłaszcza poprzez zapewnienie zgodności z prawem opłat ustalonych przez ADIF, hiszpański minister nie może jednocześnie wyznaczać wspomnianych opłat,

jak to obecnie ma miejsce w Hiszpanii¹⁶.

53. W konsekwencji, nawet jeśli państwo członkowskie może ustalać czynniki i kryteria, w oparciu o które wyznaczana jest kwota opłaty, zadaniem zarządcy infrastruktury jest wyznaczenie przy zachowaniu ustanowionych przez państwo ram normatywnych i finansowych opłat w indywidualnych przypadkach w sposób, który wykracza poza zwykłe obliczenie opłaty na podstawie formuły, która jest w pełni uprzednio określona przez państwo, jak w przypadku Hiszpanii. W tym zakresie ADIF nie posiada żadnego zakresu uznania przy wyznaczeniu kwoty opłaty w indywidualnych przypadkach, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

54. Wreszcie zauważam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub okoliczności obecne w jego wewnętrznym porządku prawnym w celu uzasadnienia swojego uchybienia zobowiązaniom i terminom określonym w dyrektywie¹⁷. Z orzecznictwa wynika ponadto, że dotyczy to także danych przepisów krajowych na szczeblu konstytucyjnym¹⁸.

55. Wynika stąd, że przytoczone przez rząd hiszpański przepisy dotyczące wyznaczania podatków oraz charakteru prawnego ADIF jako przedsiębiorstwa publicznego nie mają wpływu na analizę uchybienia w niniejszej sprawie.

56. Z powyższego wywodzę, że należy uwzględnić zarzut pierwszy Komisji.

B – W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia art. 11 dyrektywy 2001/14

1. Argumentacja stron

57. Komisja zarzuca ustawodawstwu hiszpańskiemu, że nie zawiera żadnego środka, który wprowadzałby w życie art. 11 dyrektywy 2001/14. Artykuł 11 zarządzenia FOM/897/2005 określa bowiem kryteria alokacji zdolności przepustowej infrastruktury i nie jest częścią „systemu pobierania opłat”, wbrew temu, co jest wymagane na podstawie art. 11 dyrektywy 2001/14.

58. Podobnie, art. 88 i 89 LSF, które kwalifikują określone naruszenia regulacji kolejowych jako „poważne” lub „bardzo poważne”, nie stanowią części „systemu pobierania opłat”. Grzywny, które mogą być nałożone za te naruszenia, mogą prowadzić do zastosowania kar o charakterze administracyjnym. Przepisy te umożliwiają sankcjonowanie przedsiębiorstw kolejowych, a nie sankcjonowanie ADIF.

59. Komisja dodaje, że art. 73 ust. 5 LSF nie wystarcza jako taki do wprowadzenia w życie planu wykonania, o którym mowa w art. 11 dyrektywy 2001/14, ponieważ przewiduje on jedynie możliwość wprowadzenia takiego systemu. Tymczasem wprowadzenie takiego systemu nie jest uprawnieniem, którego wykonywanie byłoby pozostawione uznaniu państw członkowskich, ale wymogiem nałożonym na mocy dyrektywy.

60. Komisja wreszcie podnosi, że ADIF przedstawia ustanowienie systemu zachęt jako zwykłą możliwość, a nie jako obowiązek nałożony na mocy art. 11 dyrektywy 2001/14.

16 — Należy dodać, że organizacja ustanowiona w Hiszpanii w pełni podlega kontroli państwa. Zarządca infrastruktury ADIF oraz tradycyjny operator (RENFE) są przedsiębiorstwami publicznymi powiązanymi z ministerstwem infrastruktury i transportu. Organ kontrolny jest włączony do tego ministerstwa, a od jego decyzji przysługuje odwołanie do ministra.

17 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie C-295/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-24, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 — Wyrok z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 1473, pkt 15. Zobacz ostatnio wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, Zb.Orz. s. I-1683, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

61. Rząd hiszpański podważa fakt, że w jego ustawodawstwie krajowym nie istnieją przepisy transponujące art. 11 dyrektywy 2001/14.

62. W pierwszej kolejności utrzymuje, że art. 73 ust. 5 LSF przewiduje możliwość wzięcia pod uwagę przy ustalaniu kwoty opłat kolejowych względów odzwierciedlających stopień przeciążenia infrastruktury, rozwój nowych usług transportu kolejowego, a także konieczność wspierania użytkowania niewykorzystanych linii, gwarantując w każdym razie optymalną konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi.

63. W drugiej kolejności art. 88 i 89 LSF kwalifikują jako naruszenia o charakterze administracyjnym niektóre zachowania, które wiążą się z zakłóceniami sieci i które są sankcjonowane nałożeniem grzywnien.

64. W trzeciej kolejności rząd hiszpański twierdzi, że ADIF zmierza do zapewnienia sobie lojalności przedsiębiorstw kolejowych, które przestrzegają przyznanych zdolności przepustowych w celu między innymi zachęcania do minimalizowania incydentów w sieci.

65. Wreszcie utrzymuje, że każde przedsiębiorstwo kolejowe, które składa zamówienie na trasę pociągu i ją otrzymuje, musi uiścić opłatę za rezerwację w momencie jej przyznania, przed rozpoczęciem rzeczywistego użytkowania trasy. Uiszczenie tej opłaty prowadzi do powstania ciążącego na przedsiębiorstwie kolejowym zobowiązania do dostosowania się do użytkowania sieci, na które złożyło zamówienie. W przeciwnym przypadku traci uiszczoną opłatę.

66. Rząd francuski twierdzi, że art. 11 dyrektywy 2001/14 należy interpretować w ten sposób, iż określa on cel i nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie wprowadzenia środków mających doprowadzić do jego osiągnięcia. Jego zdaniem państwa członkowskie posiadają swobodę w zakresie wyboru środków stosowanych w tych ramach. Podobnie jak rząd hiszpański, rząd francuski jest zdania, że środki te nie powinny wpisywać się w ramy niezależnego planu wykonania, aby być zgodne z wymogami ustanowionymi w art. 11 dyrektywy 2001/14.

2. Analiza zarzutu drugiego

67. Na wstępie podnoszę, że jak wynika z art. 11 dyrektywy 2001/14, systemy pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury powinny zachęcać przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcę infrastruktury do zminimalizowania zakłóceń i poprawy osiąganych wyników sieci kolejowej za pomocą „planu wykonania”.

68. Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że właściwe ustawodawstwo hiszpańskie zawiera środki alokacji zdolności przepustowej infrastruktury lub kary w przypadku naruszenia przepisów kolejowych.

69. Jednakże należy zauważyć, że środki i kary, do których odwołuje się rząd hiszpański, nie tworzą systemu w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2001/14. Wspomniane środki i kary, które nie stanowią także części systemu pobierania opłat i umożliwiają nałożenie kar wyłącznie na przedsiębiorstwa kolejowe, a nie na zarządcę infrastruktury, nie tworzą spójnej i przejrzystej całości, a zatem nie mogą być zakwalifikowane jako „plan wykonania” spełniający wymogi ustanowione w dyrektywie 2001/14. Przeciwnie, chodzi o pojedyncze, niezależne od siebie środki i kary.

70. Innymi słowy, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia planu wykonania, stanowiącego część systemów pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury zgodnie z art. 11 dyrektywy 2001/14. Następnie, w odniesieniu do zachęt, państwa członkowskie mają swobodę w zakresie wyboru stosowanych środków, pod warunkiem przestrzegania wymogów ustanowionych we wskazanej dyrektywie, zwłaszcza wymogu określonego w art. 11, dotyczącego ustanowienia planu wykonania, który pozostawia jednakże margines swobody co do konkretnych środków zawartych w rzeczonym planie.

71. Poza tym, z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że ADIF przedstawia wprowadzenie systemu zachęt przewidziane w art. 11 dyrektywy 2001/14 tylko jako możliwość, a nie jako obowiązek, którego władze hiszpańskie musiałyby przestrzegać. Podobnie jak Komisja uważam, że zwykłe wymienienie możliwości ustanowienia takiego systemu nie wystarcza dla zapewnienia przestrzegania art. 11 wspomnianej dyrektywy, którego treść skądinąd w żaden sposób nie potwierdza wykładni tego przepisu proponowanej przez rząd hiszpański.

72. Z powyższego wywodzę, iż należy uwzględnić zarzut drugi Komisji.

C – W przedmiocie zarzutu piątego dotyczącego naruszenia art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14

1. Argumentacja stron

73. Komisja podnosi, że pierwszy priorytet alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, o którym mowa w art. 11 lit. b) pkt 1 zarządzenia FOM/897/2005, jest sprzeczny z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14, ponieważ pozostawia właściwemu ministrowi zbyt szeroki zakres uznania, podczas gdy wspomniany art. 14 stanowi, że określone zasady alokacji zdolności przepustowej zostaną ustalone.

74. Rząd hiszpański zaprzecza, jakoby pierwszy priorytet alokacji był sprzeczny z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14. Kryterium alokacji umożliwia bowiem w szczególnych i wyjątkowych okolicznościach nadanie priorytetu innemu rodzajowi usług niż usługi przewozu towarów, w celu uniknięcia przepełnienia sieci kolejowej.

75. Rząd ten wyjaśnia, że od wejścia w życie zarządzenia FOM/897/2005 ministerstwo infrastruktury i transportu nigdy nie skorzystało z tej możliwości, co dowodzi braku jakichkolwiek uprawnień dyskrecjonalnych w tym zakresie.

76. W odniesieniu do pierwszego priorytetu alokacji Komisja zauważa, że wykładnia zaproponowana przez rząd hiszpański nie znajduje żadnego oparcia w tekście art. 11 lit. b) pkt 1 zarządzenia FOM/897/2005. Jej zdaniem przepis ten w żaden sposób nie odwołuje się do istnienia szczególnych lub wyjątkowych okoliczności wspomnianych przez rząd hiszpański. Komisja dodaje, że zwykle istnienie pierwszego priorytetu stanowi samo w sobie źródło niepewności prawnej dla operatorów, tak że rzekoma praktyka władz hiszpańskich polegająca na powstrzymywaniu się od określania dodatkowych priorytetów, oprócz przypadku wyjątkowych okoliczności, nie może być uznana za wystarczającą do wprowadzenia w życie art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

77. Rząd hiszpański podkreśla w tym zakresie, że art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14 nie przewiduje w sposób wyraźny sytuacji, w której wyjątkowe okoliczności wymagałyby zmiany uprzednio określonych priorytetów, ale nie zakazuje także uwzględnienia takiej sytuacji. W konsekwencji wykładnia wspomnianego art. 14 zaproponowana przez rząd hiszpański nie może być uznana za sprzeczną z dyrektywą 2001/14.

78. Komisja utrzymuje także, że czwarty priorytet alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, o którym mowa w art. 11 lit. b) pkt 4 zarządzenia FOM/897/2005, jest sprzeczny z art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

79. Z jednej strony Komisja twierdzi, że ten czwarty priorytet alokacji narusza art. 13 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, ponieważ w praktyce może prowadzić do sytuacji, w której przedsiębiorstwo kolejowe będzie korzystać z prawa do użytkowania trasy pociągu w nieokreślony sposób. Taka praktyka pozbawiłaby użyteczności zakaz ustanowiony we wspomnianym art. 13, zgodnie z którym trasy pociągu nie mogą być przyznane na czas dłuższy od jednego okresu obowiązywania rozkładu jazdy.

80. Z drugiej strony Komisja uważa, że czwarty priorytet alokacji jest niezgodny z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14, ponieważ może w praktyce uniemożliwić nowym podmiotom na rynku (ogólnie przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich) dostęp do atrakcyjniejszych tras pociągów i utrzymać przewagę tradycyjnych użytkowników (ogólnie przedsiębiorstw hiszpańskich), co jest dyskryminujące.

81. W kontekście czwartego priorytetu alokacji Komisja podkreśla, że art. 12 dyrektywy 2001/14 wyraźnie przewiduje możliwość pobierania przez zarządców infrastruktury opłaty rezerwacyjnej w celu maksymalizowania rentowności sieci kolejowej. Komisja nie sprzeciwia się uwzględnieniu wśród innych kryteriów alokacji dotychczasowego wykorzystania sieci kolejowej przez operatorów. Uważa ona jednak, że aby tradycyjny użytkownik trasy pociągu nie był faworyzowany w sposób dyskryminujący wobec nowych podmiotów na rynku, należy uwzględnić nie tylko dotychczasowe wykorzystanie trasy pociągu, której dotyczy dana procedura alokacji, ale także dotychczasowe wykorzystanie przez innych operatorów porównywalnych tras pociągów.

82. Komisja wyjaśnia, że art. 22 dyrektywy 2001/14 ma zastosowanie wyłącznie w przypadku przepełnionej infrastruktury, podczas gdy art. 11 lit. b) pkt 4 zarządzenia FOM/897/2005 ma zastosowanie nie tylko w tym przypadku, ale także ogólnie w razie nakładania się zamówień na tę samą trasę pociągu. W każdym razie żaden przepis zawarty w rzeczonym art. 22 nie umożliwia państwom członkowskim przyjęcia kryterium alokacji takiego jak to, o którym mowa w niniejszym zarzucie.

83. Przewidziana w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2001/14 i powołana przez rząd hiszpański możliwość zawierania umów ramowych stanowi wyjątek od ogólnej zasady, której wykonanie podlega warunkom przewidzianym w art. 17 dyrektywy 2001/14.

84. Rząd hiszpański zaprzecza, jakoby czwarty priorytet alokacji był sprzeczny z art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14.

85. Kryterium, o którym mowa w art. 11 lit. b) pkt 4 zarządzenia FOM/897/2005, jest tylko jednym spośród wielu kryteriów ustanowionych do celów alokacji zdolności przepustowej w przypadku, gdy nie jest ona wystarczająca lub jeśli złożonych zostaje wiele zamówień na tę samą trasę pociągu. Według rządu hiszpańskiego kryterium to prowadzi do uzasadnionej i słusznej dyskryminacji, ponieważ uzasadnione jest uwzględnienie efektywnego dotychczasowego wykorzystania zdolności przepustowej przez operatorów w celu optymalizacji wykorzystania sieci kolejowej.

86. W tym kontekście rząd hiszpański odnosi się do art. 22 ust. 4 dyrektywy 2001/14, zgodnie z którym w przypadku infrastruktury przepełnionej kryteria priorytetów będą uwzględniać znaczenie danego przewozu dla społeczeństwa w porównaniu z każdym innym przewozem, który zostanie wyłączony w rezultacie tego postępowania.

87. Zdaniem tego rządu art. 13 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nie uniemożliwia w sposób bezwzględny wykorzystania trasy pociągu w sposób nieokreślony. Taka wykładnia jest poparta okolicznością, że przepis ten przewiduje możliwość zawierania umów ramowych dotyczących wykorzystania zdolności przepustowej w odniesieniu do danej infrastruktury kolejowej w czasie dłuższym niż jeden okres obowiązywania rozkładu jazdy.

88. Rząd hiszpański twierdzi także, że wzięcie pod uwagę porównywalnych tras pociągów przy uwzględnianiu dotychczasowego wykorzystania tras pociągów dodaje element niepewności prawnej, ponieważ ich porównywalny charakter nie jest zdefiniowany.

89. Rząd ten stwierdza wreszcie, że argument Komisji, zgodnie z którym art. 11 lit. b) pkt 4 zarządzenia FOM/897/2005 ma zastosowanie ogólnie w przypadku nakładania się zamówień, jest nieco wymuszony, ponieważ nakładanie się zamówień na tę samą trasę pociągu sprawia, że trasa ta jest przepełniona.

2. Analiza zarzutu piątego

90. Na wstępie w odniesieniu do pierwszego priorytetu alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, ustanowionego w art. 11 lit. b) pkt 1 zarządzenia FOM/897/2005 należy podnieść, że art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14 wyraźnie stanowi, iż określone zasady alokacji zdolności przepustowej zostaną ustalone przez państwa członkowskie, które mogą także ustalić pewne ogólne ramy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, respektując jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy 91/440/EWG.

91. Prawdą jest, że zgodnie z motywami 18 i 20 dyrektywy 2001/14 wspomniana niezależność wymaga, by zarządca infrastruktury posiadał pewien stopień elastyczności w zakresie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury. Natomiast z treści wskazanej dyrektywy nie można wywnioskować, że określone zasady alokacji zdolności przepustowej mogą wprowadzać dyskrecjonalny element oceny politycznej w zakresie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury. Uprawnienie do przyznania priorytetu niektórym przewozom należy bowiem do zarządcy infrastruktury, który może je wykonywać jedynie na warunkach określonych w art. 22 dyrektywy 2001/14, dotyczącym przepełnionej infrastruktury, oraz w art. 24 tej dyrektywy, dotyczącym specjalnej infrastruktury.

92. Moim zdaniem w przypadku Królestwa Hiszpanii dyskrecjonalne uprawnienie przyznane ministerstwu nie tylko w przypadku istnienia wyjątkowych okoliczności, ale w sposób ogólny pozostaje w sprzeczności z dyrektywą 2001/14, tym bardziej że chodzi o ministerstwo, które pełni funkcje organu kontrolnego w rozumieniu art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

93. W odniesieniu do czwartego priorytetu alokacji ustanowionego w art. 11 lit. b) pkt 4 zarządzenia FOM/897/2005 należy podnieść, że na mocy art. 13 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2001/14 maksymalny czas wykorzystania określonej zdolności przepustowej infrastruktury w formie tras pociągów odpowiada jednemu okresowi obowiązywania rozkładu jazdy. Zgodnie z akapitem drugim wskazanego ustępu przedsiębiorstwo kolejowe może wykorzystywać na mocy umowy ramowej i zgodnie z art. 17 dyrektywy 2001/14 zdolności przepustowe na infrastrukturze przez okres dłuższy niż jeden okres obowiązywania rozkładu jazdy.

94. W tym względzie rozpatrywane ustawodawstwo hiszpańskie, czyli art. 11 lit. b) pkt 4 zarządzenia FOM/897/2005 nie uzależnia od istnienia umowy ramowej uwzględnienia alokacji i efektywnego wykorzystania przez wnioskującego wcześniejszych rozkładów jazdy tras pociągów, których dotyczy dany wniosek, co jest wymagane przez dyrektywę 2001/14. Dlatego też rozpatrywane przepisy hiszpańskie nie są objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 13 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2001/14, który zezwala na przyznanie praw do użytkowania określonej zdolności przepustowej infrastruktury w formie tras pociągów przez okres dłuższy niż jeden okres obowiązywania rozkładu jazdy.

95. W odniesieniu do dyskryminacyjnego charakteru czwartego priorytetu podniesionego przez Komisję zauważam, że rząd hiszpański sam przyznaje, iż priorytet ten prowadzi do dyskryminacji pomiędzy tradycyjnymi użytkownikami a nowymi podmiotami na rynku. Tymczasem tego rodzaju dyskryminacja jest moim zdaniem w sposób oczywisty sprzeczna z głównym celem prawodawstwa kolejowego Unii, polegającym na zapewnieniu niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury. Cel ten sprzyja otwarciu usług kolejowych świadczonych przez operatorów tradycyjnych na konkurencję ze strony nowych podmiotów na rynku.

96. Rząd hiszpański uzasadnia dyskryminacyjny charakter kryterium efektywnego wykorzystania sieci, będącego kryterium alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, celem polegającym na zagwarantowaniu bardziej efektywnego wykorzystania sieci kolejowej. Z uzasadnieniem tym nie sposób się zgodzić. Faworyzowanie tradycyjnego operatora nie prowadzi automatycznie do efektywnego wykorzystania sieci.

97. Dodam, że dyrektywa 2001/14 zawiera przepisy szczególne mające na celu wsparcie efektywnego wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury. Cel ten odzwierciedla między innymi art. 12 dyrektywy 2001/14 dotyczący opłat rezerwacyjnych za zdolność przepustową, art. 23 ust. 2 dotyczący konieczności utrzymania rezerwowej zdolności przepustowej, aby umożliwić szybkie zareagowanie na możliwe do przewidzenia wnioski w sprawie zdolności przepustowej składane ad hoc, oraz art. 27 wskazanej dyrektywy dotyczący wykorzystania tras pociągów. Tymczasem faworyzowanie zasiedziałego przedsiębiorstwa nie znajduje się wśród środków przewidzianych w dyrektywie, mających na celu wspieranie efektywnego wykorzystania sieci. Z powyższego wynika, że takie kryterium jest niezgodne z wymogami ustanowionymi w dyrektywie 2001/14, w szczególności z jej art. 13 ust. 2.

98. Z powyższego wywodzę, że należy uwzględnić zarzut piąty Komisji.

V – W przedmiocie kosztów

99. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

100. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, należy uwzględnić żądania Komisji, jeżeli, zgodnie z tym, co proponuję, skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostanie uwzględniona w całości.

101. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania Republika Francuska i Republika Czeska, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

VI – Wnioski

102. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

- 1) Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, jakie na nim ciąży na mocy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, zmienionej ostatnio dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., w zakresie dotyczącym:

— art. 4 ust. 1, przewidując wyznaczanie opłat za użytkowanie infrastruktury na mocy zarządzenia ministerialnego;

- art. 11, nie podejmując środków koniecznych do ustanowienia planu wykonania;
 - art. 13 ust. 2, pozostawiając właściwemu ministrowi nadmierny zakres uznania w odniesieniu do ustalania szczególnych zasad alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, oraz
 - art. 14 ust. 1, przewidując, że przy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej uwzględnia się alokację i efektywne wykorzystanie wcześniejszego rozkładu jazdy przez wnioskującego.
- 2) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.
 - 3) Republika Francuska i Republika Czeska pokrywają własne koszty.